



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

Reprywatyzacja w systemie prawa

*Materiały z konferencji
zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu
we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa*

Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu
Warszawa, czerwiec 1999

Redakcja merytoryczna:
MAŁGORZATA LIPIŃSKA

Redakcja techniczna:
JACEK PIETRZAK

Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu
Warszawa 1999 r.
Nakład 200 egz.

Spis treści

Wstęp – senator Piotr Łukasz Juliusz Andrzejewski	5
Otwarcie konferencji – Marszałek Senatu, prof. dr hab. Alicja Grześkowiak	11

REFERATY I WYSTĄPIENIA

<i>dr Krzysztof Hubert Łaszkiwicz</i> Problemy związane z realizacją roszczeń z tytułu utraty własności	17
<i>prof. dr hab. Wojciech Łączkowski</i> Ustrojowe podstawy reprivatyzacji w III Rzeczypospolitej Polskiej.	27
<i>prof. dr hab. Cezary Józefiak</i> Skutki ekonomiczne reprivatyzacji	31
<i>prof. dr hab. Mirosław Granat</i> Reprivatyzacja w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej.	35
<i>dr Pavel Rychetský</i> Reprivatyzacja w czeskim systemie prawnym. Stan legislacyjny i praktyka.	43
<i>mec. Andrzej Rościszewski</i> Problematyka reprivatyzacji gruntów warszawskich w praktyce i orzecznictwie sądowym.	49
<i>poseł Krzysztof Śmieja</i> Nieprawidłowości w nacjonalizacji mienia prywatnego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego	57
<i>sędzia Eugeniusz Mzyk</i> Reprivatyzacja w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego	61
<i>dr Kazimierz Korab</i> Reprivatyzacja w systemie prawa.	67

GŁOSY W DYSKUSJI

dr Pavel Rychetský	75
prof. dr hab. Wojciech Katner	76
dr Krzysztof Hubert Łaszkiewicz	78
prof. dr hab. Wojciech Łączkowski	80
prof. dr hab. Tomasz Dybowski	81
mec. Andrzej Rościszewski	84
sędzia Eugeniusz Mzyk	85
dr Kazimierz Korab	86
Norbert Tomczyk	88
dr inż. Ryszard Kościeszka-Kuszłyko	89
Janusz Korwin-Mikke	89
Maciej Rudziński	90
Tadeusz Koss	91
Zygmunt Rakowiecki	92
Jerzy Grohman	94
Stanisław Wielowieyski	95
Piotr Dmochowski-Lipski	96
Stefan Władyk	97
dr Maria Kawecka-Sobczak	98
Walenty Orciuch	100
senator Jan Chodkowski	101

MATERIAŁY POMOCNICZE

<i>prof. dr hab. Mirosław Granat</i>	
Problemy reprivatyzacji w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej.	105
<i>prof. dr hab. Cezary Jóźefiak</i>	
Finansowe aspekty reprivatyzacji (tezy)	113
<i>dr Kazimierz Korab</i>	
Proces reprivatyzacji w świadomości społecznej	115
<i>sędzia Eugeniusz Mzyk</i>	
Reprivatyzacja w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego (tezy).	125
<i>mec. Andrzej Rościszewski</i>	
Tezy referatu „Problematyka reprivatyzacji gruntów warszawskich w praktyce i orzecznictwie sądowym	135
<i>dr Pavel Rychetský</i>	
Prawne problemy reprivatyzacji w Republice Czeskiej	137
<i>poseł Krzysztof Śmieja</i>	
Niektóre aspekty cywilnoprawne w orzecznictwie Sądu Najwyższego w związku z możliwością zwrotu znacjonalizowanego mienia prywatnego . .	143
Ustawa z dnia 2 października 1990 r. o łagodzeniu następstw niektórych krzywd majątkowych (<i>Republiki Czeskiej i Słowackiej</i>)	149

WSTĘP

Ponad rok temu Senat Rzeczypospolitej, z inicjatywy Komisji Ustawodawczej, wypowiedział w postaci uchwały prawdę o minionym półwieczu, w którym Polska była pozbawiona suwerennego bytu państwowego, a tym samym nie miała suwerennego prawodawcy zdolnego tworzyć polskie prawa w imieniu i interesie narodu. Uchwała o ciągłości prawnej między II a III Rzeczpospolitą rodziła się długo, w atmosferze polemik i ideologicznych sporów, w mniejszym stopniu z uwzględnieniem argumentów merytorycznych.

W intencji pomysłodawców uchwały jej przyjęcie miało być wypełnieniem moralnego zobowiązania wobec wyborców, którzy w ostatnich wyborach parlamentarnych głosowali na program Akcji Wyborczej Solidarność, mający swe źródło w obywatelskim projekcie konstytucji, popartym przez blisko 2 mln Polaków. Właśnie ten projekt zakładał nawiązanie ciągłości między II i III Rzeczpospolitą jako niepodległym i suwerennym państwem polskim – ze wszystkimi tego faktu następstwami prawnymi.

Przedkładając pod rozagę izby projekt uchwały Komisja Ustawodawcza za niezbędne uznała podjęcie prac legislacyjnych w zakresie objętym treścią dokumentu w celu stwierdzenia nieważności aktów normatywnych ustanowionych w latach 1944–1989, w szczególności dotyczących ustroju organów państwa, praw i wolności jednostki, w tym obywatelstwa polskiego, represyjności prawa karnego, będącego narzędziem prześladowań za działalność niepodległościową i polityczną oraz unormowań prawa administracyjnego i cywilnego, na podstawie którego dokonano niesprawiedliwych przekształceń własnościowych.

W przyjętej przez Senat 16 kwietnia 1998 r. uchwale czytamy m.in.: *Senat stwierdza, że akty normatywne stanowione przez niesuwerennego prawodawcę w latach 1944–1989 pozbawione są mocy prawnej, jeśli godziły w suwerenny byt państwa polskiego lub są sprzeczne z zasadami prawa uznawanymi przez narody cywilizowane, znajdującymi swój wyraz w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Dotyczy to w szczególności aktów*

normatywnych naruszających podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Zaliczyć do nich należy akty pozbawiające obywatelstwa polskiego, czyniące z prawa karnego narzędzie prześladowania ludzi walczących o niepodległość lub różniących się przekonaniami światopoglądowymi, a także akty, na których podstawie dokonano niesprawiedliwego pozbawienia własności. Nieważność wspomnianych aktów normatywnych rangi ustawowej wymaga stwierdzenia ustawowego, a innych aktów normatywnych – decyzji właściwych organów państwowych. Zapewnić równocześnie należy przywrócenie praw niesłusznie odebranych oraz ochronę praw nabytych, na podstawie uznanych za nieważne aktów normatywnych, chyba że nabycie było niegodziwe. (...).

Naturalną konsekwencją przyjęcia przez wyższą izbę parlamentu uchwały o ciągłości prawnej między II i III Rzeczpospolitą Polską było dalsze zainteresowanie Komisji Ustawodawczej zagadnieniami mieszczącymi się w treści dokumentu, w tym jednym z trudniejszych i budzącym skrajne emocje od niemal samego początku, tzn. od czasu, gdy dzięki nowym warunkom politycznym można było otwarcie podjąć tę kwestię. Mowa o restytucji mienia i odszkodowaniach za mienie znacjonalizowane bez zadośćuczynienia i sprzecznie z demokratycznymi zasadami stosowania prawa zachodniej Europy w czasach PRL oraz rekompensatach za mienie utracone wskutek geopolitycznych zmian po II wojnie światowej.

Skutkiem upadku komunizmu winno być m.in. traktowanie praw naturalnych jako podstawowych praw człowieka mających gwarancje w systemie prawnym państwa prawnego. Jednym z podstawowych praw człowieka, będących podstawą ładu prawnego, moralnego, ekonomicznego i społecznego jest – obok prawa do życia i wolności – prawo własności. Właściwe uregulowanie stosunków własnościowych, z poszanowaniem właśnie prawa własności, jest podstawą europejskich cywilizacji, ich praw, jest miarą sprawiedliwości systemów społeczno-politycznych i fundamentem kodyfikacji cywilnoprawnych i prawa gospodarczego. Wpisanie do konstytucji zasady ochrony własności symbolizuje zerwanie ze stosowanym w przeszłości dyktatem totalitarnego państwa.

Wypełnienie tego zapisu konstytucyjnego, wypełnienie wspomnianej uchwały Senatu treścią może nastąpić poprzez zadośćuczynienie za krzywdy wywłaszczonym ze swego mienia, często również z łamaniem przez ówczesną władzę obowiązującego prawa peerelowskiego, bądź restytucję mienia tam, gdzie to jest prawnie i faktycznie możliwe.

Mimo 10 lat, jakie minęły od upadku totalitarnego systemu, mimo powszechnej świadomości potrzeby wynagrodzenia krzywd nie udało się do tychczas odwrócić stanu sprzecznego z zasadami państwa prawnego. Klóci się to wyraźnie z zasadami demokratycznego i praworządnego państwa, jakim mieni się być III Rzeczpospolita.

Nadal więc brak całościowych rozwiązań ustawowych, które regulowałyby kwestie restytucji wywłaszczonego mienia. Paradoksem jest fakt, że

właśnie Polska – lider przemian ustrojowych w naszej części kontynentu – jako jedyny kraj Europy Środkowo-Wschodniej nie potrafiła (?), nie chciała (?) zamknąć tego niechlubnego rozdziału z peerelowskiej przeszłości, jakim są krzywdy poniesione wskutek przejścia mienia z naruszeniem porządku konstytucyjnego, w tym również na podstawie arbitralnych decyzji administracyjnych, w wielu zaś przypadkach bez należnych według ówczesnego prawa odszkodowań adekwatnych do poniesionych strat.

Dziś, po 10 latach od zerwania z totalitarnym systemem, może się wydawać, że mentalnie jesteśmy nawet dalej od rozwiązania kwestii reprivatyzacji niż w 1990 r., gdy na fali entuzjazmu i rozbudzonych nadziei wierzyliśmy, że oto nadszedł czas naprawiania dziejowych niesprawiedliwości. Zapewniali o tym z wysokich trybun politycy, oczekiwało tego społeczeństwo. W przypadku reprivatyzacji potwierdzają to również m.in. badania opinii publicznej. Właśnie w 1991 r. największy procent Polaków akceptował jej konieczność, w imię zasady historycznej sprawiedliwości i poprawności demokratycznego systemu prawa.

Transformacja ustrojowa, przede wszystkim zaś prywatyzacja sektora uspołecznionego ożywiły nadzieje, że przed prywatyzacją państwo ureguluje sprawę zwrotów i rozliczeń reprivatyzacyjnych. Tym bardziej że w debatach nad zakresem i tempem prywatyzacji zapewniano, iż właśnie reprivatyzacja przyspieszy przemiany własnościowe, które przecież należały do priorytetów ustrojowych przemian. Do rangi klauzuli generalnej podniesiono zasadę „przywrócenia praw niesłusznie odebranych” jako mającą pierwszeństwo przed zasadą „praw słusznie nabytych”.

Prócz argumentów ekonomicznych podnoszono również inne: moralne racje poszkodowanych, ponadto fakt, że zadośćuczynienie za przejęte mienie miało stanowić o nienaruszalności prawa własności, jednego z fundamentalnych praw demokratycznego państwa prawa. Uregulowanie tej kwestii miało być też poważnym atutem w staraniach Polski o przystąpienie do europejskich struktur politycznych i gospodarczych, do których nasz kraj aspirował i aspiruje.

Niestety, ani racjonalne, ani moralne przesłanki nie okazały się na tyle przekonujące, by dały silny impuls do zakończenia prac legislacyjnych, uwieńczonych głosowaniem nad ustawą reprivatyzacyjną w parlamencie. W efekcie w 10 rocznicę odrodzonego Senatu RP, który już u samego początku swej działalności podjął prace nad podstawami prawnymi restytucji mienia i odszkodowań – nadal nie mamy ustawy reprivatyzacyjnej, a nawet gwarantowane obecnym prawem rekompensaty za utracone mienie, np. tzw. zabużańskie, praktycznie nie są urzeczywistniane, co rażąco narusza konstytucyjny zapis o równości obywateli wobec prawa.

Miniony okres z perspektywy dyskusji na temat reprivatyzacji uwypukla dobitnie nie tylko brak woli politycznej rozwiązania problemu, niechęć różnych środowisk, ale też pokazuje, jak wieloaspektowa i skomplikowana to materia, zarówno prawnie, jak i faktycznie. Tym bardziej że już po

ogólnej akceptacji konieczności naprawienia krzywd wyrządzonych przez poprzedni ustrój powstały w III RP nowe akty normatywne dotyczące stosunków własnościowych, które sprawiają, że właściwe i sprawiedliwe przeprowadzenie reprivatyzacji i zadośćuczynienie roszczeniom będzie jeszcze trudniejsze. Jako przykład można choćby podać akty prawne dotyczące m.in. komunalizacji mienia czy AWRSP.

Polityka uników doprowadziła do tego, że z jednej strony składane są poszkodowanym deklaracje o dobrej woli państwa, z drugiej – prowadzona jest tzw. mała reprivatyzacja tylnymi drzwiami, z wykorzystaniem istniejących narzędzi prawnych w postaci przepisów kodeksowych, z trzeciej zaś otwierane są nowe pola konfliktów w związku z prywatyzacją mienia o nieuregulowanym statusie własnościowym.

Obecna sytuacja – prócz rozgoryczenia zainteresowanych osób przeciąganiem i dodatkowym komplikowaniem sprawy – podważa zaufanie do państwa prawa, może też rodzić inne skutki, a mianowicie otwiera drogę do wysuwania roszczeń wobec państwa polskiego przed międzynarodowymi sądami i trybunałami, co osłabia naszą wiarygodność jako państwa respektującego standardy cywilizacyjne demokratycznego i praworządnego kraju. Dalsze więc odkładanie w czasie problemu reprivatyzacji jest nieuzasadnione i nieracjonalne. Tym bardziej że praktyka innych państw dowodzi, iż można rozwiązać ten problem z uwzględnieniem interesu poszkodowanych i jednocześnie bez naruszenia dóbr osób trzecich, które weszły w posiadanie przejętego mienia w dobrej wierze. Polska w gronie innych państw Europy Środkowo-Wschodniej, które potrafiły się skutecznie zmierzyć z tym problemem, nie powinna pozostawać dłużej w tyle w tak fundamentalnej kwestii jak ustanowiona jeszcze w rzymskim prawie święta zasada własności i jej respektowanie.

Dom należy budować na skale, na trwałych fundamentach. Historia dała nam po temu szansę. Ale nie da się rozstrzygać spraw przyszłości nie zamykając i nie rozwiązując trudnych problemów z przeszłości.

Na obecnym parlamencie spoczywa zatem duża odpowiedzialność za podjęcie ostatecznych rozwiązań. By się to jednak powiodło, trzeba dobrej woli, zrozumienia i mądrych kompromisów. Potrzeba współdziałania i wyzbycia się pokusy doraźnej gry politycznej i ideologicznej demagogii. Kilkaście projektów ustawy reprivatyzacyjnej, jakie dotychczas powstały, godziny debat w parlamencie i rządzie, dziesiątki artykułów prasowych, petycji i próśb zainteresowanych... Pora chyba najwyższa, by dokończyć dzieła.

* * *

Komisja Ustawodawcza Senatu, uznając problem reprivatyzacji za ważny papierek lakmusowy intencji elit rządzących RP co do zerwania ze spuścizną PRL-u oraz za miernik przemian własnościowych w Polsce, a jedno-

cześnie w przekonaniu, że wyrządzone przez poprzedni system krzywdy, wywodzące się z prawa niesuwerennego państwa muszą być naprawione, o czym mówi również uchwała Senatu z 16 kwietnia 1998 r., zorganizowała 9 czerwca ub. r. pod auspicjami Marszałek Senatu, Pani prof. dr hab. Alicji Grześkowiak, oraz we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa konferencję „Reprywatyzacja w systemie prawa”. Jej celem była wymiana opinii i doświadczeń środowisk naukowych, eksperckich, w tym teoretyków i praktyków prawa, ekonomistów, socjologów oraz senatorów i posłów na temat przygotowywanych rozwiązań legislacyjnych dotyczących reprywatyzacji. Do udziału w dyskusji zostali zaproszeni również najbardziej zainteresowani – przedstawiciele organizacji i stowarzyszeń skupiających byłych poszkodowanych właścicieli, w tym m. in.: Federacji Organizacji Kresowych, Związku Wyszędzonych Wierzycieli Skarbu Państwa, Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Kresowian Wierzycieli Skarbu Państwa, Polskiego Towarzystwa Ziemiańskiego, Polskiej Unii Właścicieli Nieruchomości, Stowarzyszenia Byłych Właścicieli Aptek i Wytwórni Farmaceutycznych oraz ich Rodzin, Stowarzyszenia Poszkodowanych Mieszkańców Warszawy, Wielkopolskiego Stowarzyszenia Wywłaszczonych, Zjednoczenia Łemków.

Konferencja w zamyśle organizatorów miała być forum wymiany myśli oraz źródłem inspiracji, ale też miała dostarczyć bogatej wiedzy o praktyce wykonywania obowiązującego prawa w kwestiach związanych z reprywatyzacją. O stopniu skomplikowania tej materii może świadczyć choćby zaprezentowane w czasie konferencji bogate orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Fakty, z jakimi zostali zapoznani uczestnicy panelu, potwierdzają raz jeszcze konieczność jak najrychlejszego legislacyjnego kompleksowego rozstrzygnięcia problemu reprywatyzacji. Również dlatego, by przerwać praktykę traktowania tej kwestii koniunkturalnie, choćby wykorzystując ją jako kartę przetargową i etykietę wyborczą ze względu na społeczną nośność tematu, co daje możliwość łatwej demagogii i manipulacji.

Konferencja w Senacie stawiała sobie również za cel dostarczenie wyczerpującej informacji opinii społecznej o problemach związanych z reprywatyzacją, z intencją, by obalać mity i półprawdy wynikające w dużej mierze z niewiedzy. Stąd wystosowane zaproszenie do licznych przedstawicieli mediów. Szkoda tylko, że niedostatecznie zdyskontowane w postaci publicznego przekazu wątków poruszanych w konferencyjnej debacie.

Podsumowując dyskusję w Senacie warto zauważyć, że referaty i wystąpienia skupiły się nie tylko na aspektach moralnych, politycznych, ekonomicznych i społecznych związanych z potrzebą reprywatyzacji, ale wykazały wyraźnie niespójność prawa i konsekwencje tego faktu w praktyce, co dodatkowo wzmacnia przekonanie o potrzebie jak najszybszego ustawowego rozwiązania tej kwestii. Tak, by wreszcie nastąpiło zadośćuczynienie krzywdom, uporządkowanie stosunków własnościowych, a więc także usprawnienie procesów gospodarczych.

Decydując się w rocznicę na przedstawienie w formie publikacji materiałów z konferencji „Reprywatyzacja w systemie prawa” chcieliśmy nie tylko przypomnieć ten trudny temat. Konieczność powrotu wynika również z faktu, że mimo zaawansowanych już wieloletnich prac nad ustawą reprywatyzacyjną, w ciągu minionego roku nadal była nad nią zasunięta kurtyna milczenia, lekko tylko uchylona ostatnio przez premiera Jerzego Buzka w następstwie nagłośnienia przez media wystąpienia byłych właścicieli, obecnie obywateli USA, o odszkodowania od polskiego rządu za przejęte w wyniku nacjonalizacji mienie. Premier skomentował to wydarzenie informacją o rychłym przekazaniu przez rząd do Sejmu przygotowanego projektu ustawy reprywatyzacyjnej.

* * *

Demokracja bez wartości łatwo przeradza się w zakamuflowany totalitaryzm. To przesłanie Ojca Świętego nabiera szczególnej wymowy również w przypadku omawianego tematu. W etyczny wymiar publicznej działalności wpisuje się również szacunek dla przeszłości narodu, dla wszystkiego, co złożyło się na polską historię, tradycję, kulturę. W tym katalogu cenionych wartości mieści się również zaufanie do państwa prawa. Musimy o tym pamiętać.

Przedmiot konferencji pokazuje, jak wiele jeszcze w tej materii mamy do zrobienia.

Piotr Łukasz Juliusz Andrzejewski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej

Reprywatyzacja w systemie prawa

Piotr Łukasz Juliusz Andrzejewski

Senator RP, przewodniczący Komisji Ustawodawczej

Witam Państwa, przede wszystkim zaś Panią Marszałek Alicję Grześkowiak, która wyraziła zgodę na patronowanie naszej konferencji i jej otwarciu. Witam wszystkich znakomitych gości, a wśród nich Pana Pavla Rychetský'ego, przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu czeskiego.

Temat naszego spotkania jest dzisiaj jednym z zasadniczych elementów, można powiedzieć – papierkiem lakmusowym – przemian w Polsce w ramach stosunków własnościowych.

Uprzejmie proszę Panią Marszałek o otwarcie konferencji.

prof. dr hab. Alicja Grześkowiak

Marszałek Senatu

Przypadł mi w udziale zaszczyt otwarcia konferencji poświęconej reprywatyzacji w systemie prawa. W gościnnych progach Senatu Rzeczypospolitej Polskiej pragnę serdecznie powitać wszystkich organizatorów i uczestników konferencji. Szczególnie serdecznie witam przewodniczącego Komisji Konstytucyjno-Prawnej Senatu Republiki Czeskiej, Pana Pavla Rychetský'ego, który przedstawi stan legislacyjny i praktykę reprywatyzacyjną w czeskim systemie prawnym.

Problem reprywatyzacji to dzisiaj przede wszystkim problem niechlubnego dziedzictwa PRL-u. To problem konsekwencji nacjonalizacji własności prywatnej, przeprowadzonej wówczas nie tylko na ogromną skalę, ale również dokonanej z naruszeniem prawa na ogromną skalę.

Po pierwsze, wydawano akty nacjonalizacji sprzeczne z podstawowym prawem człowieka, prawem własności.

Po drugie, wydawano akty nacjonalizacji niezgodne z porządkiem prawnym i to nawet z przyjętym przez same władze komunistyczne.

Po trzecie, choć niektóre wydane akty nacjonalizacji przewidywały odszkodowania, to odszkodowań nie dano.

Po czwarte, stosowano akty nacjonalizacji niezgodnie z zawartymi w nich przepisami.

Skoro Rzeczpospolita Polska stała się w 1989 r. demokratycznym państwem prawnym, obowiązkiem państwa jest odwrócenie, jeśli to możliwe, bezprawia tamtej nacjonalizacji oraz naprawienie krzywd spowodowanych bezprawną nacjonalizacją.

Dla rozwiązania problemu reprywatyzacji istotne jest spojrzenie na nacjonalizację dokonaną przez władze komunistyczne z punktu widzenia jej zgodności z podstawowymi prawami człowieka, a także obowiązującą wówczas konstytucją.

Jak wiadomo, Senat Rzeczypospolitej Polskiej podjął 16 kwietnia bieżącego roku uchwałę o ciągłości prawnej między drugą a trzecią Rzeczpospolitą Polską.* Znajdujemy w niej istotną dla dzisiejszej konferencji treść. Otóż Senat stwierdza, że narzucona 22 lipca 1952 r. konstytucja niesuwerennego państwa nie podważyła legalnie mocy prawnej ustawy konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r. oraz opartego na niej porządku prawnego, zaś akty normatywne stanowione przez niesuwerennego prawodawcę w latach 1944–1989 pozbawione są mocy prawnej. Dotyczy to w szczególności aktów normatywnych naruszających podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Zaliczyć do nich należy także akty, na podstawie których dokonano niesprawiedliwego pozbawienia własności. Nieważność wspomnianych aktów normatywnych rangi ustawowej wymaga stwierdzenia ustawowego, a innych aktów normatywnych – decyzji właściwych organów władzy państwowej.

Niewątpliwie ta uchwała powinna ułatwić rozwiązanie problemu reprywatyzacji, chociaż sprawa naruszenia przy nacjonalizacji przepisów konstytucji była od dawna oczywista.

Przypomnę, że konstytucja marcowa z 1921 r. w art. 99 uznawała wszelką własność, czy to osobistą poszczególnych obywateli, czy to zbiorową związków obywateli, instytucji, ciał samorządowych i wreszcie samego państwa, za jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego oraz poręczała wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, dopuszczając tylko w wypadkach ustawą przewidzianych zniesienie lub ograniczenie własności, czy to osobistej, czy zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności za odszkodowaniem. Było to rozwiązanie zgodne także ze współczesnymi standardami praw człowieka.

* Uchwała została opublikowana w Monitorze Polskim nr 12 z 29 kwietnia 1998 r.

Konstytucja kwietniowa z 1935 r. w art. 81 utrzymała w mocy art. 99 konstytucji marcowej. Do niej należy więc relatywizować treść aktów nacjonalizacyjnych lub innych, pozbawiających bezprawnie praw czy tytułów własności. Co więcej, sami komuniści w tzw. Manifeście Lipcowym z 1944 r. wprawdzie odrzucili konstytucję kwietniową jako faszystowską, ale ogłosili, że obowiązują podstawowe założenia konstytucji marcowej. I owe podstawowe założenia uznali także w tzw. małej konstytucji z 1947 r. Otóż nie ma żadnej wątpliwości, że według konstytucji marcowej nietykalność własności była fundamentalną zasadą ustroju Rzeczypospolitej.

Tak stawiał sprawę między innymi profesor Waław Komarnicki, jeden z najlepszych konstytucjonalistów polskich. Dlatego zniesienie lub ograniczenie własności dopuszczalne było tylko ze względu wyższej użyteczności i tylko w przypadkach przewidzianych ustawą i za odszkodowaniem.

W zbiorowym komentarzu do konstytucji marcowej pt. „Nasza Konstytucja”, ogłoszonym w 1922 r., Tadeusz Dwernicki, znany wówczas cywilista, słusznie więc wywodził, że wprawdzie termin użyty w konstytucji, „ze względów użyteczności”, dozwalał na szeroką interpretację, bo nie jest tak ścisły jak używane przedtem w ustawach terminy: „dobro ogólne” albo „użyteczności publicznej”, ale konstytucja bezwarunkowo ustanowiła przy wywłaszczeniu zasadę odszkodowania.

Trudno jednak uznać racjonalizację powojennego pozbawiania prawa własności względami wyższej użyteczności. Było to oczywiście bezprawie w powszechnym wymiarze. Dotyczy to też odszkodowania, zresztą wywłaszczenie bez odszkodowania wymagałoby zmiany konstytucji. Wiemy natomiast, że rząd komunistyczny dokonywał nacjonalizacji i pozbawiania prawa własności, jak i kiedy chciał oraz bez odszkodowania. I to właśnie trzeba naprawić.

Przypomnę, że już w 1989 r., i to właśnie w Senacie, rozpoczęto prace nad ustawą reprywatyzacyjną. Dobrze, że senacka Komisja Ustawodawcza organizując tę konferencję nawiązuje do tradycji i włącza się w istotny sposób do rozwiązania problemu reprywatyzacji.

Mamy świadomość, że reprywatyzacja to problem skomplikowany, ale jak wskazują doświadczenia innych państw, nie niemożliwy do rozwiązania. Trzeba tylko ducha prawdy i respektu praw człowieka, ale także respektu dla litery tych praw. Tylu ludzi tego oczekuje. Oczekuje zerwania z totalitarnym dziedzictwem komunistycznym i rzeczywistego szacunku dla praw człowieka. W tym celu potrzebna jest odrębna ustawa regulująca tę kwestię. Dzisiejszy stan prawny pozwala na możliwość tylko częściowych rozwiązań skutecznego dochodzenia tylko niektórych roszczeń przez byłych właścicieli mienia przejętego przez państwo i dodam – także pozostawionego na Kresach.

Niejasność i nierówność prawna prowadzi do licznych konfliktów, bo stwarza wyraźną dysproporcję między obywatelami, a więc narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Po 9 latach od odzyskania su-

werenności czas już najwyższy, aby uregulować całościowo problem reprywatyzacji na drodze ustawowej. Nie można już tego dłużej odwlekać.

Rozwiązanie problemu reprywatyzacji pozwoli także na szybsze przeprowadzenie procesu prywatyzacji i uwłaszczenia. Reprywatyzacja jest koniecznym etapem poprzedzającym powszechne uwłaszczenie. Jest absolutnie niezbędna z powodów ekonomicznych, jak i moralnych. Musimy także pamiętać o aspekcie międzynarodowym problemu reprywatyzacji. Polska wkrótce będzie w Unii Europejskiej, w której sprawy własnościowe traktowane są priorytetowo. Dlatego niezbędne jest uregulowanie tych wszystkich spraw przed wejściem Polski do Unii Europejskiej.

Referaty i wystąpienia

dr Krzysztof Hubert Łaszkiwicz*

Problemy związane z realizacją roszczeń z tytułu utraty własności

Konsekwencją upadku komunizmu winno być traktowanie praw naturalnych jako podstawowych wolności obywatelskich, mających swoje ugruntowanie, swoje gwarancje w systemie prawnym. Zrodziło to między innymi nadzieję tych wszystkich, których mienie zostało przez państwo przejęte po 1944 r., na wyrównanie krzywd.

Prawo do własności jest obok prawa do wolności, prawa do życia jednym z podstawowych praw człowieka i ono właściwie stanowi podstawę ładu tak prawnego, jak moralnego, ekonomicznego i społecznego. W nowej rzeczywistości reprivatyzacja winna być więc istotnym elementem transformacji ustrojowej. Niestety, w Polsce prywatyzacja nie została poprzedzona zadośćuczynieniem za krzywdy, jakie spotkały obywateli z tytułu odjęcia imienia w okresie istnienia poprzedniej formacji ustrojowej. Zadośćuczynienie takie jest potocznie określane pojęciem reprivatyzacji. Ale trzeba sobie zdać sprawę, że w wielu przypadkach będzie to już tylko i wyłącznie realizacja pewnych praw odszkodowawczych, ponieważ po pięćdziesięciu latach nie da się przywrócić tej sytuacji własnościowej, jaka była w dniu przejęcia mienia przez państwo.

Polska pierwsza rozpoczęła przemiany systemowe w Europie Środkowo-Wschodniej, lecz niestety, do dziś nie uporządkowano u nas stosunków własnościowych. Jaka jest tego przyczyna?

Powołam się na obecnego wśród nas znakomitego konstytucjonalistę, Pana prof. dr. hab. Wojciecha Łączkowskiego, który stwierdza, że istotną przyczyną takiego stanu jest uporczywe trzymanie się poglądów, opartych na austinowskiej wizji „prawa rozkazu”, mimo iż prawo to służyło ograniczeniu suwerenności państwa i było narzędziem drastycznego łamania naturalnych praw człowieka. Wyrażany zaś szacunek dla takich przepisów, niechęć przed podjęciem ich oceny aksjologicznej niezwykle oczywiście komplikuje problem reprivatyzacji.

* dr Krzysztof H. Łaszkiwicz – podsekretarz stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa.

Nowych przepisów, które pozwoliłyby na naprawienie skutków stosowanego przez władze bezprawa, jak dotąd nie wydano. Na podstawie obecnie obowiązujących przepisów, pochodzących z okresu PRL-u – tak jak już wspomniała Pani Marszałek – nie wszyscy mogą dochodzić swoich praw. Zachwiana więc została równość obywateli względem prawa.

Uznanie oczywistego bezprawa za stan legalny tylko dlatego, że nigdy nie istniał i nie istnieje obecnie tryb zaskarżania pewnych aktów normatywnych wydanych w PRL, które w sposób oczywisty naruszały porządek prawny, a które obowiązują nadal, jest sprzeczne z istotą państwa prawa. Występuje tu wyraźna niespójność, polegająca na tym, iż z jednej strony deklarowany jest zamiar odchodzenia od spuścizny PRL, tworzenia zasad demokracji, z drugiej zaś respektuje się dawne przepisy, które w sposób oczywisty służyć miały utrwalaniu totalitarnego ustroju i godziły w wolność i własność obywateli.

W najnowszych dziejach Polski proces zadośćuczynienia za krzywdy majątkowe był już przeprowadzany w II Rzeczypospolitej. Państwo rekompensowało właścicieli i ich spadkobierców, których własność odjęły państwa zaborcze. Zasady tego procesu określiła ustawa z 1932 r., uzupełniona dodatkowo rozporządzeniem z roku 1937. System prawny oparty na poszanowaniu niezbywalnych, naturalnych praw obywatelskich w sposób jednoznaczny odnosił się do prawa własności.

Reprywatyzacja ma wiele aspektów. Można wskazać aspekt moralny, prawny, aspekt społeczny, aspekt ekonomiczny czy w końcu aspekt polityczny. Niestety, w Polsce z wymienionych aspektów wyjątkowe znaczenie zyskał właśnie ten ostatni.

Różne siły polityczne w sposób wygodny dla siebie artykułują problematykę reprywatyzacyjną. Praktyka pokazała, że prawo własności stało się elementem gry politycznej, zaś problem respektowania naturalnego prawa człowieka służy do przerobienia go na polityczną monetę. Stąd też od 1989 r. sprawujący władzę nie potrafili zająć zdecydowanego stanowiska w zakresie naprawienia wyrządzonych krzywd. Niepotrzebnie komplikowano problem poprzez różnego rodzaju dywagacje, poprzez różnego rodzaju wyłamywanie już otwartych drzwi. Dziś rządząca koalicja, jak również rząd Pana Premiera Buzka ma jednoznaczną wolę uporania się w końcu z tym problemem, który tylko u nas nie został do tej pory rozwiązany.

Tworzone po roku 1989 kolejne projekty ustaw reprywatyzacyjnych pozostawały jedynie projektami. Dostrzec było można w przedmiotowej kwestii brak jednoznaczności i brak wyraźnej woli politycznej załatwienia problemu.

Niestety, w tym samym czasie stwarzano warunki prawne dające możliwość uwłaszczenia się mieniem, do którego roszczenia zgłaszali dawni właściciele. Reprywatyzacja dla niektórych była przeszkodą w osiągnięciu własnych celów lub realizacji własnej wizji państwa i panujących w nim stosunków własnościowych. Wyniesione doświadczenia z pracy nad założe-

niami procesu reprivatyzacji pozwoliły na określenie pewnej filozofii, która winna stanowić fundament tego procesu tak w aspekcie moralnym, jak też prawnym, ekonomicznym czy społecznym.

Po pierwsze, proponowane rozwiązania nie mogą w sposób bezpośredni dotyczyć budżetu.

Po drugie, wszyscy wywłaszczeni winni być traktowani równo, zgodnie z konstytucyjną zasadą równości obywateli względem prawa. Dlatego też reprivatyzacja powinna objąć tych wszystkich, którym państwo odjęło mienie lub w stosunku do których nie wywiązało się z obowiązku odszkodowawczego.

Po trzecie, reprivatyzacja powinna polegać na różnych formach rekompensowania, to jest tam, gdzie jest to możliwe, na zwrocie przejętego mienia w naturze, w innych zaś przypadkach przyznaniu innych form rekompensaty, na przykład bonów, za które można by było nabywać mienie zamienne, bądź udziały w funduszu, który by obracał akcjami przekazywanymi przez ministra skarbu państwa.

Po czwarte, reprivatyzacja winna zabezpieczać osoby trzecie, które pozyskały wcześniej mienie, działając w dobrej wierze. Filozofia takiej reprivatyzacji pozwala mieć nadzieję, że za doznane krzywdy obywatele otrzymają zadośćuczynienie, a jednocześnie nie powstaną nowe napięcia czy nawet w skrajnych przypadkach – nowe krzywdy.

Do realizacji procesu reprivatyzacji niezbędna jest wola polityczna. Wyszukiwanie wszelkich, czasem wręcz absurdalnych przeszkód prowadzi donikąd. Decydującym kryterium winno być naturalne prawo własności. Reprivatyzacją należy objąć mienie zarówno będące dziś w gestii skarbu państwa, jak i gmin. Gminy otrzymały od państwa mienie tytułem darmym i powinny uczestniczyć w procesie odszkodowawczym.

Przeniesienie praw i obowiązków poprzednich podmiotów mienia państwowego na jednostki komunalne powoduje, że występuje tu sytuacja podobna jak przy sukcesji generalnej, odnosząca się do określonego mienia. W tej kwestii tak orzekł Sąd Najwyższy. Przyjęcie innej koncepcji spowoduje, że gmina będzie konkurencją dla obywatela w zakresie realizacji jego naturalnego prawa. Taka praktyka stanowiłaby zaprzeczenie samorządności i podważałaby podmiotowość obywatela w państwie prawa.

Procesy nacjonalizacyjne przeprowadzone w poprzedniej formacji ustrojowej w sposób bezceremonialny naruszały prawo. Można te naruszenia prawa zakwalifikować do trzech grup. Do pierwszej należy zakwalifikować przypadki dotknięcia wadą niespójności aktów wywłaszczeniowych z ówczesnie obowiązującym porządkiem prawnym. Chodzi tu głównie o niezgodność aktów nacjonalizacyjnych z art. 99 konstytucji marcowej z 1921 r. – mówiła na ten temat Pani Marszałek Senatu – którą to zasadę podtrzymało również później. Trudno jest w państwie prawa nie uznać naruszenia obowiązujących zasad konstytucyjnych za złamanie prawa. Nawet władze działające po 1944 r. nie kwestionowały wprost tego przepisu. Nie wnika

tu celowo w kwestię legalności tych organów, np. PKWN. Faktem jest, iż w deklaracji ideowej PKWN uznał konstytucję marcową jako konstytucję obowiązującą. Niezależnie od tego uznania na osobiste polecenie Stalina rządzący w trakcie przeprowadzania nacjonalizacji z premedytacją złamali postanowienia ustawy zasadniczej, której obowiązywanie deklarowali. Wyraźnie opisał ten fakt w swoich pamiętnikach Gomułka.

Do drugiej grupy zaliczyć należy niewykonanie zobowiązań ustawowych państwa wobec obywateli, przez co zostali oni pozbawieni przysługujących im odszkodowań. W przypadku niektórych aktów nacjonalizacyjnych przez kilkadziesiąt lat nie wydano przepisów wykonawczych, do czego były prawem zobligowane organy państwowe. Właściciele lub ich spadkobiercy przez przeszło 50 lat ciągle czekają na realizację przysługującego im prawa. Jest to przejaw całkowitej arogancji i nieliczenia się z prawami obywateli.

Do trzeciej grupy wreszcie zakwalifikować należy niewłaściwe, wręcz dowolne stosowanie przepisów, w tym stosowania prawa wstecz. Obecnie istnieją przepisy, choćby art. 156 czy 158 Kodeksu postępowania administracyjnego, które teoretycznie pozwalają na uchylenie decyzji nacjonalizacyjnych lub uznanie ich za niezgodne z prawem. Daje to w konsekwencji możliwość wystąpienia o odszkodowanie z tytułu bezumownego wykorzystania przez państwo odebranego bezprawnie mienia. Jednak droga do uzyskania w tym trybie pozytywnej decyzji administracyjnej, nierzadko z przyczyn biurokratycznego oportunistycznego, jest bardzo żmudna, zaś odszkodowań, mimo istniejących uprawomocnionych wyroków czy decyzji ostatecznych, organy nie wypłacają ze względu na brak pieniędzy, bowiem te wypłaty należałoby przeprowadzać poprzez budżet państwa.

Przypadki naruszeń prawa mieszczące się w tej trzeciej grupie są obecnie najlepiej uświadamiane i niektórzy próbują ograniczyć właściwie reprivatyzację tylko do tej trzeciej grupy, co spowodowałoby kolejny fakt pogwałcenia prawa. Zasada państwa prawa oraz obowiązek poszanowania podstawowych praw wymaga, aby proces reprivatyzacji objął wszystkie przypadki naruszeń prawa, bowiem do tego obliguje konstytucja, która stanowi o równości obywateli względem prawa.

Znaczna część zgłoszonych wszystkich roszczeń to tzw. roszczenia zabużańskie. Sprawa realizacji przyznawania ekwiwalentu za mienie nieruchomości pozostawione na wschodnich ziemiach II Rzeczypospolitej ciągnie się przeszło 50 lat. Mimo jednoznacznej sytuacji prawnej, tworzone przeszkody nie pozwalają wielu uprawnionym na zrealizowanie przysługującego im prawa. Podstawę uprawnień stanowią ustalenia konferencji poczdamskiej oraz umowy międzynarodowe, podpisane przez Polskę, określające status wysiedlonych. W ślad za nimi wydano kilka następujących po sobie dekretów i ustaw, począwszy od roku 1946, a skończywszy na ustawie z roku 1997, precyzujących sposób realizacji tego prawa.

Uprawnienia tej grupy obywateli były przedmiotem orzeczeń Sądu Najwyższego, podniesionych do rangi zasad prawnych oraz orzeczeń Trybunału

Konstytucyjnego. Teoretycznie nie istniały więc przeszkody w realizacji przedmiotowego prawa. W praktyce jednak komunalizacja, która spowodowała przeniesienie własności nieruchomości do gmin, uniemożliwia ich realizację. Gminy nie czują się obligowane do rekompensowania uprawnionych, uznając, że jest to obowiązek skarbu państwa.

Organy administracji rządowej z kolei nie posiadają majątku, gdyż przekazały go gminom. Na domiar złego, w połowie 1994 r. Sejm uchwalił ustawę nowelizującą ustawę o działaniu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, wyłączając możliwość otrzymywania przez zabużan nieruchomości po byłych PGR-ach. Doszło do kolizji prawnej, gdyż jednocześnie inna ustawa pozwalała na przekazywanie przesiedlonym i ich spadkobiercom państwowych gospodarstw rolnych. Te działania właściwie uniemożliwiły jakiegokolwiek przyznawanie odszkodowań tej grupie, o której tutaj wspominał, przesiedleńcom bądź ich spadkobiercom z ziem niewchodzących dzisiaj w skład terytorium państwa polskiego.

Po wielu dyskusjach udało się na przełomie lat 1992–1993 doprowadzić do konsensusu, opartego na wcześniej przedstawionej formule, i określić założenia procesu reprivatyzacji. Zgodzono się, że proces ten wymaga ustalenia konkretnych zasad, które winny znaleźć swoje odbicie w treści przepisów prawnych. Chodzi tu głównie o tryb dowodzenia prawa własności, ustalanie organów właściwych do prowadzenia procesów reprivatyzacyjnych, sposób wyceny przejętego mienia, sposób ustalenia wysokości świadczenia itp.

Określony został zakres podmiotowy i przedmiotowy reprivatyzacji. Uznano, iż reprivatyzacją należy objąć osoby, które w chwili utraty mienia były obywatelami polskimi lub ich spadkobiercami, jeżeli nabyli oni według trybu obowiązującego w Polsce prawo do spadku. Osobom, które otrzymały częściowe odszkodowanie, przysługiwać winny uprawnienia do uzupełnienia wysokości odszkodowania. Postępowanie reprivatyzacyjne powinno być prowadzone w trybie administracyjnym, który jest tańszy i szybszy od trybu sądowego, choć należy mieć tutaj świadomość, że w niektórych przypadkach konieczne będą orzeczenia sądów powszechnych. Ze względu na znaczenie reprivatyzacji dla procesów przekształceń własnościowych powinna być ona przeprowadzona możliwie szybko. Zgodzono się, że obowiązek udowodnienia swoich praw do mienia winien ciążyć na uprawnionych, według ogólnie obowiązujących zasad. W przypadku konieczności pozyskania dowodów, na przykład przed sądem powszechnym, postępowanie reprivatyzacyjne należy zawiesić. Reprivatyzacją należy objąć głównie mienie nieruchomości.

W przypadku zwrotu mienia w naturze, które służyło i służy obecnie celom użyteczności publicznej, proponowano utrzymanie przez pewien czas zasady wynajmu dotychczasowemu użytkownikowi. Aby nie zakłócić z kolei procesów gospodarczych, które dotychczas są tam realizowane, proponowano, by uprawniony otrzymując mienie objęte umową z osobą trzecią, stał się stroną tej umowy. Chodzi na przykład o dzierżawców.

Zgodzono się, iż generalną zasadą winien być zwrot mienia w naturze wszędzie tam, gdzie jest to tylko możliwe. W pozostałych przypadkach należy przyznać bony, za które można by nabywać mienie zamienne bądź akcje prywatyzowanych przedsiębiorstw.

Taka reprivatyzacja jest racjonalna, a jednocześnie kreuje naturalnego właściciela, który może włączyć się do procesów gospodarczych. Eliminuje się też możliwość powstania ewentualnych konfliktów majątkowych. Uznano, iż operacja powinna być poprzedzona szeroką akcją wyjaśniającą zarówno założenia reprivatyzacji, jak i w ogóle znaczenie poszanowania prawa własności w państwie prawa.

Wspomniany konsensus oparty na powyższych założeniach pozwolił na opracowanie projektu ustawy, który miał wielkie szanse w roku 1993 stać się prawem. Jednak tak się nie stało, gdyż nastąpiło wcześniejsze rozwiązanie parlamentu. Do ostatniego czytania i przegłosowania tego projektu zabrakło dwóch tygodni. Jednak projekt ten przeszedł całą drogę legislacyjną. W komisjach sejmowych sporządzono wiele ekspertyz na temat proponowanych rozwiązań. Pozwoliło to na wypracowanie właśnie takich zapisów, które były zgodne z konstytucją i z systemem prawa polskiego i europejskiego.

Po wyborach parlamentarnych w 1993 r., które rządzący układ przegrał, podjęto próby ratowania wypracowanego konsensusu. Kierowana przeze mnie Rada Konsultacyjna do Spraw Reprivatyzacji przy ministrze przekształceń własnościowych zmodyfikowała nieco wspomniany wcześniej projekt i zainteresowała nim posłów nowego Sejmu. Pod projektem podpisało się 80 posłów ze wszystkich ugrupowań zasiadających w ówczesnym parlamencie. W grudniu 1993 r. projekt ten zgłosili do łaski marszałkowskiej posłowie z Klubu Parlamentarnego PSL. Jednak rząd premiera Pawlaka podjął próbę opracowania własnego projektu opartego na diametralnie innej filozofii. Proponowane w nim rozwiązania pozostawały w sprzeczności z konstytucją i nie mogły załatwić problemu. Zakładano w nim zalegalizowanie dalszych naruszeń prawa dawnych właścicieli, polegających tym razem na ograniczaniu przysługujących im obecnie uprawnień do odszkodowania. Wywołało to protesty dawnych właścicieli, jak również krytykę ze strony między innymi wspomnianej wcześniej rady, I prezesa Sądu Najwyższego, Rady Przekształceń Własnościowych przy premierze i innych podmiotów. Premier przeanalizował powtórnie proponowane rozwiązania i w rezultacie rząd nie wniósł swojego projektu do Sejmu.

Sytuacja ta jednak wstrzymywała przez rok debatę nad projektem poselskim, która w końcu odbyła się w grudniu 1994 r. Jednak podczas debaty doszło do zaskakującego zdarzenia. Otóż projekt ten odrzucono już w pierwszym czytaniu, zaś najbardziej przeciwny był mu Klub PSL, a więc ugrupowanie, którego posłowie projekt zgłosili i którego poseł jako sprawozdawca przedstawiając projekt postulował o jego przyjęcie.

Niektóre wypowiedzi posłów mieściły się w retoryce uprawianej przez ideologów z okresu lat pięćdziesiątych. Miary dopełnił fakt, że znaleźli się i tacy posłowie, którzy podpisali ten projekt, wnieśli go jako swój, a później głosowali przeciwko niemu.

Okazało się, że utrzymanie racjonalnego konsensusu jest w nowej sytuacji niemożliwe. Fakty te dowiodły, iż zjawiska, które nie powinny stymulować poszanowania oczywistych i podstawowych praw obywatelskich w Polsce, stały się istotnym aspektem utrudniającym przywrócenie w życiu publicznym zasad, jakimi państwo prawa powinno się kierować. Wyraźnie zaczęto blokować reprivatyzację ze względu na niechęć dopuszczenia dawnych właścicieli do własności. Okazało się, że są siły mające w tym swój partykularny interes, tak w sferze ekonomicznej, jak i politycznej. Bez ogródek potwierdził to w czasie polemiki ze mną w studiu parlamentarnym jeden z posłów o zdecydowanie lewicowej orientacji. Powiedział on mianowicie, iż lewica nie jest zainteresowana zwrotem własności dawnym właścicielom, gdyż kto tę własność posiada, ten – jak się wyraził – posiada pieniądze i władzę. Taka filozofia myślenia kompromituje państwo, które obecnie mieni się być państwem prawa.

Innym zjawiskiem jest istniejąca u wcale niemałej części społeczeństwa niechęć do zróżnicowania ekonomicznego. Jest to tragiczny wynik dziedzictwa pięćdziesięcioletniego oddziaływania ideologii opartej na utopijnej idei równości ekonomicznej obywateli. Właściciele prywatnych pokazywano wyłącznie jako krwiopiczów pasożytujących na pracy innych. Zapomniano, iż prawo własności niesie za sobą określone obowiązki, które olbrzymia większość dawnych właścicieli z pokolenia na pokolenie rozumiała i wypełniała. Dotyczyło to wielu aspektów życia publicznego, na przykład krzewienie patriotyzmu, kultury, oświaty czy też pomocy socjalnej dla potrzebujących.

Indoktrynując społeczeństwo, w sposób świadomy oderwano tę prawdę od potocznego pojmowania prawa własności, by łatwiej móc wpoić w ludzi przeświadczenie o wyższości własności kolektywnej nad własnością prywatną. Teza nie wytrzymała próby czasu, lecz jej skutki pozostały. Niestety, niektóre środowiska nie chcą do końca odciąć się od takiej filozofii i z premedytacją usiłują minimalizować w świadomości społecznej szkody wyrażone w okresie minionym w zakresie prawa własności.

Po odrzuceniu przez Sejm omówionego wyżej projektu prezydent Rzeczypospolitej wniósł w maju 1995 r. do łaski marszałkowskiej własny projekt ustawy o reprivatyzacji, również i Unia Wolności zgłosiła ponownie, tym razem już jako swój, odrzucony wcześniej projekt poselski.

Unia Wolności po spotkaniu z kilkusetosobową grupą dawnych właścicieli podjęła się w Sejmie zdominowanym przez układ SLD–PSL obrony wypracowanego konsensusu. Jednak rząd Józefa Oleksego tym razem ponownie powrócił do wcześniejszej koncepcji, z której wycofał się rząd premiera Pawlaka, i wniósł do Sejmu projekt, w którym forsował rozwiązanie ograni-

czające uprawnienia poszkodowanych do dochodzenia swoich roszczeń, choćby tylko w obecnie istniejących ścieżkach prawnych. Propozycje takie były niczym innym jak nową nacjonalizacją. Chciano również rekompensować tylko niektóre przypadki łamania prawa.

Selektywne uznawanie tylko niektórych naruszeń prawa nie ma nic wspólnego z zasadami praworządności. Projekt ten preferował rozwiązania niezgodne z konstytucją, naruszał on zasadę równości obywateli wobec prawa oraz był sprzeczny z zasadą ochrony praw słusznie nabytych. Pikanterii dodaje fakt, iż rząd zaproponował, aby wywłaszczonych obywateli obowiązywała stawka podatku spadkowego w wysokości 80 bądź 90% wartości utraconego mienia. W świetle faktu, iż w tym samym dniu na wniosek rządu Sejm uchwalił ustawę o obniżeniu podatków od spadków i darowizn, propozycje takie nabierają szczególnej wymowy.

W rezultacie przeprowadzonej w połowie 1995 r. debaty projekty zgłoszone przez prezydenta i Unię Wolności zostały odrzucone, a do dalszych prac został skierowany wspomniany projekt rządowy.

Nie można tu też pominąć faktu, iż Sejm przyjął również w pierwszym czytaniu projekt ustawy zgłoszony przez grupę posłów, który preferował rozwiązanie przystające duchem do praktyk stosowanych w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych. Projekt ten proponował złamanie porządku prawnego właściwego dla cywilizowanego państwa i stanowił właściwie kompromitację legislacji w III Rzeczypospolitej. W toku prac nad tymi projektami przywołani przez komisję kolejni eksperci potwierdzili niekonstytucyjność proponowanych rozwiązań. Ich opinie uzmysłowiły, jak obca zasadom prawa była filozofia, na której wcześniej rządzący oparli swój projekt.

Konstytucyjny zapis stanowi, iż III Rzeczpospolita jest państwem prawa. Przedstawiona praktyka wykazuje niekwestionowany rozbrat między oficjalnymi deklaracjami a faktycznymi intencjami. Sejm przekazał więc ów projekt rządowi, aby dokonał poprawek i doprowadził projekt do zgodności z konstytucją. Rząd, który funkcjonował jeszcze rok, nigdy tego nie uczynił. W sposób wyraźny więc widać było brak woli politycznej uczciwego, zgodnego z podstawowymi prawami obywatela załatwienia problemu.

Innym przykładem obrazującym stosunek rządzących do problemu zobowiązań państwa wobec obywateli jest fakt, iż w 1994 r. uchylono uchwałę rządu, stanowiącą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości rolnych i leśnych, do których dawni właściciele zgłosili uzasadnione roszczenia. Funkcjonowanie tego przepisu pozwalało uniknąć dalszych komplikacji w zakresie regulacji prawa własności. Przekazywanie takich nieruchomości osobom trzecim rodzi nowe problemy, które nie mogą przyczynić się do należytego rozwiązania problemu reprivatyzacji. Dopiero premier Jerzy Buzek pismem do określonych ministrów zakazał obrotu tym mieniem nieruchomości, które jest przedmiotem roszczeń. Niestety, nie ma takiej możliwości, aby odnosiło się to do mienia gminy.

Przed wyborami parlamentarnymi ugrupowania postsolidarnościowe w swoich programach reprivatyzację uznały za jeden z priorytetów. AWS wspomniany wcześniej kompromisowy projekt uznała za integralną część swojego programu, również Unia Wolności uznała konieczność przeprowadzenia reprivatyzacji opartej na tej filozofii i uznała to jako jeden z priorytetów, przekazując o tym pisemną informację stowarzyszeniom dawnych właścicieli.

Po wygranych wyborach zaistniała szansa rozwiązania tego naglącego problemu. Wcześniej już zniecierpliwieni dawni właściciele zaczęli szukać sprawiedliwości w organizacjach międzynarodowych. Kilka spraw, głównie zabużańskich, skierowano do Strasburga, gdzie Komisja Przestrzegania Praw i Wolności Obywatela rozpatrzyła je pozytywnie. Oczekują one obecnie na rozpatrzenie przez Trybunał.

W grudniu ubiegłego roku przedstawiałem na posiedzeniu rządu założenia projektu ustawy reprivatyzacyjnej, opartej na przedstawionych założeniach. Konieczne było jednak określenie skali wartości majątku, który państwo przejęło łamiąc prawo. Ostatnie szacunki skali roszczeń były opracowywane w roku 1993, a od tego czasu w okresie rządów poprzedniej koalicji sprzedano bardzo wiele mienia, do którego zgłoszono roszczenia i które można było oddać bezpośrednio ludziom w naturze.

Jednocześnie trzeba było również dostosować projekt do nowych warunków prawnych. Wiele przepisów w Polsce od 1993 r. uległo zmianie. Teraz projekt ten został zmodyfikowany i jest już w tej chwili po uzgodnieniach międzyresortowych. Obecnie trafił do prawników w Kancelarii Premiera.

Polska obok Chorwacji, która ostatnio dynamicznie zajęła się kwestią reprivatyzacji, jest dziś jedynym państwem Europy Środkowo-Wschodniej, które nie uporządkowało stosunków własnościowych. Inne państwa tego regionu problem ten rozwiązały, przyjmując różne metody reprivatyzacji. Z najlepszym powodzeniem zrealizowano ten proces w Czechach, gdzie uchwalono 6 ustaw reprivatyzacyjnych, a ich założenia oparto na zwrocie mienia w naturze, jako najmniej kosztownej formie. Zwrócono tam mienie niezależnie od jego rodzaju i wielkości. Według oświadczeń przedstawicieli władz czeskich, proces ten wyraźnie pobudził gospodarkę. Niestety, pozytywne przykłady nie dotyczą III Rzeczypospolitej, co jest o tyle bulwersujące, że to Polska spośród państw należących niegdyś do tak zwanego obozu postępu pierwsza rozpoczęła te reformy.

Elity polityczne winny mieć świadomość, że przeprowadzenie reprivatyzacji jest konieczne. Rozwiązanie problemu nakazuje fakt, iż Polska jest państwem prawa oraz że jest sygnatariuszem uchwalonych przez demokratyczne praworządne państwa konwencji o poszanowaniu praw obywatelskich. Aspiracje polskie, aby wejść do Wspólnot Europejskich, wymagają przestrzegania zobowiązań. Organy zewnętrzne śledzą dokładnie działania Polski w tym zakresie. Biała Księga Unii Europejskiej z ubiegłego roku

wśród pięciu podstawowych problemów, które uniemożliwiają integrację z Unią, wymieniła brak przeprowadzenia reprivatyzacji. Również i Polonia aktywnie domaga się przeprowadzenia procesu reprivatyzacji, zgodnego z zasadami, które są oczywiste w demokratycznych państwach prawnych.

Wczoraj wróciłem z Londynu, gdzie odbyłem rozmowy w tej sprawie. Podobnie przebiegały rozmowy w Paryżu. Polonia jest przeświadczona, że Polska powinna dać jej szansę, żeby mogła inwestować na zwróconych majątkach, które odebrało im państwo.

Zwlekanie z załatwieniem problemu reprivatyzacji, wyszukiwanie różnych przeszkód nie leży w interesie Polski. Jeżeli bezprawnie wywłaszczeni lub ich spadkobiercy przez 50 lat nie pogodzili się z wyrządzoną im krzywdą, nie ma żadnych przesłanek, aby domniemywać, że teraz się pogodzą i przestaną domagać się zadośćuczynienia. Oczywiście przez cały czas problem będzie powracał, ale im dalej będzie następowała zwłoka, tym trudniej będzie ten problem ostatecznie załatwić.

Przeobrażeń w życiu publicznym nie można przeprowadzać z pominięciem podstawowych zasad obowiązujących w cywilizowanych krajach. Konieczność transformacji ustrojowej w sposób oczywisty zmusza do dokonania takich zmian, które będą służyć realnemu upodmiotowieniu obywatela na podstawie naturalnych praw przysługujących człowiekowi. Afirmacją dla takiej tezy winno być stworzenie systemu prawnego, opartego na nie-naruszalnych, niezbywalnych prawach przysługujących obywatelom.

W przeciwnym razie nastąpi dalsze ograniczenie obywatela oraz dalsze umacnianie omnipotencji państwa, wyrażające się między innymi w arbitralnie ustalonym prawie własności. Ta droga prowadzi donikąd. Podmiotowość obywatela, przysługujące mu prawa nie mogą być skutkiem woli rządzących. Przeciwnie, prawa te i walka o ich realizację stają się przyczyną przemian społecznych, gospodarczych i ustrojowych.

Podjęjąc dzieło przebudowy państwa należy uwzględnić konsekwencje wynikające z tej oczywistej prawdy. Ich ignorowanie, niestosowanie się do obowiązujących w cywilizowanym świecie norm prawnych prowadzić musi do zagrożenia demokracji i woli przebudowy państwa.

Uzależnienie obywatela od państwa w realizacji jego podstawowych praw to cecha niemająca nic wspólnego z demokracją. Negując system totalitarny, odcinano się przecież od takiej relacji między państwem a obywatelem. Dlatego też problem reprivatyzacji wykracza poza literalną formułę własności. Transformacja ustroju bez rozwiązania tej kwestii będzie procesem niemożliwym. Negatywne konsekwencje tego dadzą się łatwo przewidzieć.

prof. dr hab. Wojciech Łączkowski*

Ustrojowe podstawy reprivatyzacji w III Rzeczypospolitej Polskiej

Truizm potrzeby reprivatyzacji wynika nie tylko, a nawet nie tyle z istoty przemian ustrojowych, opierających się na fundamentalnej zasadzie konstytucyjnej, deklarującej, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej – mówi o tym art. 2 konstytucji – ale może przede wszystkim ze zwykłej przyzwoitości, z przesłanek moralnych.

Z tego wynika drugi truizm, związany z logiką przekształceń ustrojowych, w tym własnościowych, a mianowicie, że proces prywatyzacji powinien być poprzedzony uporządkowaniem stosunków własnościowych, między innymi przez reprivatyzację. Odwrócenie tej kolejności może okazać się i okazuje się zresztą w praktyce niebezpieczne, prowadząc do komplikacji prawnych, polegających na prywatyzowaniu majątku, którego własność jest niepewna. Na powyższych stwierdzeniach kończą się truizmy.

Oczywistość szanowania własności, jako jednego z kanonów ładu prawnego i moralnego, powinna być uzupełniona przez równie oczywistą zasadę, że za szkody związane z naruszeniem tego kanonu odpowiadać powinien sprawca szkody. Jednak rodzi to w omawianym zakresie co najmniej trzy nowe kwestie.

Pierwsza nawiązuje do sytuacji, w jakich dochodziło do utraty mienia, które teraz ma być reprivatyzowane, w szczególności chodzi o to, czy pozbawienie własności, o której tu mowa, pozostawało w zgodzie z prawem, czy było w swej istocie bezprawne. W przypadku stwierdzenia bezprawia nasuwa się drugie pytanie: kto odpowiada za szkody wyrządzone właścicielom?

Wreszcie trzeci problem wynika z założeń aksjologicznych, wymagających, aby naprawianie jednych krzywd nie prowadziło do wyrządzania

* prof. dr hab. Wojciech Łączkowski – Katedra Prawa Finansowego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, były sędzia Trybunału Konstytucyjnego i przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej.

nowych, może nawet jeszcze większych krzywd osobom, które nie miały nic wspólnego z owym bezprawiem i zasługują na ochronę ich praw słuszenie nabytych. (Jest takie pojęcie stosowane w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego).

Jeśli chodzi o pierwszą sprawę, o problem podstaw prawnych naruszenia własności majątku, który ma być przedmiotem repriwatywacji, to nieuchronnie staje się pytanie, czy struktura państwowa, która doprowadzała do łamania prawa własności, miała do tego wystarczającą legitymację, to znaczy, czy była suwerennym państwem polskim, zdolnym do skutecznego stanowienia prawa polskiego.

Odpowiedzi na to pytanie można między innymi szukać i znaleźć w uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 kwietnia 1998 r. o ciągłości prawnej między II a III Rzeczpospolitą Polską (Monitor Polski nr 12).

Nie mam wątpliwości, że Senat Rzeczypospolitej Polskiej wypowiedział prawdę o minionym półwieczu, w którym Polska pozbawiona była suwerennego bytu państwowego i tym samym nie miała suwerennego prawodawcy, zdolnego tworzyć prawa polskie w imieniu i w interesie narodu polskiego. Przepisy, które wtedy ustanawiano, stanowiły narzędzie wprowadzania nowego ładu, służącego nie tyle Polsce, co światowemu systemowi komunistycznemu, do którego Polska została wtłoczona jako jeden z jego elementów. Przepisy te, chociaż wszystkie były wytworem niesuwerennego państwa, można podzielić na dwie kategorie, na takie, które zgodnie ze stamlerowską terminologią można określić jako prawo niegodziwe oraz na takie, które zupełnie dobrze regulowały wiele spraw życia codziennego, nie zasługują na takie miano i mogą funkcjonować nadal w III Rzeczypospolitej Polskiej.

Suwerenny prawodawca po odzyskaniu niezależności w sposób dorozumiany lub wyraźny może przejąć i uznać ważność tej drugiej kategorii praw. Natomiast wyraźnego wyartykułowania wymaga stwierdzenie nieważności tych pierwszych przepisów, tak jak to zostało przedstawione w przywołanej przed chwilą uchwale Senatu z 16 kwietnia 1998 r.

Stwierdzenie nieważności tak zwanego niegodziwego prawa w przeciwnieństwie do zwykłego jego uchylecia powoduje, że ulegają unicestwieniu wszystkie skutki wywołane przez takie prawo od samego początku jego istnienia. Gdyby tak się stało, powstałaby wreszcie bardzo klarowna i logiczna sytuacja prawna, w której sądy nie musiałyby paradoksalnie dociekać, czy konfiskata mienia przebiegała w sposób zgodny czy sprzeczny z obowiązującym wówczas owym prawem niegodziwym. Jest to więc zadanie dla polskiego parlamentu, które, moim zdaniem, można wykonać sprawnie i szybko, jeśli tylko będzie taka wola polityczna w obydwu izbach. Na tym tle pojawia się druga kwestia, związana ze wskazaniem sprawców szkód, polegających na bezprawnym odbieraniu właścicielom ich mienia. Nie wymaga chyba dowodu fakt, że w wyniku II wojny światowej porządek ustro-

jowoprawny, łącznie z wytyczeniem nowych granic, wprowadzono wobec Polski całkowicie bez jej udziału, a późniejsze władze państwowe nie były władzami suwerennego państwa polskiego.

Dzięki wspomnianej uchwale Senatu z 16 kwietnia tego roku zostało to ostatecznie i w pełni formalnie potwierdzone. W związku z tym uprawnione staje się pytanie, czy III Rzeczpospolita Polska, która jest kontynuatorką II Rzeczypospolitej, a nie PRL-u, jest prawnie odpowiedzialna za niegodziwości minionego półwiecza. Pytanie jest wprawdzie retoryczne, ale w dziedzinie reprivatyzacji pozostaje problem i to problem podwójnie złożony.

Po pierwsze, chodzi o przypadki niesłusznego czy bezpodstawnego wzbogacenia się osób trzecich, w tym zwłaszcza podmiotów prawa publicznego, które jeśli nawet bez swej winy przejęły cudzą własność, powinny ją zwrócić prawowitym obywatelom. Chociaż i tu zapewne trzeba będzie przewidzieć wyjątki, aby zadośćuczynić zasadzie, iż naprawa jednych krzywd nie może rodzić nowych, może nawet jeszcze większych krzywd.

Po drugie, należałoby uwzględnić specyfikę utraty własności spowodowaną przesunięciami terytorialnymi Polski. Sprawa obywateli polskich, którzy utracili swoje mienie na ziemiach wschodnich anektowanych przez były ZSRR i nie otrzymali stosownych rekompensat na terytoriach zachodnich, może być rozpatrywana, moim zdaniem, przede wszystkim na gruncie moralnym, wynikającym z obowiązku państwa troszczenia się o własnych obywateli. Natomiast odpowiedzialność prawna ciąży na sukcesorach sprawy nieszczęść, którym był przecież ZSRR.

Inaczej zupełnie przedstawia się problem odpowiedzialności wobec obywateli niemieckich, którzy swoje mienie utracili również w wyniku zdarzeń, które miały miejsce bez udziału Polski, chodzi tu głównie o układ poczdamski. Na Polsce nie ciąży w związku z tym żadne zobowiązania prawne ani nawet moralne. Wspomniani obywatele Niemiec, podobnie jak obywatele polscy wobec państwa polskiego, mogą teraz, opierając się na przesłankach moralnych, domagać się pomocy od władz Republiki Federalnej Niemiec lub na gruncie prawnym dochodzić odszkodowań od sprawców ich nieszczęść, to jest od sygnatariuszy porozumień poczdamskich.

Wreszcie trzecia, najtrudniejsza kwestia łączy się z bardziej aksjologiczną aniżeli prawną zasadą, że naprawianie jednych krzywd nie powinno się łączyć z wyrządzeniem nowych, może nawet, uwzględniając upływ czasu, jeszcze dotkliwszych krzywd.

Jest to niezwykle delikatny problem, w którym widoczna staje się kolizja dwóch wartości. Z jednej strony prawa do własności mienia utraconego w wyniku bezprawnych w swej istocie działań niesuwerennego tworu państwowego, realizującego ideologiczne założenia obcego imperium, a z drugiej strony prawa do tego mienia nabytego w dobrej wierze, często nawet bez wiedzy, że pochodzi ono z niegodziwego łamania zasady własności. Sprawa dodatkowo jeszcze się komplikuje, jeśli dotyczy mienia eksploatowanego już od wielu lat przez kilka pokoleń, jak to ma miejsce na

przykład w przypadku ziemi nabytej przez chłopów na podstawie dekretu o reformie rolnej.

Oczywiście wydaje się, że jedynym logicznym wyjściem z takiej sytuacji jest zaproponowanie byłym właścicielom stosownych rekompensat. Po to jednak, aby nie złamać wspomnianej zasady, że za szkody powinien odpowiadać ich sprawca i aby uniknąć komplikacji związanych z regułami tzw. niesłusznego bezpodstawnego wzbogacenia, także w tym zakresie należałoby, moim zdaniem, oprzeć się głównie na przesłankach moralnych, nakazujących troskę o własnych obywateli, nawet jeśli dotknęła ich krzywda ze strony obcych państw.

Byłoby to nie tylko konsekwentne i logiczne wobec tego, o czym była mowa wyżej, ale ponadto miałyby ogromny walor praktyczny, pozwalający na szybkie i sprawne zamknięcie tego skomplikowanego i bolesnego problemu. Uniknąć można by dzięki temu szczegółowych obliczeń poniesionych krzywd i aktualnej wyceny oraz precyzyjnego ustalania podmiotów uprawnionych. Po upływie dziesięcioleci od tamtych wydarzeń byłaby to ogromna, ciągnąca się przez lata i prawdopodobnie niedająca nikomu satysfakcji praca.

Szybkie, radykalne i moralnie sprawiedliwe rozwiązanie tej sprawy wymaga przyjęcia wreszcie bez zbędnej zwłoki stosownej ustawy, uwzględniającej poruszone wyżej dylematy.

prof. dr hab. Cezary Józefiak*

Skutki ekonomiczne reprivatyzacji

Reprivatyzacja dla mnie nie budzi najmniejszej wątpliwości zarówno w sensie prawnym, o czym tu już była mowa w wypowiedziach specjalistów, jak i w sensie ekonomicznym. Prawa własności są fundamentem fundamentów gospodarki rynkowej, gospodarki efektywnej. Te fundamenty zostały naruszone i nie można się godzić, że troszeczkę się je naruszy albo troszkę się osłabi, więc dla mnie przynajmniej nie ulega najmniejszej wątpliwości, że reprivatyzacja jest konieczna. Jednakże dziś powstało sporo problemów utrudniających rozwiązanie tej kwestii. Między innymi są to problemy techniczne. Może one nie powinny być na początku wymieniane, ale jest to trochę sprawa moim zdaniem wstydliva. Dlatego że my do dzisiaj nie mamy dobrze zewidencjonowanego majątku państwowego, nie mówiąc już o wyszacowaniu jego wartości. Więc jeżeli uskarżamy się na to, że tak długo ta sprawa trwa nierozwiązana, to jednak wszyscy jakoś odpowiadamy za zmarnowanie tego czasu. Mam nadzieję, że wkrótce, tak jest przynajmniej to zapowiadane, te techniczne problemy zostaną pokonane, przynajmniej związane z ewidencją.

Inna grupa problemów wiąże się z tym, że dotychczas część majątku państwowego została faktycznie rozdysponowana, przede wszystkim przez prywatyzację. Właściwie ta część powinna być jeszcze bardziej, że tak powiem, rozbudowana. Chcielibyśmy bowiem mieć w większym niż mamy zakresie przeprowadzoną prywatyzację.

Można powiedzieć, że w ostatnich latach z jednej strony dojrzewała lista roszczeń; ona jest dzisiaj lepiej znana niż kiedyś, a z drugiej strony kurczył się majątek do reprivatyzacji, między innymi przez prywatyzację. Gdyby tylko przez prywatyzację, byłoby to normalne, niestety, działo się coś więcej. Mianowicie występowało zjawisko, ja je nazwę może w sposób nie najładniejszy, rozdawania, można to pięknie nazwać – uwłaszczania. Ale ja to nazywam rozdawaniem części majątku państwowego i widzę nawet prze-

* prof. dr hab. Cezary Józefiak – Centrum im. Adama Smitha.

mawiające za tym pewne argumenty, mianowicie takie, aby przyciągnąć społeczeństwo do idei prywatyzacji. Żeby wciągnąć ludzi także i materialnie, i edukacyjnie. Natomiast nie mogę się zgodzić z tym jako pewnym programowym hasłem, które bym miał realizować, np. jakiejś zasady sprawiedliwości społecznej itd. A trochę problem uwłaszczenia zaczął nabierać takich rumieńców. Tak więc także to zawężyło zakres majątku do reprivatyzacji.

Kolejnym zmniejszeniem tego zakresu było kilka decyzji parlamentu, aby regulować zobowiązania skarbu państwa, zwłaszcza wobec emerytów, rencistów i pracowników sfery budżetowej, z majątku państwowego. Skala tego jest dosyć spora. Ogólnie trzeba powiedzieć, że to było też trochę zawinione, w tym sensie, że w ogóle możliwe do uniknięcia, gdyby nie to, że pewne ustawy zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny. Ale tak się stało i oczywiście nie było żadnych innych sposobów pokrycia tych zobowiązań jak z majątku skarbu państwa.

Kolejne uszczuplanie majątku państwowego wiązało się, wiąże się i będzie się zapewne w najbliższym czasie wiązać z pokrywaniem części deficytu budżetowego z majątku państwowego. No i właściwie jest już pewnego rodzaju zobowiązanie, że z części majątku wsparta będzie reforma ubezpieczeń społecznych. Kwota, która ma być przeznaczona na ten cel, jest duża.

A więc to, że w minionych latach nie udało się nam załatwić sprawy reprivatyzacji, dzisiaj stwarza problemy związane ze zawężeniem się tego, co może być na reprivatyzację przeznaczone. Kolejne sprawy, o których tu mówiono, to problemy prawne. Kwestie związane z częścią mienia komunalnego, no i wreszcie jest jeszcze nierozstrzygnięty pewien problem polityczny, mianowicie zakres denacjonalizacji.

Chciałbym zasugerować pewne, dosyć często dyskutowane działania zmierzające do rozwiązania tych napięć, jakie wiążą się z kwestiami wymienionymi przed chwilą. Sądzę, że te rozwiązania oczywiście powinny być podjęte przez parlament, że wszystkie te kwestie dzisiaj mają charakter polityczny, oczywiście także prawny, ale rozwiązanie inne niż wypracowane przez parlament nie wchodzi w grę.

Pierwsza kwestia to ta, że trzeba ustalić hierarchię w sensie kolejności potrzeb zaspokajanych z majątku państwowego. Wydaje mi się, że powinniśmy taką kolejność, można powiedzieć – reprivatyzacja i inne potrzeby, że to przynajmniej powinniśmy stawiać w dyskusjach parlamentarnych. Z tego, co powiedziałem na samym początku, wynika, że właściwie trudno byłoby tutaj uzasadnić inną hierarchię tych spraw.

I druga sugestia związana z tą hierarchią, po zapewnieniu tego, że potrzeby reprivatyzacji będą zaspokojone, podzieliłbym te potrzeby na – w cudzysłowie mówiąc – „rozwojowe” i „konsumpcyjne”. Do rozwojowych niewątpliwie zaliczymy wsparcie dla reformy ubezpieczeń społecznych. Do konsumpcyjnych zaś trzeba zaliczyć to, co nazywamy uwłaszczeniem, czy

to, co wiąże się z pokrywaniem deficytu budżetowego, a więc w istocie wydatków bieżących.

Co do granic denacjonalizacji, sądzę, że powinniśmy upierać się przy możliwie jej szerokich granicach. Tutaj występują różne argumenty, jak w najsłynniejszym chyba problemie lasów, ale sądzę, że można sformułować pewne warunki, które ułatwiłyby poszerzenie zakresu denacjonalizacji.

Kwestia ostatnia, związana z mieniem komunalnym. To już jest problem czysto prawny, w który nie chciałbym wnikać, ale także on się wiąże z tym, jakimi możliwościami dysponujemy, mając przed sobą zadanie reprivatyzacji.

prof. dr hab. Mirosław Granat*

Reprywatyzacja w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej

Pragnę serdecznie podziękować za zaproszenie do udziału w tym seminarium i z góry uprzedzić, że stanąłem przed niezmiernie bogatym problemem prawodawstwa państw ekskomunistycznych, jeżeli chodzi o reprywatyzację. Tych państw powstało po upadku komunizmu blisko 20. Moje uwagi będą dotyczyć państw z Polską sąsiadujących, państw położonych głównie w centrum Europy, natomiast nie jestem w stanie przedstawić szczegółowych uwag w kwestii reprywatyzacji w takich państwach, gdzie od tysiąca lat rządzą bardziej ludzie aniżeli prawa.

Myślę też, że wobec faktu, iż projekt ustawy reprywatyzacyjnej jest przygotowany i zaawansowany w naszym kraju, bardziej interesować nas będą tendencje w prawodawstwie państw postkomunistycznych niż szczegółowe rozwiązania techniczne.

Zmiany prawnoustrojowe, jakie zachodzą w poszczególnych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, mogą okazać się nietrwałe i dość łatwo odwracalne, jeżeli nie będą ugruntowane w faktycznych zmianach stosunków gospodarczych, w przeobrażeniach ustroju gospodarczego.

Kluczowe znaczenie dla wykształcenia się społeczeństwa obywateli ma proces rozpraszania własności państwowej, na który to proces składają się między innymi reprywatyzacja i prywatyzacja. Ustrój demokratyczny można bowiem między innymi rozumieć w ten sposób, jak tutaj to prezentuję, to jest właśnie jako między innymi rozproszenie własności, za którym następuje rozproszenie władzy.

Monopol własności państwowej i wyzucie obywateli z własności umożliwiły najbardziej ujmowanie interesu władzy jako żywotnego interesu społeczeństwa i parafrazując jednego z działaczy bolszewickich, Mikołaja Bucharina, ten monopol władzy państwowej umożliwiał nie tylko rozkład wrogów władzy, ale też dezorganizację ich woli.

* prof. dr hab. Mirosław Granat – Instytut Administracji i Prawa Publicznego Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Monopol ten stanowił jeden z filarów systemu panowania partii komunistycznej, a także podstawę do konwencjonalizowania efektów działalności gospodarczej, oddzielenia działań w gospodarce od racjonalności ekonomicznej, braku związku użyteczności społecznej z korzyścią jednostkową itd.

Ten proces rozproszenia własności państwowej po 1989 r. znalazł pewne podstawy w konstytucjach państw środkowoeuropejskich. Mianowicie problem własności w tych konstytucjach został unormowany w zasadzie w dwojaki sposób. Część z tych konstytucji traktuje własność w kategorii praw człowieka i obywatela, ale część, wśród nich także konstytucja polska z kwietnia ubiegłego roku, traktuje własność jako zasadę ustroju gospodarczego. Jednakże w naszym kraju własność prywatna nie jest wyszczegółowiona, nie jest ujęta w ustawie zasadniczej, co różni nas od kilku państw ekskomunistycznych, które głoszą, czy zakładają, że gospodarka opiera się na własności prywatnej.

Jeśli w naszej ustawie zasadniczej tego rodzaju norma znalazłaby się, to stwarzałyby ona silne podstawy do reprivatyzacji i prywatyzacji mienia państwowego. Tak jednak w naszej konstytucji nie jest. I jeśli dzisiaj konstatuujemy, że Polska jest w zasadzie ostatnim państwem, które nie uporządkowało stosunków własnościowych, to oczywiście pewna część tego problemu znajduje się również w takiej, a nie innej regulacji prawnoustrojowej, konstytucyjnej, prawa własności.

Przechodząc do uregulowań prawnych w państwach postkomunistycznych, dotyczących reprivatyzacji, pragnę najpierw skonstatować to, że poszczególni ustrojodawcy stanęli przed szeregiem problemów, które wydawały się czynić niemożliwą reprivatyzację lub ją utrudniać. Można je sprowadzić do następujących głównych kwestii.

Po pierwsze, podnoszono to, że upaństwowione mienie od lat 40., 50. posiada już nowych właścicieli. Często ci właściciele, były to także podmioty prywatne, dokonywali inwestycji, które znacznie przewyższały wartość znacjonalizowanego mienia. Dlatego też, co Pan Profesor Łączkowski w swoim wystąpieniu wyeksponował, w państwach postkomunistycznych prawodawcy podkreślali, że próba naprawienia krzywd wywołanych aktami niesprawiedliwości sprzed 40 lat powinna być tak prowadzona, by nie rodzić nowych krzywd. W szczególności trzeba być bardzo delikatnym i ostrożnym co do naruszenia praw nabytych przez inne osoby.

Drugi problem, przed którym stawali prawodawcy w państwach postkomunistycznych, przygotowując ustawy reprivatyzacyjne, to ten, że bardzo wiele właśnie owego mienia upaństwowionego uległo zniszczeniu lub w ogóle przestało istnieć. Stąd też pojawiał się siłą rzeczy postulat naprawienia tych krzywd w postaci rekompensat finansowych. Zarazem gospodarki poszczególnych państw postkomunistycznych znajdują się właśnie w okresie przebudowy, są zadłużone, zmuszone do kosztownych reform i kwestia owych rekompensat nie jest rzeczą prostą.

Kolejnym problemem, z jakim spotykali się prawodawcy państw postkomunistycznych w zakresie reprywatyzacji, było to, że system komunistyczny krzywdził nie tylko byłych właścicieli, ale wszystkich tych, którzy w systemie tym funkcjonowali na zasadach nieuprzywilejowanych, a więc wszyscy otrzymywali niskie pensje, niskie emerytury itd.

Kolejny problem, może już jeden z ostatnich generalnych, to ten, że nowo kształtowany system gospodarczy ma być oparty na efektywnych stosunkach gospodarczych. W tym kontekście zaś zwrot mienia byłym właścicielom i ich spadkobiercom mógł wydawać się sprzeczny z postulowaną efektywnością działania.

Chcę jednak podkreślić – tutaj powołuję się na bardzo dobre opracowanie J. Baehra i T. Kwiecińskiego, które otrzymałem dzięki pomocy Ministerstwa Skarbu i za tę pomoc w gromadzeniu materiałów bardzo dziękuję – prawodawcy w poszczególnych państwach postkomunistycznych trudności te pokonali. To nie były bariery, które uniemożliwiły wydanie ustaw reprywatyzacyjnych. Obok tych problemów, występujących generalnie, w poszczególnych państwach wystąpiły specyficzne dla nich przeszkody w reprywatyzacji. Jedną z nich był np. problem zwrotu upaństwowionego mienia kościołom i związkom wyznaniowym. Zastanawiano się, czy należy właśnie tym podmiotom i w jakim zakresie oraz na jakich zasadach mienie zwracać.

I drugi problem specyficzny, występujący w poszczególnych państwach, to jest ta kwestia, że państwa Europy Środkowej i Wschodniej po II wojnie światowej zmieniały swoje granice. Jak więc traktować majątek osób, które właśnie utraciły go na mocy rozstrzygnięć zapadłych w wyniku II wojny światowej?

Można też powiedzieć o specyfice reprywatyzacji w byłej NRD, ponieważ chodziło tam o reprywatyzację mienia nie tylko zagrabionego przez komunistów, ale także o mienie, które było grabione w okresie od lat trzydziestych, po dojściu do władzy Hitlera.

Spróbuję teraz pokazać, dokonując przeglądu ustawodawstwa, w jaki sposób poszczególni prawodawcy pokonywali trudności piętrzące się przed reprywatyzacją.

Po pierwsze, uznano reprywatyzację za czynność, która wymaga uchwalenia odrębnych regulacji prawnych. Najczęściej na tę regulację składa się kilka odrębnych aktów reprywatyzacyjnych, regulujących problem zwrotu własności. Zakres tych aktów prawnych był bardzo różny, na przykład niektóre ustawy odnosiły się tylko i wyłącznie do roszczeń reprywatyzacyjnych o charakterze majątkowym. Ta metoda regulacji miała miejsce zwłaszcza w Bułgarii w okresie uchwalenia w latach 1991–1992 aż sześciu ustaw reprywatyzacyjnych, które odrębnie dotyczyły reprywatyzacji gruntów rolnych, sklepów, warsztatów, magazynów, pracowni i jeszcze innych nieruchomości.

Niektóre ustawy regulowały równocześnie zagadnienia krzywd poniesionych wskutek prześladowań systemu totalitarnego.

Niektóre ustawy w swej treści nawiązywały *expressis verbis* do aktów nacjonalizacyjnych, w innych zaś nie odwoływano się do konkretnych ustaw i aktów o nacjonalizacji.

I wreszcie, jak już wspomniałem, w związku ze specyfiką reprivatyzacji na rzecz kościołów i związków wyznaniowych, niekiedy odrębnymi aktami prawnymi regulowano reprivatyzację właśnie na rzecz kościołów. Dotyczy to zwłaszcza, jak mi się wydaje, byłej Czechosłowacji, gdzie problem reprivatyzacji na rzecz Kościoła wystąpił, ale w zakresie bardzo ograniczonym i odnosiło się to do enumeratywnie wskazanych nieruchomości. Jestem pewien, że Pan Senator Rychetský będzie w tej sprawie mógł nam powiedzieć więcej.

Co do zakresu osób uprawnionych do zgłaszania roszczeń reprivatyzacyjnych, to zakres tych podmiotów jest w prawodawstwie głównych interesujących nas państw uregulowany niejednakowo. Czasami, ale to dotyczy, jak mi się wydaje, tylko i wyłącznie Niemiec, przyjmuje się bardzo szeroki krąg osób uprawnionych do reprivatyzacji, częściej zaś – i tutaj chyba jest to kanon prawodawców w naszym obszarze – wprowadza się różnego rodzaju ograniczenia związane, po pierwsze, z narodowością, po drugie, z obywatelstwem, po trzecie, z miejscem zamieszkania, wymogiem pewnego tzw. domicylu i jeszcze ewentualnie z charakterem prawnym podmiotu, który ubiega się o zwrot mienia.

W Niemczech prawodawca przyjmował, że każdy, kogo pozbawiono majątku, bez względu na narodowość, obywatelstwo, rasę, religię, przekonania polityczne, ma prawo do restytucji majątku lub rekompensaty finansowej.

Jak mi się wydaje, w Czechosłowacji, a następnie w Republice Czeskiej i w Republice Słowackiej z procesu reprivatyzacji wyłączono Niemców suddeckich, a w Słowacji emigrantów słowackich, mieszkających poza granicami tego kraju. Co do zakresu podmiotów, które były uprawnione do reprivatyzacji w Czechach i w Słowacji, wypowiadały się również sądy konstytucyjne w tych państwach. Z kolei na Węgrzech zakres podmiotów ubiegających się o reprivatyzację ograniczono w ten sposób, że poza kościołami nie dopuszcza się roszczeń osób prawnych.

Jeśli chodzi o zakres przedmiotowej reprivatyzacji, jak sądzę, zarysowały się przynajmniej dwa następujące zjawiska. Po pierwsze, znowu w prawodawstwie niemieckim nie przewiduje się ograniczeń roszczeń reprivatyzacyjnych co do charakteru przedmiotu roszczenia. Roszczenia reprivatyzacyjne mogą więc dotyczyć nieruchomości, ruchomości, dzieł sztuki, a także praw na dobrach o charakterze niematerialnym. Zarazem w innych państwach czasami wprowadza się ograniczenia, które definitywnie pozbawiają byłego właściciela skutecznych roszczeń reprivatyzacyjnych, na przykład wprowadzają okres, w którym musiała nastąpić nacjonalizacja, by można było ubiegać się o zwrot tego mienia. Niekiedy też – i jest to chyba przypadek najczęstszy – wprowadza się pewne ograniczenia co do metody reprivatyzacji.

I tak, jeśli mogę wypowiedzieć się o reprywatyzacji w Czechosłowacji, w czechosłowackiej ustawie o naprawieniu szkód majątkowych z 1990 r.* zastrzeżono, że rozwiązania, polegające na zwrocie mienia w naturze, nie mogą dotyczyć nieruchomości, które zostały już zabudowane. Także w Czechosłowacji i w Republice Czeskiej, o czym mówiłem, ograniczeniu podlegała reprywatyzacja na rzecz Kościoła. Najczęściej stosuje się równolegle kilka metod reprywatyzacji.

W Niemczech stosuje się restytucję naturalną, a obok niej wypłatę odszkodowania w uzgodnionej wysokości, jednakże nie mniejszej niż wartość majątku sprzedanego.

Na Węgrzech nie przewiduje się możliwości zwrotu majątku w naturze i nie istnieje też uprawnienie do żądania majątku zamiennego lub odszkodowania płatnego w gotówce.

Zgadzam się z bardzo trafną argumentacją autorów opracowania na potrzeby Ministerstwa Skarbu, wspomnianych już panów Baehra i Kwiecińskiego, że węgierska ustawa z kwietnia 1991 r., notabene nosząca tytuł „o odszkodowaniach“, nie jest w istocie ustawą reprywatyzacyjną, bowiem przepisy ustawy zapewniają przede wszystkim odszkodowania za szkody wyrządzone byłym właścicielom. Jedyłą formą wypłaty odszkodowania są boni rekompensacyjne, wydawane na kwotę odszkodowania, nie więcej jednak niż wartość około 50 tysięcy dolarów amerykańskich.

Jak się wydaje, przeciwny stan rzeczy do węgierskiego panuje w prawodawstwie bułgarskim. Osoby uprawnione odzyskiwały znacjonalizowany majątek w naturze, jednakże zwrot ten dokonywał się wtenczas, jeżeli nastąpiły następujące przesłanki: po pierwsze, majątek należał do państwa, po drugie, majątek ten musiał istnieć realnie w kształcie i w stanie, w jakim był upaństwowiony i po trzecie, że mogła być wydzielona taka jego część, która jest niezmieniona i stanowi wyodrębnioną część przedsiębiorstwa. Jeżeli przesłanki te nie były spełnione, prawodawca bułgarski stosował rekompensatę dla byłych właścicieli, a sposób wypłaty tej rekompensaty określił w rozporządzeniu Rady Ministrów.

Spróbuję teraz może spuentować przegląd prawodawstwa reprywatyzacyjnego państw postkomunistycznych.

Po pierwsze, ważne jest to, że proces reprywatyzacji został przeprowadzony na samym początku okresu zmian demokratycznych, to jest głównie w latach 1990–1992. W Bułgarii reprywatyzacja została przeprowadzona w lutym 1992 r. na mocy dwóch odrębnych ustaw, to jest ustawy o przywróceniu prawa własności do nieruchomości upaństwowionej oraz ustawy o przywróceniu prawa własności do niektórych nieruchomości. Odrębna, trzecia ustawa dotyczy reprywatyzacji mienia osób narodowości tureckiej.

* Tekst ustawy publikujemy w części pt. „Materiały pomocnicze”.

W byłej Czechosłowacji reprivatyzację prowadzono w latach 1990–1991 na podstawie, jak mi się wydaje, czterech odrębnych ustaw reprivatyzacyjnych – mówi się o małym i dużym prawie reprivatyzacyjnym.

W przypadku Niemiec kwestię reprivatyzacji rozstrzygnięto jeszcze wcześniej, bowiem integralną częścią układu zjednoczeniowego z sierpnia 1990 r. stało się oświadczenie rządu Republiki Federalnej oraz Niemieckiej Republiki Demokratycznej w sprawie regulacji otwartych kwestii majątkowych.

W przypadku Węgier proces przywracania własności regulowały ustawy z kwietnia i czerwca 1991, aczkolwiek, jak się zdaje, reprivatyzacja węgierska jest w istocie właśnie procesem naprawienia krzywd polegającym na wypłacie świadczeń odszkodowawczych.

Na Litwie również problem reprivatyzacji przesądzono i załatwiono na początku lat dziewięćdziesiątych, na mocy ustawy z 18 czerwca 1991 r.

Tak więc w świetle analizy prawoporównawczej prawodawstwa reprivatyzacyjnego Polska jest jednym, jeśli nie ostatnim państwem, które nie dokonało przywrócenia własności.

Co do kręgu podmiotów uprawnionych do zgłoszenia roszczeń reprivatyzacyjnych, to generalnie krąg tych podmiotów jest szeroki. Stosowne roszczenia, taka jest zasada, mogą zgłaszać osoby fizyczne i osoby prawne wyzute z własności pod warunkiem domicylu państwa dokonującego reprivatyzacji, jak też mogą to być osoby zamieszkałe poza terytorium danego państwa. Nie we wszystkich państwach roszczenia reprivatyzacyjne przysługują osobom prawnym, tutaj właśnie można mówić o przypadku unormowanym na Węgrzech. W przypadku osób fizycznych roszczenia reprivatyzacyjne przyznawane są tak osobom bezpośrednio wyzutym z własności, jak i ich spadkobiercom.

Przedmiotowy zakres denacjonalizacji jest niejednakowy w poszczególnych państwach. Najczęściej roszczenie o przywracanie własności można zgłaszać odnośnie do gruntów, obiektów gospodarczych, stanowiących zorganizowane przedsiębiorstwa, ale także co do mienia ruchomego.

Okolicznością prawnie indyferentną, jak to bardzo trafnie podkreślają Jerzy Baehr i Tomasz Kwieciński, jest to, czy akt nacjonalizacji był dokonany zgodnie czy niezgodnie z obowiązującym wówczas porządkiem prawnym. Idzie o to, i ten aspekt został też wyeksponowany już w wystąpieniach moich przedmówców, że prawodawcy reprivatyzację traktowali między innymi w kategorii aktu moralnego zadośćuczynienia dla osób wyzutych z własności na mocy prawodawstwa komunistycznego.

W zakresie metody reprivatyzacji stosuje się najczęściej metodę polegającą na restytucji naturalnej, ale obok tego na rekompensacie w postaci papierów wartościowych lub ewentualnie na rekompensacie pieniężnej. Najczęściej wszystkie te instytucje są stosowane.

Prawodawstwo reprivatyzacyjne państw Europy Środkowej i Wschodniej przekonuje, że mimo trudności, jakie pokazywałem, o jakich mówili prawodawcy w poszczególnych państwach, iż zwrot mienia prawowitym

właścicielom jest możliwy na podstawie wielu instytucji i środków prawnych, które się z powodzeniem mieszczą w kategoriach prawnych, bo konstytucje państw, tak jak np. Polski, najczęściej określają siebie jako państwa prawa. Stąd też nie wydaje się, aby prawodawca polski, dysponujący przecież już projektami stosownych aktów, nie wiedział, jak proces reprywatyzacji właśnie poprowadzić. Istotne jest więc okazanie woli do przeprowadzenia procesu transformacji i stosunków własnościowych, w tym zwrotu mienia.

Pragnę zakończyć takim właśnie oto stwierdzeniem, że upaństwowienie myśli w naszych państwach i społeczeństwach było poprzedzone upaństwowieniem produkcji. Jeżeli chcemy, by zmiany dokonane od początku lat osiemdziesiątych zostały zakorzenione, to proces reprywatyzacji, prywatyzacji i uwłaszczenia musi być dokonany.

dr Pavel Rychetský*

Reprywatyzacja w czeskim systemie prawnym. Stan legislacyjny i praktyka

Przede wszystkim pragnę podziękować za zaproszenie i za możliwość wystąpienia przed Państwem. Będę mógł częściowo pokazać pozytywne skutki, jakie mają nasze doświadczenia w tej tak bardzo ważnej dziedzinie politycznej, moralnej, ekonomicznej i prawnej. Ponieważ mają Państwo perfekcyjnie wręcz przygotowany program tej konferencji, a moje wystąpienie w formie pisemnej jest w tej chwili rozdawane, dlatego pozwolę sobie mówić o czymś innym. Postaram się podkreślić niektóre aspekty procesu reprywatyzacji w Czechosłowacji, a następnie w Republice Czeskiej.

Sprawy rozliczenia się z systemem totalitarnym, komunistycznym, z przeszłością – ta sprawa zawsze miała dwa wymiary. Pierwszy z nich to stosunek do ofiar minionego reżimu. Polega on na naprawieniu krzywd i bezprawia. Chcę tu podkreślić przede wszystkim to, że niektóre z tych krzywd są właściwie nie do naprawienia, jak np. odebrane życie ludzkie i ewentualnie lata, w których była dławiona godność ludzka.

Drugim wymiarem rozliczenia tej przeszłości jest wymiar jeszcze bardziej skomplikowany pod względem zarówno właśnie prawnym, jak i moralnym, mianowicie chodzi o ukaranie winnych, z powodu których doszło do tych krzywd i bezprawia. Dzisiaj będziemy mówić tylko o tej pierwszej dziedzinie. Jeżeli chodzi o drugi wymiar, powiem tylko, jakie ustawy odnośnie do tych spraw uchwaliliśmy.

Przede wszystkim przyjęliśmy dwie ustawy konstytucyjne. Jedna z nich nazywała się ustawą konstytucyjną o zwrocie majątku Komunistycznej Partii Czechosłowacji ludowi Czechosłowacji, druga – o zwróceniu majątku Socjalistycznego Związku Młodzieży, czyli *de facto* komunistycznego związku młodzieży, również ludowi, tzn. Czechosłowacji.

W wypadku tych obydwu aktów prawnych w uzasadnieniu po prostu podkreślaliśmy, że obie te instytucje czerpały nienależne im zyski i dlatego zostały one wyłączone ze swoich dóbr bez prawa do odszkodowania.

* dr praw Pavel Rychetský – przewodniczący Komisji Konstytucyjno-Prawnej Senatu Republiki Czeskiej.

Kolejną ustawą była ustawa lustracyjna, *de facto* chodziło o ustawę określającą czasowy zakaz wykonywania określonych funkcji, określonych działań publicznych. Te trzy ustawy przedkładałem jeszcze w Zgromadzeniu Federalnym ja, natomiast czwarta ustawa została przyjęta już po roku 1992. Była to ustawa o bezprawności komunistycznego reżimu i legalności oporu przeciwko temu reżimowi. Główną konstatacją było to, że termin przedawnienia tutaj nie obowiązuje i właściwie zaczyna się dopiero po upadku reżimu komunistycznego.

Kolejny krok nie miał charakteru legislacyjnego, raczej organizacyjny, mianowicie w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych został powołany jako specjalny organ w sprawach postępowania wstępnego badania i dokumentacji zbrodni komunistów. Jednak niezależnie od tego wszystkiego muszę przyznać, że jeżeli chodzi o praktyczne wyniki, poza tą właśnie bardzo rozległą wykonaną pracą legislacyjną, praktyczne efekty w zakresie ścigania sądowego osób winnych tych zbrodni są w zasadzie równie małe, jak w pozostałych krajach postkomunistycznych.

Teraz chciałbym wrócić bezpośrednio do samej problematyki reprzywatyzacji. U nas niekwestionowana potrzeba natychmiastowej restytucji była związana również z tym, że po prostu jako pierwszego kroku prawnego dokonaliśmy uchwalenia ustawy o rehabilitacjach sądowych. Był to krok, w którym właściwie w sposób jak gdyby ogólny, bez wprowadzania jakichś dodatkowych postępowania, dokonaliśmy uchylecia, właściwie derogacji wyroków sądowych w sprawach karnych.

W ten sposób, właśnie dzięki temu, że zostały derogowane dziesiątki tysięcy wyroków sądowych, a w ich ramach również właśnie wyroki dotyczące odebrania majątku bądź właśnie rzeczy ruchomych, przez fakt uchwalenia tego prawa musieliśmy bardzo szybko przystąpić do spraw reprzywatyzacyjnych, dlatego że należało wyjaśnić, w jaki sposób ten majątek ma być zwracany. Gdyby bowiem było to *ex nunc*, wówczas po prostu ci ludzie mieliby prawo do zwrotu całego poprzedniego majątku, a tutaj trzeba jeszcze uwzględnić sprawy majątku nabytego w dobrej wierze. Z tej przyczyny właśnie ustawa o rehabilitacjach sądowych *explicite* stanowiła, że odszkodowania majątkowe zostaną rozwiązane na mocy odrębnej ustawy.

Chciałbym podkreślić, że ta samodzielna odrębna ustawa, która u nas nosi nazwę wielkiej ustawy reprzywatyzacyjnej, jest w sposób niekwestionowany normą prawa prywatnego. To jest właśnie cechą specyficzną naszego rozumienia restytucji reprzywatyzacji. Osoby prawne bowiem, a więc przede wszystkim kościoły i wszelkiego rodzaju związki wyznaniowe, były reprzywatyzowane na podstawie prawa publicznego, czyli enumeratywnie.

Jeżeli chodzi o odszkodowania, o których tutaj mówię, w dziedzinie majątkowej osób fizycznych, to ta ustawa nie przywracała, nie odnawiała własności, tylko zakładała roszczenia osób uprawnionych, aby w termi-

nach prekluzyjnych zażądały od osoby zobowiązanej wydania danego przedmiotu. Zatem powstał tutaj model kontradyktoryjny dwóch uczestników, a więc osoba uprawniona, osoba zobowiązana i jeżeli tu nie doszło do wydania rzeczy czy przedmiotu, o który toczyło się postępowanie, wówczas w terminie prekluzyjnym sprawa była kierowana do sądu, aby on podjął decyzję.

Osoby uprawnione jest stosunkowo łatwo zdefiniować, są to te osoby, którym skonfiskowano ich majątek lub ich potomkowie. Pragnę powiedzieć, że w tej właśnie ustawie pojawił się wykaz osób uprawnionych do dziedziczenia znacznie szerszy niż wykaz osób ustawowo uprawnionych do dziedziczenia na mocy innych ustaw.

Znacznie istotniejszy problem powstawał w momencie konieczności określenia osób czy też podmiotów zobowiązanych. Bez wątplenia był fakt, że były to te osoby, które w momencie wejścia w życie ustawy przetrzymywały czy też były właścicielami danego przedmiotu. A więc na pierwszym miejscu państwo i wszystkie organizacje państwowe.

W ustawie znalazło się nawet takie sformułowanie, że każda osoba prawna, która przetrzymuje dany przedmiot, jest zobowiązana do zwrócenia tego przedmiotu, z jednym wyjątkiem, mianowicie były to osoby z zagranicznym udziałem majątkowym, których nie mogliśmy wywłaszczyć, dlatego że na przykład były to ambasady, które zakupiły daną willę od państwa na swoją rezydencję.

Dopiero na forum Zgromadzenia Federalnego doszło do rozszerzenia w ten sposób wyznaczonego kręgu osób zobowiązanych. Krąg ten został również rozszerzony o niektóre osoby fizyczne. Były to te osoby, które jak konstatawała ustawa, nabyły dany przedmiot od państwa, czerpiąc z tego korzyści. Do tych osób zaliczono także krewnych tych osób i osoby bliskie, jeżeli dany przedmiot został następnie tym osobom przekazany przez osobę dokonującą pierwokupu.

Z takiej koncepcji ustawy nikt nie jest praktycznie zadowolony. Ale mimo to myślę, że jest to jedyna możliwa i jedyna sprawiedliwa koncepcja. Osoby, które mają tutaj prawo do odszkodowania, są niezadowolone dlatego, że właściwie cały ciężar udowodnienia sprawy spoczywa na ich barkach. To oni muszą udowodnić, wykazać, że im albo ich przodkowi został dany przedmiot zabrany, następnie muszą znaleźć osobę, na rzecz której przekazano majątek. Jest to bardzo czasochłonne i skomplikowane. Z kolei osoby zobowiązane do zwrotu też właściwie bardzo ciężko to przeżywają, że nagle są pozbawione własnego majątku, nabytego majątku, i ponoszą jakąś odpowiedzialność.

Bardzo zwięźle pragnąłbym poinformować, co można w ten sposób zreprywatyzować, jaki majątek można odzyskać. Przede wszystkim wszystkie nieruchomości. Nie zwraca się wyłącznie tych nieruchomości, które w międzyczasie po prostu przestały istnieć, znikły, albo takich nieruchomości, które na skutek przebudowy całkowicie zmieniły swój charakter, na

przykład pierwotnie był to młyn, a teraz jest z tego elektrownia atomowa, albo też takich nieruchomości, gdzie w momencie zabrania danej własności był to grunt, działka niezabudowana, a później, po konfiskacie, powstał tam jakiś obiekt.

Rzeczą specyficzną jest z kolei zwrot rzeczy majątku ruchomego. Tutaj uświadamiam sobie tę słabość, że na przykład jeżeli chodzi o rzecz ruchomą, którą można wykazać indywidualnie, na przykład, że jest to obraz, który został zabrany i w tej chwili znajduje się w jakiejś galerii malarstwa, to ten obraz po wykazaniu praw własności powinien być zwrócony. Problem główny polega na tym, że większość tych ruchomych odebranych pierwotnym właścicielom rzeczy po prostu rozplynęła się i nie wiadomo gdzie jest. Tylko w bardzo niewielu pojedynczych przypadkach można stwierdzić ich istnienie. Poza tym, jeżeli na kogoś została nałożona kara przepadku całego mienia, ale w tym majątku nie było nieruchomości, to za ten majątek ruchomy, który mu został odebrany, dostaje jednorazowe zryczałtowane odszkodowanie od państwa.

Niektóre ograniczenia czy też ujemy związane ze sprawami majątkowymi są u nas w sposób świadomy jak gdyby wyłączone z procesu odszkodowania. Są to przypadki, kiedy ktoś posiadał akcje, a w wyniku nacjonalizacji te akcje straciły całkowicie swoją wartość. Są to przypadki, kiedy ktoś zarówno przed wojną, jak i po wojnie płacił na swój dodatkowy fundusz emerytalny, a te fundusze po wojnie też zostały znacjonalizowane. I są to przypadki, dla mnie osobiście bardzo przykre, że na przykład ktoś miał mieszkanie spółdzielcze, na to mieszkanie zapracował, a następnie musiał emigrować i w tej chwili nie ma żadnego prawa do zwrotu mieszkania czy też refundacji jego kosztów.

No i ostatni przypadek, którego reprivatyzacja nie dotyczy, mianowicie, jeżeli ktoś wykonywał jakąś działalność gospodarczą, nie mając przy tym majątku nieruchomego, na przykład był to jakiś pośrednik sprzedający papiery wartościowe albo ktoś, kto był pośrednikiem w transporcie międzynarodowym, czyli nie miał majątku nieruchomego, to w odniesieniu do niego działania reprivatyzacyjne też nie skutkują.

Oczywiście w ustawie należało również umieścić postanowienie określające, jakie odszkodowanie jednorazowe otrzymają osoby pozostałe po tych, którzy byli skazani na karę śmierci albo zmarli w więzieniu lub w areszcie bądź też w obozach pracy przymusowej. Trudno było prowadzić debatę, jaką wartość ma życie ludzkie. Rzeczywiście, wyroków śmierci oficjalnie wykonanych było u nas około 200, ale przypadków śmierci, takich jakie tutaj przed chwilą wyliczyłem, było tysiące.

Ponieważ ustawa w swojej preambule mówiła, że nie daje odszkodowań, ale stara się wyłącznie złagodzić powstałe szkody, była w tej ustawie ustalona symboliczna suma 100 tysięcy koron. Na skutek inflacji ta pierwotna suma 100 tysięcy koron w chwili obecnej wynosi z górą 25 tysięcy koron, gdy w tym samym czasie przed sądami toczą się postępowania na przykład

o to, że ktoś w publicznej placówce zdrowia został zarażony AIDS i w takim przypadku odszkodowania sięgają 1 miliona koron. Podobnie w sporach o naruszenie dobrego imienia, które np. prowadzą politycy przeciwko dziennikarzom. Kwoty za naruszenie dóbr osobistych w tych przypadkach sięgają bardzo często więcej niż miliona koron.

Andrzej Rościszewski*

Problematyka reprivatyzacji gruntów warszawskich w praktyce i orzecznictwie sądowym

Specyficzna, nieporównywalna z żadnym innym dużym miastem w Polsce sytuacja prawna nieruchomości warszawskich wynika z przepisów dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy. Aczkolwiek jest to regulacja odnosząca się tylko i wyłącznie do stolicy, to jednak właśnie tutaj jak w soczewce widać wszystkie te nieprawidłowości, o których mówiła Pani Marszałek. Nieprawidłowości wynikające, po pierwsze, z naruszenia konstytucji, po drugie, z naruszenia przez władze rządzące w Polsce w latach czterdziestych, pięćdziesiątych, siedemdziesiątych, aż po lata osiemdziesiąte, własnych przepisów owego dekretu z października 1945 r. I wreszcie niewywiązanie się z własnych zobowiązań ujętych w przepisach dekretu, dotyczących wypłacenia, co prawda, ograniczonego, ale jednak odszkodowania. Z tych przyczyn warto poświęcić parę minut na bliższą analizę zarówno przepisów samego dekretu, jak i sytuacji, jaka w tej chwili istnieje w zakresie tego, co się nazywa pseudoreprivatyzacją nieruchomości warszawskich, przeprowadzaną obecnie.

Pierwsze zagadnienie, które urasta do rangi paradoksu, a takich paradoksów jest tutaj znacznie więcej, to to, że przepisy dekretu obowiązują na terenach dawnego miasta stołecznego Warszawy w granicach z roku 1945. A zatem wszystkie tereny, bardzo obszerne, które zostały dołączone do stolicy po roku 1945, mają normalny reżim prawny, wynikający z przepisów Kodeksu cywilnego, i pełną własność. Natomiast w granicach tak zwanej małej Warszawy, czyli stolicy z 1945 r., obowiązuje zupełnie odmienny reżim prawny. Paradoks polega między innymi na tym, że na jednej ulicy na jej początku obowiązuje inny system prawny niż na jej końcu. Można sobie wyobrazić, ile problemów w praktyce rodzi taka szachownica prawna, jak dalece jest to nieprawidłowe.

* Mecenasz Andrzej Rościszewski – dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie w latach 1989–1995.

Generalne założenie dekretu przewidywało, iż wszystkie grunty z datą jego wejścia w życie z mocy ustawy, z mocy dekretu, przechodziły na rzecz gminy, miasta stołecznego Warszawy. Gmina jednak jedynie przez 5 lat była ich właścicielem, bowiem 20 marca 1950 r. z mocy ustawy o jednolitej terenowej władzy państwowej gminy zostały zlikwidowane i ich majątek przeszedł na rzecz skarbu państwa. Z kolei skarb państwa przez okres 40 lat był właścicielem wszystkich gruntów na terenie miasta stołecznego Warszawy, po to, aby 10 maja 1990 r. na podstawie tak zwanej ustawy samorządowej skomunalizował część tych gruntów i przekazywał własność na rzecz nowo powstałych gmin warszawskich. Taka była sytuacja, jeśli chodzi o grunty. Natomiast sytuacja budynków została odmiennie uregulowana i oderwana od własności gruntów. Założenie dekretu początkowo teoretycznie szło w tym kierunku, aby budynki stanowiły własność dawnych właścicieli i aby po spełnieniu określonych warunków ci dawni właściciele mogli nabyć prawo do gruntu z zachowaniem prawa własności budynku. To prawo do gruntu w owym czasie nazywało się dzierżawą wieczystą, później, w wyniku zmian ustawodawczych, zostało przekształcone we własność czasową, aż wreszcie otrzymało nazwę obowiązującą do dziś – użytkowanie wieczyste. Takie było teoretyczne założenie.

W praktyce ta teoria nie zdała z punktu widzenia politycznego egzaminu i rozpoczęto zupełnie odmienną interpretację przepisów. Podstawowym warunkiem umożliwiającym zachowanie prawa własności do budynku i prawa rzeczowego do gruntu było złożenie wniosku do władz miejskich o przyznanie dzierżawy wieczystej. Ten wniosek musiał być złożony w bardzo krótkim terminie – sześciomiesięcznym – od daty wejścia w życie Dziennika Urzędowego miasta stołecznego Warszawy, w którym to Dzienniku miasto ogłaszało wejście w posiadanie określonych części stolicy. A zatem była to pewna fikcja prawna, oderwana całkowicie od zasad Kodeksu cywilnego.

Jeśli się zważy, że ostatni Dziennik Urzędowy ogłaszający wejście w posiadanie ostatniego fragmentu miasta nosi datę 28 listopada 1948 roku, to bieg podstawowych terminów do zgłoszenia tego wniosku rozpoczynał się w latach 1946 i 1947.

Wszyscy wiemy, jak wyglądała w owym czasie Warszawa, ile ludzi zginęło w czasie powstania warszawskiego i w czasie wojny, ile osób zostało wywiezionych na Wschód i przebywało w łagrach sowieckich, w obozach i w więzieniach, ilu ludzi było na Zachodzie. W tej sytuacji wprowadzenie przepisu, który mówił o krótkim, sześciomiesięcznym terminie, musiało być z góry nierealne. Musiało z góry zakładać, że część osób nie będzie w stanie skorzystać z tej normy prawnej. A konsekwencje niezłożenia wniosków w przepisany sześciomiesięczny termin były szalenie daleko idące. Powodowały bowiem stratę nie tylko własności gruntu, który już i tak przeszedł na rzecz gminy, ale również stratę wszelkich praw do budynku posadowionego na tym gruncie. A zatem, strata całej własności nieruchomości w klasycznym, tradycyjnym pojęciu tego słowa.

Jeśli natomiast ktoś wystąpił ze stosownym wnioskiem, to do czasu jego rozpoznania zachowywał prawo użytkowania gruntu i prawo własności budynku. Przesłanką pozytywnego rozpoznania wniosku była właściwie jedna: zgodność użytkowania z planem zabudowy danego terenu. Ten plan zabudowy to nic innego, jak plan zagospodarowania przestrzennego miasta według obecnej terminologii. I wówczas okazało się, że plan zabudowy miasta stołecznego Warszawy, zatwierdzony decyzją odpowiedniego ministra robót publicznych z 11 sierpnia 1931 roku, przewidywał, zgodnie z logiką, że większość miasta powinna być wykorzystana na cele mieszkaniowe, a w konsekwencji wszystkie domy mieszkalne na ulicach w centrum Warszawy, na Wilczej, Hożej, Poznańskiej, w Alejach, powinny wrócić do właścicieli na zasadach przyznania dzierżawy wieczystej. Ale wówczas zaczęły już działać w pełni czynniki polityczne, które zmierzały do tego, żeby dotychczasowi właściciele byli w całości wywłaszczeni. Konsekwencją takiego podejścia było rozszerzenie interpretacji ówczesnych przepisów dekretem i posłużenie się sformułowaniem technicznym, zawartym w art. 7, ust. 5, który mówił o jakichkolwiek innych przyczynach nieprzyznania dzierżawy wieczystej.

Otóż to pojęcie zostało na zasadzie normy kauczukowej rozciągnięte na większość nieruchomości i w tym trybie całe śródmieście Warszawy zostało wywłaszczone na rzecz skarbu państwa, natomiast na obrzeżach miasta pozytywne decyzje, poza wybranymi przypadkami, te pozytywne decyzje przyznające dzierżawę wieczystą dotyczyły tylko i wyłącznie bardzo niewielkich, w złym stanie nieruchomości, zabudowanych małymi domkami.

Te decyzje wywłaszczające właścicieli pochodzą – bardzo charakterystyczne – z lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. W latach czterdziestych, wtedy kiedy jeszcze gmina miasta stołecznego Warszawy była gestorem tych spraw, decyzji takich było bardzo niewiele. Były one zupełnie wyjątkowe. Natomiast od lat pięćdziesiątych, w związku z istniejącą w naszym kraju ówczesną sytuacją polityczną, zaczęto masowo odmawiać przyznania własności czasowej i przejmować na rzecz państwa wszystkie budynki w Warszawie.

I wreszcie trzeba powiedzieć parę słów w kwestii odszkodowania. Podobnie jak w ustawie o nacjonalizacji podstawowych gałęzi przemysłu narodowego, tak samo i tutaj odszkodowanie było przewidziane. Co prawda, było ono ograniczone do papierów wartościowych emitowanych przez miasto, co prawda, miała działać specjalna komisja, która miała szacować wartość, ale odszkodowanie uwzględniono, z tym wszakże warunkiem, że jego zasady miał określić akt wykonawczy, odpowiednie rozporządzenie.

Do dziś owo rozporządzenie się nie ukazało. Norma art. 9 dekretu przewidująca odszkodowanie okazała się normą martwą. Podobnie jak było z normą przewidującą odszkodowanie przy nacjonalizacji przemysłu, gdzie odszkodowanie rzeczywiście zostało przyznane, ale tylko i wyłącznie obco-krajowcom, a nie obywatelom polskim, w ramach umów zawartych między

Polską Ludową a krajami macierzystymi, z których pochodzili wywłaszczeni właściciele przemysłu polskiego.

I wreszcie, żeby zamknąć ten cały problem i wyeliminować pisma, które dawni właściciele masowo kierowali do władz, 29 kwietnia 1985 roku w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości znalazł się art. 82, który w ust. 1 skasował wszystkie roszczenia odszkodowawcze z tytułu przejęcia nieruchomości warszawskich. Mówiąc bardzo krótko: roszczenia odszkodowawcze wygasają z datą wejścia w życie tej ustawy.

Sprawa teoretycznie została zamknięta w pojęciu ówczesnych legislatorów, którzy nie przewidzieli, że zmieni się świat i że konsekwencje tej zmiany doprowadzą do tego, że dzisiaj, po tylu latach, na te tematy musimy rozmawiać.

Po tym lapidarnym skrócie przepisów chciałbym przejść do drugiego zagadnienia i krótko omówić wybrane problemy, które wypłynęły w orzecznictwie sądowym oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Są to sprawy ważne i charakterystyczne dla krzyżowej drogi, jaką muszą przebywać dawni właściciele po to, aby starać się dochodzić swoich roszczeń.

Pierwsze zagadnienie, które się wyłoniło w orzecznictwie sądowym, to ów nieszczęsny termin sześciomiesięczny do występowania z wnioskiem o zachowanie praw. Tutaj, niestety, interpretacja była jednolita, zarówno Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz naczelnich organów administracji. Była jednolita, bo niestety, nie mogła być inna.

W świetle redakcji dekretu termin sześciomiesięczny jest tzw. terminem zawitym prawa materialnego i nie podlega przywróceniu, nawet wówczas, gdy po stronie zainteresowanego dawnego właściciela nie można znaleźć nawet cienia, nawet ułamka procentu jego winy. Wtedy, kiedy wrócił on z łagru sowieckiego bądź jako oficer został zdemobilizowany w Anglii i wrócił do kraju już po expiracji sześciomiesięcznego terminu, nawet wówczas taki termin nie podlegał, z racji swojego materialnoprawnego charakteru, przywróceniu. A zatem, orzecznictwo w tym przypadku przecięło dyskusję i ten stan, mimo daleko posuniętych konsekwencji prawnych, trwa do dziś.

Drugie zagadnienie, to materialnoprawna legitymacja do wydawania pozytywnych decyzji. Jak już mówiłem, w latach pięćdziesiątych ta sztuczna interpretacja dekretu została poszerzona i obowiązywała ona do roku 1994. Zapadały decyzje naczelnich organów administracji, zapadały wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wychodził z założenia, że skoro jest taki zwrot niefortunny, w nieodpowiednim miejscu i niedostosowany do intencji dekretu, ale jest, że jakiegokolwiek inne przyczyny odmowy użytkowania wieczystego czy odmowy własności czasowej, to ten zwrot jest zwrotem wiążącym i daje podstawy państwu do negatywnej decyzji w zakresie przyznania użytkowania wieczystego.

Na podstawie ostatecznej negatywnej decyzji administracyjnej i negatywnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego sprawa trafiła do pierwszego prezesa Sądu Najwyższego. Pan Profesor Strzembosz wniósł

w końcu 1994 roku rewizję nadzwyczajną. Orzeczeniem z 7 lutego 1995 r. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, iż ta praktyka wynika z całkowicie błędnej, nieprawidłowej interpretacji przepisów dekretu, że jest to interpretacja tendencyjna, niemająca nic wspólnego z zasadniczą ideą, z zasadniczymi założeniami dekretu i że w konsekwencji te jakiegokolwiek inne podstawy nie stanowią podstawy materialnoprawnej do odmowy przyznania użytkownika wieczystego i w konsekwencji do przejęcia budynku na rzecz państwa.

To orzeczenie ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia interesów dawnych właścicieli, bo ono poszerzyło margines, w którym można dochodzić zwrotu nieruchomości, o te wszystkie sprawy, gdzie decyzja negatywna nie została oparta na planie zagospodarowania przestrzennego. No bo tam, gdzie w miejscu nieruchomości starej zostało w planie zagospodarowania przestrzennego przewidziane, że będzie park, przedszkole, szkoła czy więzienie, to oczywiście w tych przypadkach nie ma, w świetle dekretu, żadnych podstaw do przyznania użytkownika wieczystego. Ale tam, gdzie stał i stoi budynek, który jest budynkiem mieszkalnym, to należało w roku 1950 przyznać prawo użytkownika wieczystego i zachować prawo własności budynku. A taka sytuacja istnieje w dziewięćdziesięciu kilku procentach nieruchomości w centrum Warszawy, które w 100% zostały przejęte na rzecz skarbu państwa.

I wreszcie rodzi się kolejny bardzo poważny problem, który nie jest jeszcze do końca rozstrzygnięty, mianowicie legitymacji do występowania z wnioskiem o tę własność czasową czy dzierżawę wieczystą w ramach tego sześciomiesięcznego terminu.

W związku z tym, że taka a nie inna była w latach czterdziestych sytuacja ludności Warszawy, w imieniu nieobecnych właścicieli zaczęły działać urzędy likwidacyjne. Okręgowy Urząd Likwidacyjny w Warszawie występował w imieniu ochrony mienia opuszczonego do władz miejskich z wnioskami o przyznanie dzierżawy wieczystej, uzasadniając to tym, że właściciel jest gdzieś w świecie albo zginął i nie ma stwierdzonych praw spadkowych, majątek jest opuszczony w rozumieniu przepisów dekretu z 1946 roku o majątkach opuszczonych i poniemieckich, a zatem obowiązkiem urzędu jest zadbać o zachowanie praw dawnego właściciela.

Jak to ostatnio podała prasa, takich wniosków jest około tysiąca pięćset. Dotychczas była to ściśle strzeżona tajemnica miasta. Jeżeli by to rzeczywiście miało taką wielkość, to jest to około 1/3 wszystkich złożonych wniosków, a to mówi o skali problemu.

Otóż, obecna interpretacja, która doczekała się orzeczenia, i to niestety, niejednego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, jest negatywna. Naczelny Sąd Administracyjny, a w ślad za tym władze miasta stołecznego Warszawy stanęły na stanowisku, że urzędy likwidacyjne, mimo że były państwowymi urzędami i mimo że miały to w zakresie swojego działania, nie były władne do działania w imieniu nieobecnych właścicieli i że wnioski tych urzędów są

beprzedmiotowe i nie pociągają za sobą konsekwencji w sensie zachowania praw dawnych właścicieli. Myślę, że sprawa będzie musiała trafić w trybie rewizji nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego i że Sąd Najwyższy, może nawet w powiększonym składzie, będzie musiał rozstrzygnąć ten niezwykle poważny w swoich konsekwencjach problem. Chyba że tymczasem wejdzie w życie ustawa reprivatyzacyjna, która jak szablą przetnie ten nabrzmiały wrzód.

I wreszcie, czwarte zagadnienie, bardzo również istotne, które było przedmiotem ciekawego orzeczenia, tym razem Trybunału Konstytucyjnego. Otóż kolejna nowelizacja ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniach nieruchomości wprowadziła w art. 23 ust. 4 tzw. pierwszeństwo w odniesieniu do dawnych właścicieli przy nabyciu mienia, które obecny właściciel usiłuje sprzedać. Powstał problem, czy to pierwszeństwo ma zastosowanie do gruntów warszawskich. Oczywiście, interpretacja miasta i odpowiednich czynników była negatywna. Mówiono, że ono ma zastosowanie do innych nieruchomości i do innych przypadków, natomiast do Warszawy nie ma zastosowania.

Trybunał Konstytucyjny w obszernej uchwale, wydanej w trybie wykładni przepisów, z 18 czerwca 1996 roku stanął na stanowisku, iż owo pierwszeństwo obejmuje również i dawnych właścicieli gruntów warszawskich, właścicieli, o których mowa w art. 1 dekretu.

Trzeba powiedzieć również na temat tego, co często podnosi prasa, że pan prezydent miasta stołecznego Warszawy w sposób spektakularny zwraca nieruchomości. Otóż ten zwrot odbywa się tylko i wyłącznie w jednym trybie. W trybie występowania o unieważnienie decyzji odmawiających przyznania dzierżawy wieczystej, własności czasowej, względnie użytkowania wieczystego.

Na podstawie art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeśli zainteresowany zdoła wykazać rażące naruszenie prawa, to wówczas organ ma obowiązek unieważnić decyzję. Decyzja podlega kontroli aż do Naczelnego Sądu Administracyjnego włącznie, a później zaczyna się gehenna związana z wykonaniem tej decyzji, która trwa czasem parę ładnych lat.

Niemniej jest to jakiś tryb, może nie reprivatyzacji we właściwym tego słowa znaczeniu, ale działanie na pewnym marginesie, chwilami dosyć szerokim, z tej racji, o której mówiłem, zmierzający do rewindykacji majątku. Mogę powiedzieć, że takie sprawy w praktyce zamykają się w granicach sześciu do ośmiu, a nawet znam przypadek – dziewięciu lat postępowania. Można sobie wyobrazić, jak efektywny jest to tryb i co ci ludzie, bezpośrednio zainteresowani, myślą w zestawieniu z przepisem konstytucyjnym, że Polska jest państwem prawa, nie mówiąc już o tym, że koszty takiego postępowania, toczącego się przez wszystkie możliwe instancje, też rosną i są nie-małe.

Niemniej jednak, żeby szczęście dawnych właścicieli nie było pełne, to w art. 156, § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego znalazł się prze-

pis, który mówi, że unieważnienie decyzji nie może wszakże nastąpić wtedy, kiedy nastąpiły nieodwracalne skutki prawne, wywołane starą decyzją. Na tle tego pojęcia nieodwracalnych skutków prawnych wywiązała się bardzo ostra i ciekawa, polemiczna dyskusja, co wchodzi w zakres tego pojęcia, którą przeciął może tylko częściowo, ale w jakimś sensie Sąd Najwyższy, w uchwale podjętej w składzie siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 maja 1992 roku. Sąd Najwyższy stwierdził mianowicie, że jeśli w międzyczasie zbyt nieruchomość na rzecz osoby chronionej rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych, to takie zbycie uniemożliwia unieważnienie decyzji administracyjnej, nawet gdyby ona została podjęta z rażącym naruszeniem prawa. Wówczas poszkodowanemu taką decyzją może przysługiwać tylko i wyłącznie odszkodowanie.

Na tle interpretacji art. 156 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz rozwinięcia tezy uchwały siedmiu sędziów powstało bardzo bogate orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Będzie to przedmiotem oddzielnej prelekcji pana sędziego z Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Chciałbym w związku z tym podsumować to, co już powiedziałem.

Moi przedmówcy mówili obszernie o tym, że reprivatyzacja jest konieczna. Powoływali się na wymogi Unii Europejskiej, na kwestie moralne, na obowiązek zadośćuczynienia krzywdom, które zostały wyrządzone. Ja chciałem tylko podnieść parę kwestii związanych ściśle z Warszawą.

W moim przekonaniu konieczność ustawowej reprivatyzacji gruntów warszawskich wynika, po pierwsze, z potrzeby pełnej realizacji zasady równości wobec prawa, zasady konstytucyjnej. Nie ma bowiem żadnych przesłanek do tego, żeby na ulicy Floriańskiej w Krakowie pan X był właścicielem wielopiętrowego domu mieszkalnego czy żeby jego kuzyn był również właścicielem na ulicy Piotrkowskiej w Łodzi ośmiopiętrowej kamienicy, a w Warszawie przy ulicy Wilczej, Hożej czy Nowogrodzkiej, tam gdzie dom ocalał i nie został zniszczony, żeby dawny właściciel nie mógł posiadać swojej własności. A skoro nie może i skoro ten stan, o którym mówiłem, trwa do dzisiaj, to jest to ewidentne naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Drugie zagadnienie. Około pięciu tysięcy wniosków o zwrot nieruchomości to wieloletnie postępowanie. Przez cały ten okres zarząd miasta nie wkłada w dom ani złotówki, i nie można się temu dziwić, no bo skoro za pięć lat dom zostanie przekazany dawnemu właścicielowi czy jego spadkobiercom, to trudno od miasta wymagać, żeby inwestowało w ten dom, ponieważ odzyskanie tych środków będzie bardzo trudne. A zatem następuje dekapitalizacja majątku narodowego. Konieczność przeciwdziałania tej dekapitalizacji jest również jednym z argumentów ekonomicznych przemawiających za koniecznością szybkiej reprivatyzacji nieruchomości warszawskich.

Po to, żeby nie być gołosłownym, dam przykład. Na ulicy, gdzie mam swoje biuro, stoi dom będący własnością bardzo znanej historycznej korpo-

racji akademickiej, która to wystąpiła o zwrot tej nieruchomości. Dom jest piękny, wybudowany w najlepszym okresie lat trzydziestych w Warszawie, ma zewnętrzną okładzinę kamienną, która zaczęła opadać. Miasto, które jest zarządcą tej nieruchomości, zainstalowało ostatnio zadaszenie nad chodnikiem, ponieważ odpowiadałoby, gdyby część elewacji rozbiła głowę przechodniowi. Ponosi za to pełną cywilną odpowiedzialność. W związku z tym zadaszono chodnik, bo kamienie stale spadają. Tak wygląda konkretna sytuacja. Otóż, jest to bardzo poważny lokalny, warszawski argument przemawiający za tym, że trzeba wreszcie skończyć z tą fikcją obowiązywania prawa z okresu stalinowskiego.

I wreszcie dalszy argument, też ekonomiczny i też niemałej rangi. Mogę coś na ten temat powiedzieć z własnych doświadczeń. Szereg inwestycji z poważnym kapitałem zagranicznym w Warszawie nie dochodzi do skutku, dlatego że poważni inwestorzy nie chcą wchodzić i inwestować tam, gdzie są niewyjaśnione roszczenia dawnych właścicieli. Pierwsze pytanie, jakie poważni inwestorzy kierują do ludzi, którzy mają przygotować ewentualną inwestycję, sprowadzają się do tego, czy tytuł prawny jest niekwestionowany. Jeśli tytuł prawny jest kwestionowany, jeśli jest dawny właściciel, który występuje z określonymi roszczeniami, to poważny inwestor mówi „dziękuję, poczekam, aż sprawa będzie załatwiona”.

A zatem reasumując, myślę, że poza tymi względami ogólnymi, również i pewna specyfika Warszawy wymaga, żeby reprivatyzacja została przeprowadzona maksymalnie szybko, maksymalnie głęboko i nie w jakichś formach pośrednich, nie w postaci ekwilibrystyki prawnej, ale w formie ustawy, która wreszcie przetnie ten bolesny i nieprzyjemny problem.

Krzysztof Śmieja*

Nieprawidłowości w nacjonalizacji mienia prywatnego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego

Problematyka cywilnoprawna dotycząca reprivatyzacji mienia znacjonalizowanego w istocie w orzecznictwie Sądu Najwyższego nie istnieje, a to z tej przyczyny, że właśnie brak ustawy reprivatyzacyjnej. Orzeczenia Sądu Najwyższego, które dotyczą tej problematyki, pozostają z nią w związku w sposób pośredni. Mogę wskazać na to, że orzecznictwo Sądu Najwyższego z lat pięćdziesiątych i czterdziestych w istocie dotyczy problematyki nacjonalizacji, natomiast późniejsze orzecznictwo, zwłaszcza z lat dziewięćdziesiątych, odnosi się do kwestii związanych ze sposobem wykonywania uprawnień władczych przez skarbu państwa.

Przechodząc do kwestii ogólnych chciałbym zwrócić uwagę na to, że w teorii prawa, prawa międzynarodowego, istnieją właściwie jednolite definicje pojęcia nacjonalizacji, przy całych oczywiście – moim zdaniem – niewielkich różnicach. Najczęściej różnice te sprowadzają się do motywów. I tak, w doktrynie czy w radzieckim prawie wewnętrznym nacjonalizacja była procesem permanentnie trwającej rewolucji, zmierzającej do powszechnego upaństwowienia majątku prywatnego. Elementy te pojawiły się w ustawodawstwie radzieckim już w 1918 roku. Również podstawowy akt prawny, ustawa nacjonalizacyjna z 3 stycznia 1946 roku, nie jest wolna od takich motywów politycznych.

Pragnę przytoczyć, że w art.1 ustawa ta stanowiła, że upaństwowienie przedsiębiorstw jest przeprowadzone *dla planowego odbudowania gospodarki narodowej, zapewnienia państwu suwerenności gospodarczej i podniesienia ogólnego dobrobytu*. Śmiem twierdzić, że ten motyw ideologiczno-polityczny w sposób wyraźny w tej definicji występuje. Pragnę również zwrócić uwagę, że pojęcia nacjonalizacji w doktrynie i w istocie teorii prawa,

* Krzysztof Śmieja – poseł Akcji Wyborczej Solidarność Sejmu III kadencji; przed wyborami do Sejmu – wiceprezes Sądu Rejonowego w Tarnowskich Górach. Przedstawiciel Sejmu w Krajowej Radzie Sądownictwa.

prawa międzynarodowego, są często w bezpośredniej relacji z pojęciem konfiskaty, wywłaszczenia czy też likwidacji. Odnosząc to do ustawy nacjonalizacyjnej z 3 stycznia 1946 roku, należy zauważyć, że cechy konfiskaty posiadał art. 2 tej ustawy, natomiast art. 3, przewidujący upaństwowienie za odszkodowaniem, w istocie stanowił martwą literę prawa, o której mój przedmówca wspominał, bowiem komisja do oszacowania szkód nigdy nie została powołana.

Nie chciałem rozwodzić się nad procedurą wynikającą z tych ustaw, a to dlatego, że w istocie była ona procedurą administracyjną czy też odnoszącą się do postępowania administracyjnego. W bardzo wąskim zakresie ustawa przewidywała tryb postępowania sądowego, aczkolwiek też nie wprost, bowiem rozporządzenie Rady Ministrów z 1946 roku w sprawie postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność państwa w przepisie art. 46 przewidywało tzw. postępowanie o ustalenie własności.

To postępowanie sądowe miało cechy postępowania ustalającego, bardzo zbliżonego konstrukcją do postępowania przewidzianego w obecnie obowiązującym kodeksie w art. 189 kpc, aczkolwiek nie spotkałem się z orzecznictwem Sądu Najwyższego dotyczącym nie tylko tej kwestii i podobnych, ale będących w bezpośredniej relacji w związku z procesem reprivatyzacji. Dlatego też zmuszony jestem nawiązać do tych orzeczeń, które problemem reprivatyzacji zajmowały się w sposób pośredni albo też wskazywały na te zjawiska czy elementy, które mogłyby być – w moim przekonaniu – doniosłe z punktu widzenia przyszłego procesu reprivatyzacyjnego.

W pierwszej kolejności chciałem zwrócić uwagę, że orzeczenia administracyjne wydane w trybie ustawy nacjonalizacyjnej czy też rozporządzenia Rady Ministrów, o którym wspominałem, nie tworzyły prawa, jeżeli wziąć pod uwagę fakt, że funkcjonowanie art. 3 ustawy było wyłączone.

Te orzeczenia miały charakter deklaratoryjny, wobec tego wpisy w księgach wieczystych w istocie nie tworzyły prawa, czy też decyzje, które były wydane, nie tworzyły tego prawa. W istocie dochodziło do takich sytuacji, że osoby pozbawione majątku, nawet w takiej sytuacji, kiedy decyzja administracyjna zaginęła i na podstawie tej decyzji nie został dokonany wpis do księgi wieczystej, musiały dowodzić swojego prawa do tej nieruchomości, z powołaniem się często na przepisy ustawy z 1946 roku, w sytuacji kiedy właśnie ta ustawa stwierdziła pozbawienie uprawnień do tej nieruchomości z mocy samego prawa.

Jednakże, o czym wspominałem, znaczenie sądów powszechnych w postępowaniu reprivatyzacyjnym było wybitnie ograniczone. W istocie jedyną podstawą materialnoprawną w dochodzeniu roszczeń wynikających z utraconego majątku mógł być przepis art. 222 § 1 Kodeksu cywilnego. To roszczenie windykacyjne stwarzało po stronie właściciela uprawnienie do żądania rzeczy. Ale w sytuacji kiedy właściciel został pozbawiony nieruchomości na podstawie decyzji administracyjnej i tym bardziej w sytuacji, kiedy ta decyzja była podstawą do dokonania wpisu w księdze wieczystej, to

roszczenie takiego właściciela w istocie było wyłączone, o ile nie w znacznym stopniu ograniczone. To ograniczenie mogło dotyczyć tylko takiej sytuacji, że uprzednio w trybie art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego decyzja stanowiąca podstawę upaństwowienia została uchylona. Jak wspomniał już mój przedmówca, takich decyzji nie było dużo, stąd też powództwa sądowe, powództwa windykacyjne kończyły się na ogół oddaleniem żądania.

Chciałbym zwrócić uwagę jeszcze na kilka – moim zdaniem – doniosłych orzeczeń z lat dziewięćdziesiątych wydanych w związku z procesem zasiedzenia, bowiem w sytuacji, kiedy decyzja administracyjna została uchylona, zdarzało się tak, że dotychczasowy posiadacz, skarb państwa czy jednostka organizacyjna reprezentująca tego posiadacza, wywodził swoje prawo do nieruchomości w takiej właśnie sytuacji uchylecia decyzji z innej podstawy. Na ogół twierdził, że nieruchomość takową zasiedzia.

Przypomnę, że przepisy dotyczące zasiedzenia jako jeden z podstawowych warunków wymieniają posiadanie nieruchomości w dobrej lub złej wierze. Ta dobra wiara oczywiście odnosi się do sposobu nabycia nieruchomości. I *de facto*, *de jure* nie, ale *de facto* na pewno, skarby państwa władały tą nieruchomością przez kilkadziesiąt lat i z teoretycznego punktu widzenia spełniałby warunek dotyczący posiadania nieruchomości przez określony czas.

Jednakże Sąd Najwyższy w kilku orzeczeniach stwierdził, że takie posiadanie nie prowadzi do zasiedzenia. Sąd Najwyższy wyraźnie wskazał na dwa uprawnienia państwa, na imperium i dominium. To imperium, które wynikało z uprawnień władczych państwa, które wynikało z faktu władania nieruchomością nawet na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez władzę państwową, nie daje podstaw do zaliczania okresu posiadania na rzecz posiadania w przypadku stwierdzenia zasiedzenia. Aczkolwiek chcę podkreślić, że Sąd Najwyższy wskazał w tym wypadku na decyzje administracyjne, ale nie sposób wykluczyć takiej sytuacji, w której skarby państwa wykonywał swoje władztwo w stosunku do nieruchomości z mocy orzeczenia sądu. I już w takiej sytuacji Sąd Najwyższy stwierdził, że posiadanie wynikające z orzeczenia sądu, następnie uchylonego w trybie rewizji nadzwyczajnej, jak mowa w orzeczeniu, daje podstawę do zaliczenia okresu posiadania nieruchomości w przypadku wykonywania tego posiadania w ramach instytucji zasiedzenia.

Na koniec chciałbym zwrócić uwagę na istotne orzeczenie Sądu Najwyższego, które dalekie jest od idei reprivatyzacyjnej, wyrażonej ustawą, ale stanowi zapewne ogólną dyrektywę dla wszystkich tych, którzy w ramach obowiązujących przepisów próbują czy podejmują działania zmierzające do odzyskania upaństwowionego mienia, a mianowicie w orzeczeniu z 8 maja 1992 roku (w sprawie ARN 23/92, OSP 1993, z. 3, poz. 47) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, w którym stwierdził, że przepisy nacjonalizacyjne należy interpretować w sposób zawężający. W żadnym przypadku nie ma podstaw

do tego, by stosować przy interpretacji tych przepisów wykładnię rozszerzającą. Chcę podkreślić, iż jest to tylko dyrektywa zmierzająca do sposobu interpretacji przepisów związanych z nacjonalizacją, ale ta dyrektywa pozostanie tylko wykładnią i nie zastąpi braku stosownych przepisów reprivatyzacyjnych. Stąd też chciałbym, aby przy również moim udziale, wobec tego, że wykonuję obowiązki posła, te słowa, a przede wszystkim osób, które w tej dyskusji biorą udział, zmaterializowały się w postaci ustawy przywracającej miennie zawłaszczone.

Eugeniusz Mzyk*

Reprywatyzacja w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego

Nasuwa się ogólne pytanie, czy istotnie można mówić o reprywatyzacji w orzecznictwie sądowym, nawet nie Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego. Otóż złośliwi twierdzą, że to jest reprywatyzacja tylnymi drzwiami. Chciałbym to sprostować i powiedzieć, że sądy mają orzekać, kontrolować zgodność, przynajmniej jeśli chodzi o Naczelny Sąd Administracyjny, wydawanych decyzji. I to właśnie robimy.

Przy okazji okazuje się, że rzeczywiście dochodziło w latach przeszłych do nadużycia prawa, z tym że nie przewinęło się w żadnym referacie proste stwierdzenie, że był dekret z 16 grudnia 1918 roku w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego. Często się zapomina o tym dekrete, a przecież on obowiązywał. Jako ciekawostkę powiem, że podpisał go marszałek Józef Piłsudski – chodziło wówczas o zapobieżenie upadłości przedsiębiorstw. Dekret, który z założenia miał uratować tworzące się nowe państwo, zapobiegać zaprzestaniu produkcji, ogłaszaniu upadłości, był, niestety, w latach czterdziestych i pięćdziesiątych, bo obowiązywał do 1958 roku, nadużywany.

Na czym to polegało? Właśnie ten dekret stanowił podstawę do wyeliminowania indywidualnych zakładów pracy, nawet jednoosobowych warsztatów rzemieślniczych, wszelkich pensjonatów, małych zakładów wytwórczych, wobec których ustanawiano zarząd przymusowy. A przypomnę, że dekret z 1918 roku określał przesłanki dopuszczalności ustanowienia przymusowego zarządu. To było właśnie to zagrożenie zaprzestania produkcji, nieposiadania środków do utrzymania przedsiębiorstwa.

Dekret stanowił podstawę wydawania – nie znam dokładnych danych statystycznych – setek, jeśli nie tysięcy decyzji i w Warszawie, i w całej Polsce o ustanowieniu przymusowego zarządu.

* Eugeniusz Mzyk – sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W 1958 roku Sejm uchwalił ustawę o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod przymusowym zarządem państwowym. Wszystkie nieruchomości i ruchomości stanowiące przedmiot przymusowego zarządu stały się własnością państwa. I tu mamy pole do popisu w tej chwili, pole do popisu w cudzysłowie, żeby naprawić już ten błąd. To jest tak zwana, jak uważam, mała reprivatyzacja. Proszę sobie np. wyobrazić, że funkcjonuje doskonale mały warsztat produkcyjny – przytoczę z terenu Warszawy stan faktyczny konkretnej sprawy – mający konto bankowe, olbrzymie zapasy materiałów, zamówienia zagraniczne, a w decyzji napisano, że jest zagrożony upadkiem i dlatego się ustanawia przymusowy zarząd.

Oczywiście, w tej chwili organy administracyjne, najczęściej naczelne, stwierdzają nieważność takich decyzji i podlega to kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Można się domyślić, że konsekwencją tych orzeczeń sądowych jest powrót własności do byłego właściciela.

Muszę tu zrobić małą dygresję. Doskonały i niezwykle celny jest tytuł dzisiejszej konferencji „Reprivatyzacja w systemie prawa”. Przedmówcy mówili o wnioskach na przyszłość, *de lege ferenda*, a jak w zwierciadle odbija się to w orzecznictwie sądowym, w systemie prawa.

W ostatnich dziewięciu latach, przy przekształceniach ustrojowych i – nie ukrywajmy – majątkowych na barki sądu zrzucone zostało odium dokonywania niezwykle trudnej interpretacji. Co się dzieje 5 grudnia 1990 roku? Uwłaszcza się państwowe osoby prawne mieniem skarbu państwa i gminy. Nasuwa się pytanie, skąd to mienie państwo posiadało? Proszę zwrócić uwagę na to, że następuje kolejne obdarowywanie, uwłaszczenie. Najpierw 5 grudnia 1990 roku, to jest dzień wejścia w życie ustawy zmieniającej ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, uwłaszcza się państwowe osoby prawne, a od 1 stycznia 1998 roku uwłaszczono jeszcze ostatnie chyba jednostki posiadające osobowość prawną, mianowicie wojskowe akademie uzyskały również prawo do nabycia swojego mienia. W międzyczasie przyznano roszczenie spółdzielniom, poprzednio jeszcze zakładom, przedsiębiorstwom drogowym, nie wspomnę o jednostkach naukowo-badawczych czy o szkolnictwie wyższym, bo te przepisy uwłaszczają sukcesywnie te osoby prawne, ostatnio również i komunalne osoby prawne. Proszę więc zwrócić uwagę na kolizję interesów. My dyskutujemy od ośmiu lat na temat ustawy reprivatyzacyjnej, a tymczasem Sejm po kolei co roku uwłaszcza kolejne osoby prawne.

4 września 1997 roku uchwalono ustawę o przekształceniu użytkownika wieczystego w pełną własność. Śmiem twierdzić, że to jest kolejne uwłaszczenie użytkowników wieczystych, po to, żeby przekształcić to w pełną własność. Skąd ci użytkownicy otrzymali swoje prawo? Oczywiście od gminy lub skarbu państwa. Co pół roku jest ktoś uwłaszczany, a my zjadamy tę żabę. Dam przykład. Rozalin – majątek pod Warszawą. Była właścicielka wykazała ponad wszelką wątpliwość, że nie spełniał on normy obszarowej, czyli miał mniej niż 50 hektarów. W związku z tym sprawa przeszła

wszystkie możliwe instancje, łącznie z Sądem Najwyższym, no i znów powróciła. Ostatnio słyszałem, że jest znowu jej kolejne wznowienie przez jednego z ministrów. Na podstawie zdjęć lotniczych jeszcze raz chciano ustalić, że jednak może było powyżej 50 hektarów...

Muszę jeszcze podjąć bardzo delikatny temat. Przewija się w rozmowach kularowych, że orzecznictwo NSA jest czasami bardzo różne i nie podoba się. Z tym, że chciałbym powiedzieć jedno: bez interwencji ustawodawcy się nie obędzie, dlatego mówmy o małej reprywatyzacji tam, gdzie byli właściciele potrafią wykazać, że przejęcie nastąpiło z naruszeniem prawa.

Przytoczę jeszcze, z jakimi kłopotami boryka się Naczelny Sąd Administracyjny. Uporał się z nimi w uchwale z 23 lutego 1998 roku, ale po to żeby to przedstawić i otworzyć dziesiątki kolejnych problemów. Otóż stan faktyczny sprawy wyglądał następująco. Właściciel nieruchomości miał budynek z dziesięcioma lokalami. W latach 50-ych nastąpiło przejęcie *iure caduco* na rzecz państwa. Nie skarbu państwa, tylko wówczas się mówiło – na rzecz państwa. Nie ulega wątpliwości, przyznaje to nawet obecna gmina będąca właścicielem tej nieruchomości, że przejęcie na rzecz państwa nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa. Co więcej, nawet wywieziono właściciela na krótki okres, żeby umożliwić wejście na ten jego grunt.

Mija czterdzieści lat od tego faktu. Są lata dziewięćdziesiąte. Właściciel wnosi o stwierdzenie nieważności oczywiście wadliwej decyzji. Ale minister ma teraz dylemat, bo w międzyczasie skarb państwa zbył dwa lokale z tych dziesięciu. Co się dzieje? Dlaczego zbył własność lokali i oddał 2/10 tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste? Były właściciel mówi, że skoro sprzedano te dwa lokale z ułamkową częścią 2/10, to już się godzi z tą niesprawiedliwością i nie będzie podważał tego aktu. Ale okazuje się, że są jeszcze byli właściciele, którzy jednak podważają ten akt.

Rozważmy ten stan faktyczny. Celowo tu o tym mówię, bo może przy okazji zainspiruję autorytety, gdyż, przyznam się szczerze, ja nie potrafiłbym odpowiedzieć, jak rozwiązać ten stan faktyczny w świetle z uchwały z 23 lutego 1998 roku.

Minister w rezultacie najpierw podjął wadliwą decyzję, później dokonał jej autokorekty. Sprawa się znalazła w Naczelnym Sądzie Administracyjnym z takim wynikiem: stwierdza się nieważność decyzji co do części nieruchomości – w 8/10, a w 2/10 nie stwierdza nieważności, tylko się ogranicza, że zostały wydane z naruszeniem prawa. Co to oznacza? Oznacza, że były właściciel wraca jako właściciel 8/10 i ośmiu lokali. 8/10 nieruchomości i dwóch będzie właścicielem tych ośmiu lokali.

Ale w tej chwili doktryna stoi na przeszkodzie. W zgodnej opinii przedstawiciele nauki i prawa mówią, że nie może być właściciel wrócić, bo nie może istnieć sytuacja, aby współwłasność należała do osoby fizycznej i do gminy i żeby obciążyć ułamkową część należącą do gminy użytkowaniem wieczystym.

Na przeszkodzie tym razem stoi sama instytucja użytkowania wieczystego. Przypomnę, że użytkowanie wieczyste może być ustanowione wyłącznie na gruncie stanowiącym własność skarbu państwa lub gminy. Nie może więc być tak, że jest współwłaścicielem osoba fizyczna i gmina lub skarb państwa, bo nie można tego udziału obciążyć. I to jest jednolite stanowisko nauki. Co więcej, gdy referowałem rozstrzygnięcie tej uchwały kolegom Sądu Najwyższego, powiedzieli, że to herezje. Ale proszę, żeby Państwo prześledzili tok rozumowania.

Istotnie, nauka mówi, że nie można przywrócić, bo w międzyczasie sprzedano dwa lokale. To skład orzekający stwierdził 23 lutego. Niedawno dopiero napisane zostało uzasadnienie, OPS 6/97. Skład orzekający siedmiu sędziów podjął taką uchwałę. Dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej o przejęciu nieruchomości na własność państwa w części, która nie obejmuje zbytych przez skarb państwa lokali w budynku znajdującym się na tej nieruchomości wraz z oddaniem w użytkowanie wieczyste.

Może to sucha formuła prawnicza, ale istota zagadnienia sprowadza się do tego, że skład siedmiu sędziów NSA niedawno podjął uchwałę, że można stwierdzić nieważność. Dodam z rozmów kularowych, że sędziowie „księgowowieczystości” odmówią wpisania tej uchwały, odmówią wpisania byłego właściciela, z tym uzasadnieniem, że nie może być współwłasności skarbu państwa i osoby fizycznej, bo te 2/10 są obciążone użytkowaniem wieczystym.

Myślę, że niestety, sędziowie poszli tu wyprzedzająco, uznając instytucję użytkowania wieczystego troszeczkę za relik, który nie odpowiada już dzisiejszym potrzebom, a co więcej, w tym wypadku rzeczywiście, gdyby kiedy powiedzieli: to jest niemożliwe, bo ta instytucja użytkowania wieczystego stoi na przeszkodzie zwrotowi tych ośmiu lokali z dziesięciu, tylko dlatego że dwa zostały sprzedane. Sędziowie jednak – nie wiem, czy myślę trafnie, nie wiem, czy zostanie to stanowisko zaakceptowane przez Sąd Najwyższy, ale tu sędziowie mieli odwagę powiedzieć, nawet te instytucje prawne, które wyłączają powrót byłych właścicieli, to niestety, musi do tego dojść albo ustawodawca to jakoś inaczej rozwiąże.

Nie chcę dalej rozwijać tego przykładu. Toczyło się wiele bojów. Najlepszy dowód, że ponad sześć tygodni pisano uzasadnienie do tego orzeczenia. Dotknięto i problemu kolejnego uwłaszczenia – przekształcenia użytkowania wieczystego w pełną własność.

Najnowsza ustawa, obowiązująca od 1 stycznia 1998 roku, to kolejny prezent dla osób fizycznych. Tylko jakim kosztem? W żadnym projekcie ustawy reprivatyzacyjnej nie ma o tym słowa. A jeszcze tzw. mała reprivatyzacja, bo Państwo dyskutują o aktach nacjonalizacyjnych, takich normatywnych *en bloc*, a przecież w latach czterdziestych i pięćdziesiątych była nadużywana instytucja prawa polegająca na tym, że wywłaszczało się rzekomo na cel publiczny, a potem wznosiło się obiekty mieszkalne albo

handlowe. Teraz były właściciel domaga się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

I w tym zakresie ileż znowu spadło niepochlebnych opinii na temat Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dam przykład. Wywłaszczono z przeznaczeniem na szpital, a wybudowano komendę ówczesnej milicji. Jakże było wiele głosów przeciwnych, gdy Naczelny Sąd Administracyjny orzekł o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości.

Jako ciekawostkę powiem, że radca prawny po ogłoszeniu wyroku spytał, czy wobec tego należy rozumieć, że w tej chwili komenda policji jest prywatna? Nie dostrzegł, że chodziło tylko o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, a relacja pomiędzy właścicielem a osobą czyniącą nakłady będzie rozstrzygnięta w trybie art. 223 do 231 Kodeksu cywilnego.

Tylko i tu ustawodawca sam, w tym w aktach jednostkowych, rozwiązał już problem tej małej reprywatyzacji. Dodam jeszcze, że w tej chwili w tym przekształceniu użytkownika wieczystego w pełną własność na podstawie ustawy z 4 września zamieszczony został art. 3, który mówi, że odmawia się przekształcenia, jeżeli toczy się postępowanie administracyjne, podważające zasadność przejęcia mienia na rzecz skarbu państwa.

Proszę zwrócić uwagę, toczy się postępowanie administracyjne, które podważa to przejęcie. A jeżeli się nie toczy? A to zależy od bardzo wielu czynników. W takim razie przekształca się w majestacie prawa była własność byłych osób fizycznych, przekształca się na rzecz kolejnych.

Można powiedzieć, że ja nie muszę oceniać zasadności czy niezasadności, ale mam stosować prawo. To nowe prawo obowiązujące od 1 stycznia 1998 roku nakazuje przekształcać cudzą własność na rzecz innych osób prywatnych. (...) Ten problem rozstrzygaliśmy już 5 grudnia, po zmianie Kodeksu cywilnego. Nareszcie osoby prawne mogły dysponować prawem własności, bo poprzednio nabywały wyłącznie na własność skarbu państwa. Było tzw. pojęcie jednolitej własności państwowej, czyli obdarowano przedsiębiorstwa, potem inne podmioty, ale jednocześnie powiedziano, że nie ma to naruszać praw osób trzecich.

Już od 5 grudnia stanęliśmy przed problemem, co zrobić, jeżeli równolegle jest rozpatrywany wniosek byłego właściciela o zwrot. No i rozstrzygnięto na korzyść byłych właścicieli, że musimy odczekać, aż się zakończy postępowanie o zwrot. Ale w tej sytuacji reprywatyzacja ma i przeciwników w obecnych właścicielach, a przede wszystkim w gminach. Gminy, uwłaszczone również mieniem skarbu państwa, są przeciwne oddawaniu. Musi to więc nastąpić wyłącznie w drodze interwencji ustawodawcy, a nie w orzecznictwie sądowym.

Zawarłem w tezach stwierdzenie, że składy orzekające stoją konsekwentnie na stanowisku, że nie oceniamy przepisów uprzednio obowiązujących. Mamy je tylko stosować. Tu, na tej sali, padły rzeczywiście przekonujące argumenty podważające to stwierdzenie, natomiast my стоимy przed dylematem stosowania choćby dekretu o gruntach warszawskich.

Powiedzieliśmy – i to jest pewnym dorobkiem orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego – to mianowicie, że jeżeli byli nabywcy mieszkań z ułamkowym użytkowaniem wieczystym, to wtedy nie może być orzeczona nieważność tej decyzji o przejęciu czy odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego. Czy to jest prawidłowy kierunek? Nie potrafię powiedzieć, natomiast jest on utrwalony, że chronimy prawa nabyte przez nabywców od gminy. Przecież nie będziemy wiarygodni, jeżeli będziemy podważali skuteczność czynności cywilnoprawnych. Niejednokrotnie nabywcy nie wiedzieli o tym, że gmina weszła w posiadanie tego gruntu w sposób bezprawny.

Ale jednocześnie, jako sędzia, nie mogę wykluczyć, że jeżeli jest lokator, który wiedział, a znam takie przypadki, który płacił czynsz najmu byłemu właścicielowi do czasu przejęcia przez gminę, to rzeczywiście, czy w tej sytuacji nabywca lokalu od gminy też podlega ochronie? Mam tu bardzo poważny dylemat. Co więcej, żaden z dostępnych i znanych mi projektów ustaw restrywatyzyzacyjnych nie rozwiązuje tego problemu.

Powiem jeszcze o jednej kolizyjnej normie zawartej w przepisach wprowadzających nową ustawę, o której jeszcze nie wspomniałem, z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. Utrzymuje ona zwrot byłym właścicielom wywłaszczonych nieruchomości. Ale w przepisach wprowadzających dodaje przepis: wygasa roszczenie byłego właściciela, jeżeli nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste i to prawo zostało ujawnione w księdze wieczystej.

Proszę Państwa, jeżeli dyskutujemy o restrywatyzyzacji w systemie prawa, to ja patrząc i stosując już teraz te nowe rozwiązania powiadam: one i ustawa o gospodarce nieruchomościami i o przekształceniu użytkowania wieczystego obowiązują od 1 stycznia 1998 roku. Ustawodawca nakazuje nam stosować tę ustawę. Pomijając te rąfy niedopuszczalności czy kolizji ze stanowiskiem doktryny, to zastanawiam się, naprawdę, z wielkim zainteresowaniem słuchałem przedmówców, te *de lege ferenda* wnioski, z tym że smutniejsze są te *de lege lata*. Pięć miesięcy obowiązuje stan prawny, który dopuszcza kolejne uwłaszczenia. Pomijając już państwowe, komunalne osoby, spółdzielnie i inne, to przecież zostają uwłaszczone osoby fizyczne. Czym? Mieniem, które należało kiedyś do osób prywatnych.

Ale z tej kolizji interesów ja muszę wybierać rozwiązania ustawowe, które weszły w życie 1 stycznia. Ustawodawca fragmentarycznie zawęża pole działania poprzez kolejne uwłaszczenia, poprzez kolejne przekształcenia, które zebrałem do jednego worka. Niektórzy mówią, że jeszcze dwa lata i o żadnej restrywatyzyzacji nie będzie mogło być mowy.

dr Kazimierz Korab*

Reprywatyzacja w opinii społecznej

Konferencja skupia wybitnych przedstawicieli prawa i dotyczy konstrukcji narzędzia prawnego rozwiązania niesłuchanie ważnego problemu reprywatyzacji. Interesujące będzie uświadomienie sobie, jakby na marginesie tych rozważań, co sądzi na ten temat ostateczny suweren, jakim w systemie demokratycznym jest społeczeństwo.

Są w Polsce dziedziny, takie jak polityka zagraniczna, które cieszą się jednakowym poparciem wszystkich opcji politycznych w kraju. Sprawa reprywatyzacji bardziej lub mniej zdaje się dzielić zarówno partie polityczne, jak i całe społeczeństwo. Nic więc dziwnego, że nie można znaleźć całościowego rozwiązania tego ważnego problemu społecznego od tylu lat.

Problem reprywatyzacji, mimo swojego wielkiego znaczenia społecznego, nie został do tej pory rozwiązany. Poczynając od 1989 roku Centrum Badań Opinii Społecznej co pewien czas powracało do sondażowych badań opinii publicznej, opisując poglądy społeczeństwa polskiego na temat reprywatyzacji.

W ciągu ostatnich ośmiu lat widać wyraźną zbieżność społecznego stosunku do reprywatyzacji oraz programu politycznego koalicji, która w danym momencie sprawuje władzę. Szeroko rozumiany postsolidarnościowy obóz polityczny, głoszący zawsze hasła reprywatyzacji i prywatyzacji, uzyskiwał też większe poparcie społeczne dla swojego programu. W okresie rządów koalicji lewicowej, raczej niechętniej reprywatyzacji, społeczeństwo także mniej życzliwie do niej się odnosiło. W związku z tym nie zaskakuje obecne odwrócenie poprzedniego trendu spadkowego i pojawienie się 11% wzrostu liczby zwolenników reprywatyzacji w ciągu zaledwie pół ostatniego roku. 52% w grudniu 1997 roku w stosunku do 41% w maju 1997 roku.

Zwolennicy reprywatyzacji to w większym stopniu mężczyźni – 54% niż kobiety – 50%. Raczej mieszkańcy dużych miast – od 62 do 66% niż wsi – 49%. Najczęściej w regionie wschodnim – 63%, najrzadziej w południowo-

* dr Kazimierz Korab – Katedra Filozofii i Socjologii SGGW w Warszawie.

wschodnim – 43%. Częściej osoby z wykształceniem wyższym niż z podstawowym. Częściej inteligencja, kadra kierownicza i prywatni przedsiębiorcy niż rolnicy i robotnicy niewykwalifikowani. Zdecydowanie częściej dotknięci utratą mienia, co oczywiste, niż nowi użytkownicy przejętego przez państwo mienia.

I na koniec wymienię procenty, ponieważ jest tu duża różnica. Raczej osoby w dziedzinie religijnej częściej praktykujące – 60% niż rządziej praktykujące – 45%. I raczej o poglądach politycznych prawicowych – 72% niż centrowych – 55% i lewicowych – 36%. Trzeba jednak pamiętać, że wyróżnione wyżej grupy mniejszościowe są i tak znacząco duże. Raczej młodzi niż starsi.

W 1998 roku Ośrodek Badania Opinii Publicznej przeprowadził także krótki sondaż na temat reprivatyzacji. 9% badanych potwierdziło, że im samym lub ich przodkom w latach 1944–1962 przejęto nieruchomości. Autorzy sondażu zauważają, że o zabranii mienia mówiły przede wszystkim osoby z wyższym wykształceniem i niepełnym wyższym, prywatni przedsiębiorcy oraz kierownicy i specjaliści.

Jakie są moralne i ekonomiczne pobudki reprivatyzacji? Reprivatyzacja ma swój wymiar aksjologiczny, który jest obecny zarówno w ideowych postawach respondentów badań sondażowych, jak i w sposobie uzasadniania przez nich potrzeby naprawienia krzywd poszkodowanym powojenną akcją nacjonalizacyjną.

Z badań przeprowadzonych przez CBOS w czerwcu 1997 roku, a dotyczących wymiaru moralnego reprivatyzacji, wynika, że zachodzi ścisły związek między tożsamością ideowo-polityczną badanych a opowiadaniem się przez nich za lub przeciw reprivatyzacji.

Więcej niż połowa zwolenników reprivatyzacji rekrutuje się spośród zwolenników ROP – 63%, UW – 62% i AWS – 52%. Więcej niż połowa przeciwników reprivatyzacji występuje w elektoracie SLD – 53% i PSL – 64%.

Jak zauważają autorzy badań, nie powinna zatem dziwić zarzucana rządowi tej koalicji bierność w kwestii reprivatyzacji. Działając na rzecz jej rozwiązania, zwłaszcza z korzyścią dla ubiegających się o zwrot mienia, roliby to bowiem niejako wbrew woli większości swoich wyborców.

W omawianych badaniach zwolennicy reprivatyzacji opowiadali się za nią najczęściej z powodów moralnych lub ekonomicznych. Jedni traktowali zatem obecny zwrot mienia tym pokrzywdzonym jako akt sprawiedliwości dziejowej, podyktowanej częścią naprawienia wyrządzonych krzywd, inni uważali, że reprivatyzacja przyczyni się do poprawy stanu polskiej gospodarki. Okazuje się, że względami moralnymi kierują się najczęściej zwolennicy AWS – aż 80%, Unii Wolności – 72% oraz – co znamienne – PSL – 72%, a najrządziej wyborcy Unii Pracy – 52% i SLD – 51%.

Ekonomiczna motywacja szereguje zwolenników partii politycznych według odwrotnej kolejności, a zatem najsilniej występuje u stronników SLD – 49% i najsłabiej u zwolenników AWS – zaledwie 15%.

Motyw moralny występuje częściej u kobiet – 65% niż u mężczyzn – 60%. U mieszkańców wsi częściej – 68% – niż największych miast – 54%, u rolników – 70% niż prywatnych przedsiębiorców – 43%. Częściej u wierzących praktykujących niż w ogóle niepraktykujących, u zwolenników prawicy niż lewicy.

Z badań przeprowadzonych w kilka miesięcy później, to jest w grudniu 1997 roku, wynika, że wyraźnie zaczęła spadać liczba zwolenników reprywatyzacji z powodów moralnych – z 62 do 49% – na rzecz uzasadnienia ekonomicznego – z 31 do 43%.

Osobne pytanie, jakie zadał CBOS w badaniach z grudnia 1997 roku, dotyczyło sposobu traktowania przez respondentów prawa własności. Na pytanie, czy własność prywatna jest bezwzględnie nienaruszalna i wszystkie organy państwa powinny ją chronić, 87% odpowiedziało twierdząco, tylko 6% przecząco, zaś 7% nie miało własnego zdania w tej sprawie. Za świętym prawem własności opowiadają się częściej mężczyźni – 90% niż kobiety – 86%, młodszy do lat 24 – 90% niż starsi, sześćdziesiąt pięć lat i więcej – 82%, częściej z wykształceniem wyższym niż z podstawowym, bardziej prywatni przedsiębiorcy i kadra kierownicza niż rolnicy, wyborcy prawicowi niż lewicowi.

Z badań przeprowadzonych w latach 1992–1995 wynika, że większość respondentów ocenia reprywatyzację negatywnie z punktu widzenia interesów gospodarki krajowej. Równocześnie odnotować należy, iż liczba oceniających negatywnie reprywatyzację wykazuje tendencję spadkową – z 36% w 1992 roku do 29% w listopadzie 1994 roku. O 4% spadła także liczba negatywnie oceniających zwracanie utraconych dóbr. Wyraźnie natomiast rośnie liczba osób niezdecydowanych.

Prawdopodobnie wyjaśnić to można niechętną postawą rządzącej koalicji do reprywatyzacji, czynnik polityczny wyraźnie bowiem różnicuje postawę respondentów, na przykład w listopadzie 1995 roku reprywatyzację oceniało negatywnie 45% respondentów o przekonaniach lewicowych i 27% o przekonaniach prawicowych. Pozytywnie oceniało 12% elektoratu lewicowego i 23% elektoratu prawicowego.

Kto winien być objęty reprywatyzacją? Czy akcją reprywatyzacyjną objąć wszystkich poszkodowanych, bez względu na ich przynależność narodową i obecne obywatelstwo? Okazuje się, że badani są podzieleni w swoich opiniach na ten temat. Od maja do grudnia 1997 roku zmalała z 26 do 20% liczba zwolenników, aby utracone mienie zwrócić wszystkim byłym właścicielom, bez względu na ich narodowość i aktualne obywatelstwo. Podobnie mniej, zamiast 15 – 11% opowiada się za tym, aby zwrócić mienie tylko Polakom, nawet jeśli obecnie są obywatelami innych państw. Wyraźnie natomiast wzrosła liczba zwolenników poglądu – z 54 do 65% – aby tylko obywatelom polskim mieszkającym obecnie na stałe w Polsce oddać ich utracone należności.

Zdecydowana większość społeczeństwa, obejmująca wszystkie kategorie zawodowe, opowiada się za tym, aby tylko obywatelom polskim, miesz-

kającym obecnie na stałe w Polsce przyznać prawo do zwrotu mienia. Za takim rozwiązaniem optują najsilniej robotnicy niewykwalifikowani – 88% i rolnicy – 74%, najsłabiej prywatni przedsiębiorcy – 55% i prawnicy, pracownicy fizyczno-umysłowi – 50%.

Na drugim miejscu plasuje się poparcie na rzecz propozycji, aby utracone mienie zwrócić wszystkim byłym właścicielom, bez względu na ich narodowość i aktualne obywatelstwo: przedsiębiorcy – 32%, robotnicy niewykwalifikowani – 8%. Najbardziej respondentzi opowiadali się za tym, aby prawo do restytucji mienia przyznać tylko Polakom, nawet jeśli obecnie są obywatelami innych państw – od 0 do 24%.

Najbardziej prawdopodobnym wyjaśnieniem prezentowanych wyborów jest obecna sytuacja ekonomiczna respondentów. Za objęciem prywatyzacją wszystkich, bez żadnych różnic, opowiada się 18% badanych, określających własne warunki materialne jako złe, 18% jako średnie i 25% jako dobre. Za objęciem Polaków posiadających nawet obywatelstwo obcego kraju proporcje te układają się odwrotnie: 7%, 10% i 15%, natomiast za ograniczeniem prawa zwrotu własności Polakom mieszkającym w kraju najczęściej opowiadają się najubożsi, potem średniozamożni i najrzadziej – dobrze sytuowani.

Zasięg reprivatyzacji. Zdaniem 59% respondentów z badań z grudnia 1997 roku reprivatyzacja powinna objąć tylko te przedsiębiorstwa, domy i place, które państwo przejęło niezgodnie z obowiązującymi w danym momencie przepisami. 14% badanych zgodziło się z propozycją, aby wszystkie przedsiębiorstwa, domy i place, które zostały przejęte przez państwo w okresie powojennym, powróciły do swoich właścicieli. Przeciwno prywatyzacji opowiedziało się wówczas 13%. Za oddaniem wszystkich utraconych dóbr opowiadają się częściej mężczyźni niż kobiety, osoby z wyższym wykształceniem niż z podstawowym, kadra kierownicza i rolnicy niż robotnicy niewykwalifikowani i wykwalifikowani, bardziej wyborcy prawicowi niż lewicowi.

Kierunek tych odpowiedzi pozostaje taki sam jak w 1995 roku, kiedy przeprowadzono analogiczne badania. Na pytanie o formę bezpośredniego zwrotu mienia przejętego w latach 1944–1962 57% poszkodowanych, jak wynika z badań OBOP, chciałoby odzyskać swój majątek w naturze, zaś 43% – jako rekompensatę w papierach wartościowych, przy czym 49% nabywców papierów wartościowych chciałoby kupić nieruchomości od skarbu państwa lub gminy, a 51% liczyło na akcje i udziały prywatyzowanych przedsiębiorstw.

Z badań CBOS wynika, że respondentzi nie przyznają preferencji jednej głównej metodzie zwrotu mienia poszkodowanym. W latach 1992–1998 postawy respondentów w tej sprawie nieznacznie tylko się zmieniły. Obecnie mniej niż przed sześciu laty opowiada się za łączeniem różnych sposobów, zależnie od sytuacji, oraz za oddawaniem w naturze, częściej natomiast badani opowiadają się za formą papierów wartościowych i mienia zastępczego.

Jak w przeszłości, tak i obecnie, najmniej osób popiera gotówkową formę realizacji odszkodowania. Najchętniej Polacy akceptują zwrot dóbr w naturze o mniejszej wartości, trudniej o dużej wartości.

Z badań CBOS przeprowadzonych w latach 1992–1994 i 1998 wynika, że systematycznie spada liczba optujących na rzecz małych obiektów i równocześnie rośnie liczba zwolenników zwrotu dóbr o wielkiej wartości.

W wyżej wymienionych latach, na przykład, za zwrotem młynów, tartaków i cegielni opowiadało się odpowiednio: 78%, 75% i 72%, podczas gdy w tym samym czasie wyraźnie wzrosła liczba zwolenników, o 10%, w przypadku zwrotu pałaców, zamków i dworów, o 9% w przypadku majątków ziemskich i o 8% w przypadku dużych zakładów przemysłowych.

Rosnąca społeczna akceptacja dla zwrotu wielkiej własności prawdopodobnie wynika nie tylko z oswojenia się z własnością prywatną, ale i z pozytywnego jej wartościowania. W badaniach reprezentatywnych nie występował problem lasów państwowych.

W sumie z przedstawionych wyżej badań wynika, że społeczeństwo dostrzega złożoność problemu reprywatyzacji, ale jednocześnie wyraża wyjściowo wystarczające i stale rosnące poparcie dla jej przeprowadzenia. Widać związek między postawami społecznymi i programem aktualnie rządzącej koalicji. Wynika stąd wniosek, że skuteczne rozwiązanie problemu reprywatyzacji najwięcej zależeć będzie od woli politycznej władz państwowych, sprawujących obecnie władzę w naszym kraju.

Należy żałować, że zmarnowano kapitał społecznego poparcia dla reprywatyzacji, które w marcu 1991 roku osiągnęło najwyższy dotychczas notowany poziom 65%. Potem poparcie to systematycznie topniało, by w maju ubiegłego roku osiągnąć najniższy wynik 41%.

Objęcie rządów przez obecną koalicję sprawiło, że znowu większość społeczeństwa opowiada się za reprywatyzacją, przy czym w ciągu pół roku zwolenników reprywatyzacji przybyło dwa razy więcej, z 28% do 52%.

Wola społeczna istnieje. Wszystko wskazuje na to, że zaistnieje w końcu wystarczająco silna wola polityczna, aby przez reprywatyzację dokonać jakże istotnej naprawy prawnej, moralnej, gospodarczej i społecznej fundamentów III Rzeczypospolitej. Poparcie byłoby większe, gdyby społeczeństwo było dobrze poinformowane, gdyby miało wystarczająco dużo materiałów do przemyślenia, gdyby czuło oparcie we władzach państwowych.

Ta konferencja stanowi ważny przyczynek w tej sprawie, za co jako socjolog wyrażam organizatorom wdzięczność.

Głosy w dyskusji

dr Pavel Rychetský:

Im później weźmiecie się do reprivatyzacji, tym gorzej. Problem polega na tym, że życie biegnie dalej. Przebiega normalna prywatyzacja. Ludzie się żenią, umierają, dziedziczą, stosunki się coraz bardziej komplikują. To co Państwu rekomenduję, to prędkość. Ale chcę również powiedzieć, że w jednej dziedzinie w stosunku do nas jesteście w bardzo korzystnym położeniu. Jest to fakt, że w Polsce nigdy nie doszło do kolektywizacji rolnictwa, tak jak to się stało u nas. Reprivatyzacja rolnictwa w naszym kraju nam nie wyszła, dlatego że uprawnionym osobom spółdzielnie rolne musiały zwrócić grunty i zabudowania, siedliska. Państwo nikomu nic nie dawało, dlatego że to był stosunek między spółdzielnią a jednostką indywidualną i jednocześnie spółdzielnie w ciągu siedmiu lat miały zapłacić odszkodowanie za inwentarz żywy i martwy. Wynik jest taki, że to odszkodowanie za inwentarz zostało wypłacone w bardzo nieznacznej ilości i obecnie bankrutują zarówno rolnicy indywidualni, jak i spółdzielnie. To jest ta jedyna rzecz, która w Polsce nie grozi, dlatego że u was nigdy nie doszło do takiej sytuacji rolnictwa, jak to było u nas.

A poza tym życzę tak zwanej lekkiej ręki przy tworzeniu ustaw reprivatyzacyjnych. Wiem, że największe problemy powstają zawsze właśnie w parlamencie. Wielką ustawę reprivatyzacyjną przedkładałem w naszym Zgromadzeniu Federalnym jako wicepremier rządu, odpowiedzialny za prawodawstwo, za legislację. Właśnie wtedy po raz pierwszy w naszym parlamencie pojawił się fenomen, który niestety istnieje do dziś, mianowicie jest to tzw. głęboka orka w aktach prawnych.

prof. dr hab. Wojciech Katner:

Wiceprzewodnicząc kilka lat Najwyższej Izbie Kontroli i nadzorując kontrolę prywatyzacji, upominałem, że nie da się właściwie prywatyzować, jeśli nie będzie najpierw reprivatyzacji. To się nieustannie przewijało właściwie od 1992 r., kiedy tworzyliśmy stosowny departament kontroli prywatyzacji w NIK i kiedy było widać przy każdej właściwie informacji corocznie przedkładanej parlamentowi, że dochodzi do oczywistej sprzeczności prawnej, nie mówiąc już o sprzeczności interesów, o nieustannych wadach z tym związanych, zwłaszcza wtedy, kiedy następowała prywatyzacja i pojawiali się przecież właściciele w taki sposób, w jaki chcieli do tej własności dotrzeć. Sztandarowym przykładem początkowych lat był „Wedel”, ale przecież można podać bardzo wiele innych.

W Ministerstwie Gospodarki sytuacja okazała się jeszcze inna, zupełnie odmienna, niż sobie wyobrażałem zajmując się własnością wiele lat. Podzielałem z przyjemnością uwagi i doceniam wielkie zasługi Pana Profesora Dybowskiego, od wielu lat zajmującego się przecież tymi zagadnieniami, które dotyczą zwrotu własności, poprzez roszczenie windykacyjne. I tutaj bardzo wiele też potwierdzało się. Dla mnie jako cywilisty było i jest czymś fatalnym, że musi się podejmować w tej chwili decyzje reprivatyzacyjne, które dotyczą przecież zagadnień prawa cywilnego, na podstawie przepisów administracyjno-prawnych Kodeksu postępowania administracyjnego.

Będący tutaj Pan Dyrektor Departamentu Prawnego z Ministerstwa Gospodarki jest świadkiem, że od samego początku nie mogłem się pogodzić ani ze sposobem formułowania decyzji, ani z ich uzasadnieniami, ani w szczególności ze sposobem dochodzenia do tego, w jaki sposób te decyzje umożliwiały jednym, a nie umożliwiały drugim otrzymywanie zwrotu własności albo otrzymywanie odszkodowań, kiedy te odszkodowania musiały być dane ze względu na sytuację prawną, która nie pozwalała na przywrócenie własności w naturze. Jednocześnie sytuacja prawna przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego powoduje – przy działaniu, które jest właściwie atrapą – że jest ogólne niezadowolenie z tego procesu.

Wśród około 20 tysięcy wniosków reprivatyzacyjnych, które wpływały do różnych organów: do Ministerstwa Gospodarki, do ministra gospodarki jako ministra nadzorującego część tych przedsiębiorstw z racji jego funkcji organu założycielskiego, napłynęło około 3 tysięcy wniosków reprivatyzacyjnych, a wniosków odszkodowawczych ponad 300. Łącznie udało się do dzisiaj załatwić około 1700 spraw, a zatem około 1500 jest jeszcze w toku.

Decyzji reprivatyzacyjnych pozytywnych jest w tej liczbie ponad 950, negatywnych 10% z całości wydanych decyzji. Okazuje się więc, że w świetle przedstawianych wniosków i potem dowodów na poparcie tych wniosków – racja jest po stronie wnioskujących. Decyzji odszkodowawczych wydano 200, z czego pozytywnych tylko około połowy, ale w ostatnich latach wypłacono podmiotom występującym ponad 36 milionów nowych złotych

z tego tytułu. Proszę sobie uświadomić, jakie to kolosalne obciążenie, które pochodzi z rezerwy budżetowej, gdyż tego nie można było przecież przewidzieć w budżecie.

Przepisami w tym zakresie, którymi się posługujemy z Kodeksu postępowania administracyjnego, stwierdza się nieważność decyzji nacjonalizacyjnej, tak to trzeba określić, w zależności od tego, jakie przepisy są brane pod uwagę. Jaka nacjonalizacja jest naruszeniem prawa, jakie decyzje, którymi się przyznaje lub odmawia przyznania odszkodowania. Akty prawne, które są analizowane z punktu widzenia dokonanej prywatyzacji, są dwa. Jeden to dekret naczelnika państwa z 1918 r., drugi to ustawy nacjonalizacyjne z lat powojennych, łącznie z ustawami z lat sześćdziesiątych, które jakby zamykały cały ten proces wywłaszczeniowy, tak to nazwijmy.

Przy stosowaniu dekretu naczelnika państwa okazuje się, że powszechne było albo to, że przymusowy zarząd państwowy był niepotrzebnie ustanawiany, albo też wiązało to się z brakiem przesłanki obawy unieruchomienia działalności przedsiębiorstwa, ale przede wszystkim, że chodziło o takie przedsiębiorstwa, których unieruchomienie w ogóle nie miało większego znaczenia dla działalności państwa, a zatem dekret z 1918 r. w ogóle nie miał zastosowania, ale był pewnym pretekstem do stosownej decyzji administracyjnej.

Druga sytuacja wiązała się w szczególności z ustawą z 1958 r. o uregulowaniu mienia pozostającego pod przymusowym zarządem państwowym w wypadku, gdy najpierw było przejęcie pod zarząd, a potem na skutek tej ustawy nastąpiło znacjonalizowanie. Przy takich przesłankach tej ustawy okazywało się, że ona wprawdzie zrealizowana została prawidłowo, tyle że jej podstawa w postaci przymusowego zarządu najczęściej nie.

Wreszcie ustawa nacjonalizacyjna z 1946 r., która – jak sobie wyobrażałem początkowo – będzie najczęstszą podstawą prawną. Tak jednak nie było. Chcę zwrócić uwagę, że w tych sprawach reprivatyzacyjnych, z którymi mamy do czynienia, chodzi najczęściej o małe i średnie zakłady rzemieślnicze, przemysłowe, handlowe i usługowe, takie jak młyny, tartaki, cegielnie, browary, rozlewnie wód gazowanych, zakłady transportowe, piekarnie, masarnie, kaszarnie, drukarnie, odlewnie metali, garbarnie, huty szkła. Czasami są to przedsiębiorstwa większe, także i bardzo duże, np. petrochemiczne, budowlane, włókiennicze.

Z punktu widzenia osoby, która odpowiada za to, aby tę obecną administracyjną atrapę stosować, muszę powiedzieć, że z ogromną uwagą śledzimy, jak szybko uda się przeprowadzić ustawę reprivatyzacyjną. Po tylu latach i czternastu bodajże projektach, które powstały, śledzenia tej sprawy można sądzić, że właściwie chyba każda ustawa będzie lepsza niż jej brak. Każda taka ustawa, która jednocześnie zagwarantuje przywrócenie własności temu, kto rzeczywiście tę własność może udowodnić jako albo właściciel, albo spadkobierca, w taki sposób, w jaki dowody na to pozwolą, a jednocześnie zabezpieczy interesy osób, które w dobrej wierze do tej włas-

ności, do tego mienia doszły. W takich przypadkach pozostają wszelkie roszczenia odszkodowawcze.

Nie sposób doprawdy dłużej korzystać z wytrychu, który był przewidziany w Kodeksie postępowania administracyjnego zupełnie do czego innego, a który temu służy, bo innej rady na razie nie ma.

Jednocześnie rozumiemy także, że właściwość w tym momencie ministra gospodarki co do tak ogromnej liczby spraw zdaje się wątpliwa. Czyni to zresztą minister, którego nie są to podstawowe zadania. Pojawia się też powszechnie zgłaszana pretensja, także przez parlamentarzystów, związana z niebywałym przedłużaniem w czasie tego procesu, bo zwyczajnie nie ma możliwości, ani faktycznych, ani finansowych, żeby to na gruncie obowiązującego prawa szybko załatwić.

Z mojego punktu widzenia, jako profesora prawa cywilnego, zajmującego się własnością od lat, muszę powiedzieć, że oczekiwanie rozsądnej ustawy reprivatyzacyjnej jest ogromne. Dlatego dziękując za zaawansowany projekt ministra skarbu państwa, dziękuję także Senatowi za podjęcie tej tematyki.

dr Krzysztof Hubert Łaskiewicz:

Z dzisiejszej dyskusji wynika kilka podstawowych kwestii, a przede wszystkim pokazuje ona fakt, że bez reprivatyzacji dalej się po prostu „nie ujedzie”. Ten wytrych, o którym mówił Pan Minister Katner, jest niedopasowany do obecnych warunków i jednocześnie powoduje olbrzymie straty budżetowe.

Dam przykład sprzed paru dni. Jeden z ministrów spytał mnie, co robić, ponieważ NSA wręczył mu nakaz pod groźbą kary pieniężnej, indywidualnej tym razem, z powodu niewydania siedemnastu decyzji administracyjnych, w których to przypadkach jest wyraźne ociąganie się organu z wydaniem takich decyzji. Natomiast wartość, jaka jest związana z tymi siedemnastoma decyzjami, to jest ponad 20 miliardów złotych. Jeżeli ktoś przeliczy to w przypadku 170 tysięcy roszczeń, z których bardzo wiele ma możliwości dochodzenia, to zda sobie sprawę, czym jest obecny brak reprivatyzacji.

W którymś z wywiadów powiedziałem, że koszty zaniechania reprivatyzacji przekraczają znacznie koszty jej wykonania. W przypadku gdyby dawni właściciele uznali, że trzecia Rzeczpospolita nie będzie rekompensować ich roszczeń, bo nie ma takiej woli politycznej, to wówczas zaczęliby masowo korzystać z tych ścieżek prawnych, które istnieją dzisiaj, a które nie do końca są dostosowane do obecnej rzeczywistości. To mogłoby spowodować, że i uprawnieni nie mogąc dojść do finału swojego roszczenia przed polskimi organami, zaczęliby występować do organów zewnętrznych. W momen-

cie, kiedy Polska stara się wejść do struktur europejskich, byłoby to bardzo niedobrze.

Co to jeszcze oznacza?

Będąc niedawno na Zachodzie rozmawiałem z jednym z prawników, specjalistą właśnie od trybunałów międzynarodowych. Powiedział wyraźnie, że nie było jeszcze takiego państwa, które nie wykonało wyroku trybunału, bądź to genewskiego, bądź to trybunału strasburskiego. Oznacza to, że trzeba będzie w gotówce wypłacić olbrzymie pieniądze dla masy zdesperowanych dawnych właścicieli, którzy po pierwszym czy drugim precedensowym przypadku wygrania sprawy zaczną masowo się odwoływać.

Jak wspomniałem w swoim referacie wstępnym, są już takie dwa przypadki, przyjęte przez Komisję Przestrzegania Praw i Wolności. Właściwie w tej sytuacji bez załatwienia sprawy reprivatyzacji chyba nie można dalej funkcjonować, jeśli chcemy być państwem prawa.

To jest moja pierwsza refleksja. Druga, to jest kwestia praworządności. Okazuje się, że w okresie 1944–1962, bo właściwie to był ostatni rok, kiedy wydano akt o charakterze nacjonalizacyjnym, łamano prawo, jak chciano. Ale efekty tego pozostają do dzisiaj zasupłane w jakiś węzeł gordyjski, o którym mówił Pan Sędzia Mzyk, bowiem i dziś z tak poplątanej sytuacji, w której nie ma tego jednoznacznego przecięcia skutków łamania prawa, przy najlepszej nawet woli znamienitych prawników ciężko jest wyjść. Dla przeprowadzenia tego procesu nie ma alternatywy, jest tylko kwestia, czy wola polityczna, która się zmienia w przypadku tej sprawy – jak Pan Doktor Kazimierz Korab to przedstawił – wraz ze zmianą rządzących opcji politycznych. Czy ta wola będzie na tyle silna, aby doprowadzić do tego, że całkiem partykularne czasami interesy, związane między innymi również z posiadaniem własności przez określone środowiska, będące elektoratem tego czy innego ugrupowania, nie staną się na tyle przeszkodą, że z parlamentu wyjdzie być może ustawa, która będzie trudna do zrealizowania. Tutaj mieliśmy znakomity przykład gościa z Czech, który przedstawił, jak to można było w tym kraju zrobić.

Zrobiono to moim zdaniem bardzo dobrze, ale na przykład w Niemczech, gdzie nie uregulowano kwestii związanych z reprivatyzacją ziemi rolnej, dziś są bardzo poważne kłopoty. Jest właściwie wstrzymany obrót ziemią, natomiast w sądach są dziesiątki spraw i prawdopodobnie w najbliższym czasie w Niemczech ukaże się jakiś akt prawny, który „utnie” po prostu kwestię i przeprowadzi reprivatyzację również nieruchomości ziemskich, chociaż skutki już są negatywne, ponieważ stanie się to po 3 czy 4 latach od momentu, kiedy wprowadzono reprivatyzację.

I ostatnia refleksja. Otóż jest na tej sali Pani Doktor Kawecka-Sobczak, która zadała sobie bardzo wiele trudu, żeby przeprowadzić generalną kwerendę tylko jednego przypadku nacjonalizacyjnego, a mianowicie reformy rolnej.

Okazuje się, a jest to bardzo niewielu osobom znany fakt, że właściwie tak wiele naruszeń prawa było już w samym projekcie, a później uchwalo-

nym dekrete, że jeżeli by sędziowie któregoś dnia zaczęli weryfikować tego typu roszczenia dawnych właścicieli ziemskich, okazałoby się, że chyba nie ma wyjścia i trzeba by było również w tym samym trybie przyznawać tej grupie ludzi rekompensaty, idąc dotychczasowymi ścieżkami prawnymi. Prawdopodobnie byłoby tak samo w przypadku takich aktów, które dotyczyły mniejszej liczby roszczeń, na przykład w odniesieniu do transportu śródlądowego, kin i tego typu obiektów. W związku z tym, gdybyśmy w tym momencie zamknęli ten bilans, to na 170 tysięcy roszczeń, które tak statystycznie minister skarbu na dziś ocenia, to bardzo wiele z tych osób mogłoby na tych ścieżkach prawnych dochodzić swojego roszczenia. Oby to się nie stało, oby ustawa reprivatyzacyjna ten bardzo zły dla Polski tryb dochodzenia roszczeń jednoznacznie przecięła.

prof. dr hab. Wojciech Łączkowski:

Pierwsza moja refleksja dotyczy przygotowanych zmian, właściwie prac nad ustawą reprivatyzacyjną. Twierdzę, że bez zasadniczego uproszczenia procedur, a także zasad reprivatyzacji, w miarę upływu lat reprivatyzacja nie może się powieść.

Doświadczenia innych państw potwierdzają, że po tylu latach konieczne jest maksymalne uproszczenie i zasad, i procedur. Zwłaszcza że my nie możemy się zdecydować na to, o czym mówiłem w swoim wystąpieniu, czym były właściwie przepisy, na podstawie których dokonywano konfiskat majątkowych. Bo to jest problem, o czym mówił Pan Sędzia Mzyk, dla ustawodawcy. Nie dla sędziów, dla sądów w ogóle, tylko dla ustawodawcy, że dochodzi do takiego zapętlenia. My na gruncie prawa nie wiemy, jak traktować tamte przepisy: gorsze czy lepsze, ale jednak obowiązujące, czy np. jako przepisy, które nie miały godności prawa, ja to nazywam prawem niegodziwym, które trzeba unieważnić. Parlament musiałby to unieważnić od samego początku, co by znakomicie uprościło sprawę.

Druga sprawa dotyczy rzeczy, o której mało dzisiaj mówiliśmy, a która jak się wydaje, prędzej czy później ujawni się z całą mocą. Mianowicie potrzebna jest inwentaryzacja szkód majątkowych wyrządzonych obywatelom polskim, zwłaszcza na ziemiach wschodnich Polski, ale nie tylko, przez ówczesny ZSRR. To byłby taki swoisty rachunek, który być może w tej chwili, a może nawet nigdy nie zostanie spłacony, ale powinien być jednak wystawiony choćby tylko dla własnej wiedzy i zwykłej przyzwoitości. To co już mówiłem: za szkody powinien odpowiadać sprawca szkód, a tych szkód ten sprawca wyrządził rzeczywiście bardzo dużo i takiej inwentaryzacji nam brakuje.

I wreszcie trzeci problem, zresztą ujęty w projekcie ustawy reprivatyzacyjnej, który z całą mocą się ujawnił dzisiaj na konferencji prasowej. Dziennikarze to ciągle podchwytyją i mają chyba rację, mianowicie to jest

problem cudzoziemców. Wśród nich odrębną grupę stanowią Niemcy. Tu trzeba wyraźnie powiedzieć, że Niemcy nie mają ani tytułu moralnego, ani tytułu prawnego do dochodzenia restytucji swoich majątków położonych na zachodnich i północnych terytoriach Polski, ale także myślę o innych cudzoziemcach w tej chwili. Myślę, że to trzeba by bardzo wyraźnie powiedzieć nie tylko w ustawie, ale także dla uspokojenia opinii publicznej.

prof. dr hab. Tomasz Dybowski:

Na tle wystąpień i tej dyskusji nasuwają mi się pewne subiektywne spostrzeżenia. Są pewniki, które nie ulegają żadnej wątpliwości. Po pierwsze, że ekspropriacja dokonywana była w sposób niepraworządny, a ta niepraworządność miała dwojaką formę. Jedna w postaci niezgodności z konstytucją z 1935 r. czy nawet z konstytucją 1921 r., co do której ówczesna rodząca się władza komunistyczna przecież deklarowała, że w jakimś stopniu będzie ją respektować. Druga sprawa to fakt, że ta niepraworządność polegała na tym, że ekspropriacji dokonywano wbrew przepisom, które były ustanawiane przez ówczesną władzę. To był ciąg tych niepraworządności, które reprzywatyzacja ma naprawić.

Jestem ogromnym pesymistą, jeżeli ktoś sądzi, iż nieprawości mogą być nawet najlepszą ustawą reprzywatyzacyjną załatwione. To widać już z prac legislacyjnych, które trwają tyle czasu, a wyniku do dnia dzisiejszego nie przyniosły. Ale pójdę tutaj tropem tego, co był łaskaw powiedzieć Pan Profesor Łączkowski, że nawet jeżeli wyjdzie ustawa, to jej wprowadzanie w życie będzie długie i żmudne. I choćby nawet była bardzo dobra, nie wiem, czy zadowolonych, którzy mają roszczenia w zakresie reprzywatyzacji.

Reprzywatyzacja ma szereg aspektów. Jest aspekt etyczny, jest aspekt praworządności, o którym wspomniałem przed chwilą, jest aspekt historyczny, jest aspekt społeczny, jest kwestia, o której mówił przed chwilą Pan Minister, możliwości zadośćuczynienia przez państwo tym roszczeniom, jest wreszcie aspekt polityczny, który był ukryty pod postacią tak zwanej woli politycznej.

Zacznę od aspektu etycznego. Stwierdzano tu powszechnie, że to, co było niepraworządne, to co było narzucone z zewnątrz albo przez wewnętrznych ideologów, było etyczne, i tak było rzeczywiście. My mamy niestety w naszej historii takich etycznych ekspropriacji więcej w postaci tych z lat od 1944 do lat 60-ych. Takiej ekspropriacji dokonywali zaborcy. Po każdym powstaniu – i po kościuszkowskim, i listopadowym, i styczniowym – były konfiskaty.

Rzecz charakterystyczna, że dla owego pokolenia, które odzyskało niepodległość, problem ten stanął jeszcze w ostrzejszej formie. Proszę zwrócić uwagę, że te konfiskaty nie zostały restytuowane tak od razu. To trwało, bo państwo było zbyt słabe ekonomicznie, żeby dokonać naprawę prawdziwej

naprawy, a poza tym czas. Czas, który sprawiał, że nastąpiły zmiany w stosunkach własnościowych i odwracanie tych zmian, trwających 100, 80, 70 lat, było bardzo trudne. My mamy też taką sytuację. Od czasu wyrządzenia tych krzywd minęło już 50 lat. To komplikuje sprawę wydania właściwej ustawy.

Jeszcze na jedno chcę zwrócić uwagę. Z dzisiejszej dyskusji wynika, iż właściwie, jeżeli się mówi o reprivatyzacji, to się ma na myśli, jak tu padło, ubojnie, kaszarnie itp. To jest przecież mała sprawa. Reprivatyzacja dotyczy również dużej własności. A duża własność ma też różne aspekty, na przykład wielka własność ziemska. Mówimy, że nacjonalizacja miała zupełnie inny charakter niż na przykład reforma rolna, która była już uchwalona w pierwszych latach drugiej Rzeczypospolitej, ale inaczej była pomyślana. To była reforma własnego państwa, a nie narzuconego. Ale jeżeli byśmy się cofali, to ta wielka własność ziemska przecież powstała na tle zawłaszczenia królewskich ziem. Tak to wyglądało, czego nie można tracić z pola widzenia.

Planowana reforma rolna w okresie międzywojennym natomiast nie wzięła się jedynie z jakichś etycznych pobudek, choć one też były, ale przede wszystkim było ogromne społeczne parcie bezrolnych rzesz, które zmierzały do tego, żeby dostać ziemię. Taka była geneza tej reformy rolnej, o której przecież nic tu nikt nie powiedział, a która miała miejsce w okresie międzywojennym.

Następna sprawa, to jest to prawo niezgodności z prawem. Oczywiście, tam gdzie było gwałcone prawo, można powiedzieć, że sądy z trudem, ale mogą sobie dawać radę, mówił o tym Pan Sędzia Mzyk. Tylko że to jest marne narzędzie. Jeżeli mają być naprawione te różne nieprawości, to tylko w drodze ustawowej. Jeżeli to ma być robione na drodze sądowej, to będzie jedynie łatanina i nic więcej. Ale z drugiej strony była tu mowa też o aspekcie prawnomiędzynarodowym. Rzeczywiście istnieją trybunały międzynarodowe, które mogą zabierać w tej sprawie głos. Trzeba jednak pamiętać, że one nie mają egzekucji na terenie naszego państwa. Są to więc przede wszystkim zalecenia.

Po drugie, jeżeli są takie trybunały, to trzeba wziąć pod uwagę, że to nie obecne czy przedostatnie pokolenie dokonywało tych nieprawości, tylko nieprawości zaczynają się od Poczdamu i od międzynarodowych uwarunkowań, w których społeczeństwa, które mogą nam teraz stawiać zarzuty, brały udział. To nie tylko był Związek Radziecki, który nas zwasalizował. W to wasalstwo wprowadziły nas społeczeństwa Stanów Zjednoczonych, Anglii, Francji, które teraz chętnie by ferowały wyroki o naszej postawie legislacyjnej, o naszej polityce rządowej. Poza tym chciałbym zwrócić uwagę na aspekt potencjału naszego państwa. Przecież kondycja naszego państwa jest niezmiernie słaba, o czym mówił przedstawiciel Ministerstwa Skarbu. Inna jest sytuacja np. Niemiec Federalnych, które po zburzeniu muru berlińskiego połączone zostały z NRD. Czy można porównywać sytua-

cję gospodarczą RFN, która włączyła niewielki odcinek Niemiec, tych NRD-owskich, i też z tym nie może sobie poradzić, z naszą sytuacją?

Następna sprawa. Reprywatyzacja to jest ogromny koszt. Jeszcze najtańiej, można powiedzieć, wypada reprywatyzacja w drodze naturalnego zwrotu, bo najczęściej zwraca się coś, co jest w zupełnej ruinie: zrujnowane młyny, ruiny dworów, zdewastowane parki. Ale jak już dojdzie na przykład do zwrotu gruntów warszawskich, trzeba pamiętać, że Warszawa była – mówię o centralnych gruntach – w osiemdziesięciu procentach zrównana z ziemią, a teraz stoją tu ogromne budynki. Jak więc rozliczyć nakłady w razie reprywatyzacji tych gruntów? To jest sprawa niezmiernie trudna. Jeżeli zreprywatyzuje się, to trzeba żądać zwrotu nakładów. Czy jednak właściciele, którzy dochodzą reprywatyzacji, są zdolni je zwrócić? Nie.

A czy jeżeli państwo odda w reprywatyzacji te grunty, to czy właściciele będą w stanie utrzymać np. budynki mając prywatnych lokatorów, którzy płacą szcztątkową właściwie postać czynszu? Też nie. Tak że ta reprywatyzacja, tak w słowach pięknie wyglądająca, pociągnie za sobą bardzo ogromne trudności.

Chciałbym zwrócić uwagę na jeszcze jeden fragment tego, co usłyszałem. Okazuje się, że naprawdę wywłaszczonych było – tu padło 9 tysięcy, jeżeli się nie mylę, 200 tysięcy. Przemnożmy to przez znaczną liczbę potomków albo rodzin itd. To znaczy, że zainteresowane tym jest jednakże niecałe społeczeństwo, a to ma pewien aspekt polityczny.

Dlaczego na przykład przez 9 lat nie dokonano naprawdę reprywatyzacji? Bo każdy się boi, dlatego że ta reszta społeczeństwa – niezależnie od tego, co by powiedział socjolog, który prezentował wyniki badania opinii publicznej – jest albo obojętna wobec reprywatyzacji, albo wroga reprywatyzacji. Mogę powiedzieć z pewnością, że wieś jest wroga, nie ma co do tego wątpliwości. Już widzę reakcję gospodarzy, którzy zostali z reformy rolnej uwłaszczeni. Wiadomo, że nikt im ziemi nie zamierza odbierać, ale trzeba zwrócić uwagę na demagogię, jaką szerzą określone ośrodki polityczne, które mogą zresztą tę demagogię wygrać.

Drugi konflikt społeczny, jaki zaistnieje, to reprywatyzacja budynków. Będzie wówczas konflikt między właścicielami a lokatorami, bo lokatorzy płacą w tej chwili czynsze, które nie pokrywają amortyzacji i utrzymania budynków. Kiedy zaś przyjdzie właściciel, będą się obawiali, że będą płacić ogromne czynsze.

Zakończę pewnym politycznym akcentem, chociaż jestem cywilistą i polityką w ogóle się nie zajmuję. Otóż każdy układ polityczny, jeżeli dokonuje takiego aktu, jak reprywatyzacja, będzie się zastanawiał, na co wobec tego może liczyć w wyborach. Na jaki elektorat? Każde ugrupowanie polityczne będzie więc albo uczciwie, albo demagogicznie to obliczać i wykorzystywać w przyszłych kampaniach wyborczych.

Wiadomo, jaki ogromny ciężar na siebie bierze układ polityczny, który teraz ma możliwość i przeprowadza z dobrą wolą to, co powinno być zrobione

przed 10 laty, ale musi się też liczyć z ewentualnymi kosztami w przyszłych wyborach.

Andrzej Rościszewski:

Chciałbym skorzystać z okazji i wyrazić podziękowanie organizatorom dzisiejszej konferencji: Panu Przewodniczącemu, a także złożyć na jego ręce podziękowanie dla Pani Marszałek Senatu.

Taka konferencja jak dzisiejsza powinna być zorganizowana Anno Domini 1990 bądź 1991, wtedy kiedy było największe przyzwolenie społeczne na przeprowadzenie reprivatyzacji.

Po drugie, jeśli popatrzymy po tej sali, to mam wrażenie, że tak wielka akcja i duży wysiłek organizacyjny nie zostały należycie docenione, przede wszystkim przez ludzi, którzy powinni podejmować decyzje reprivatyzacyjne, to znaczy przez parlamentarzystów. Sala świeci pustkami, a jest to rzecz przykra i napawa mnie pewnym pesymizmem co do szansy przeforsowania w tym Sejmie ustawy reprivatyzacyjnej.

Kolejne zagadnienie, które chciałbym poruszyć, to kwestia, że w okresie PRL była tendencja ograniczania właściwości rzeczowej sądów. Była tendencja przekazywania różnych spraw różnym gremiom społecznym czy quasi-społecznym, wręcz administracji, która wydawała decyzje administracyjne bądź quasi-orzeczenia. Ta wadliwa praktyka, wynikająca mimo wszystko z braku zaufania do środowiska sędziowskiego, uległa zasadniczej zmianie po roku 1989 i bardzo dobrze, że się tak stało. Ale konsekwencje tego są takie, iż wymiar sprawiedliwości jest w tej chwili przeciążony liczbą spraw i co parę miesięcy jakieś nowe sprawy są przekazywane do właściwości sądów powszechnych. To powoduje, że mimo wzrostu liczby etatów w sądownictwie systematycznym, coraz dłużej oczekuje się na rozpoznanie spraw. Problem reprivatyzacji narasta i w określonych środowiskach coraz większe niezadowolenie rodzi fakt, że przeciąga się sprawa uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej, coraz więcej też spraw z tej dziedziny kierowanych jest do sądu.

Mówię to już z perspektywy prawnika praktyka, który ma z tymi zagadnieniami do czynienia i który obserwuje innych prawników praktyków, którzy również mają z tą problematyką codzienny kontakt. Ten stan w konsekwencji powoduje, iż znowu przedłuża się coraz bardziej okres rozstrzygnięcia tych spraw, zwłaszcza że są one o dużym ciężarze gatunkowym. Są to sprawy nietypowe, pracochłonne i trudne. To powoduje, iż zaczynamy, jako kraj, być w kolizji z konwencją międzynarodową, która nakazuje w rozsądnym terminie rozpatrzyć sprawę sporną każdego obywatela. Grozi to poważnymi konsekwencjami zewnętrznymi, wynikającymi z zasad Trybunału Strasburskiego. Te sprawy rzeczywiście trwają za długo i rząd musi się zdobyć na działania zmierzające do przyspieszenia bardziej efektywnego

postępowania sądowego. To wszystko pociąga za sobą konieczność zmian organizacyjnych i poważne nakłady. Z tym się trzeba liczyć.

Nie zgadzam się z szanownym Panem Profesorem Dybowskiem, że Trybunał w Strasburgu albo w Genewie będzie brał pod uwagę, czy powinien brać pod uwagę to, że był Poczdam i że nas w Poczdamie nie było. Tak powinno być, ale nikt tego realnie brać pod uwagę nie będzie i już zaczynają zapadać orzeczenia zobowiązujące do wypłacenia poważnych odszkodowań przez państwa, które nie są w stanie zapewnić zakończenia w rozsądnym terminie procesu spornego.

Bardzo się obawiam, że grożą nam z tego tytułu poważne konsekwencje i że przeciąganie reprivatyzacji naraża państwo polskie, naraża skarb państwa na daleko idące wydatki, które mogą nastąpić w stosunkowo szybkim czasie. Z drugiej zaś strony nie da się tego wszystkiego konsekwentnie pogodzić z dążeniem do Unii Europejskiej, bo skoro będziemy, a na pewno będziemy mieli, jeśli nadal nic się w tej dziedzinie nie zmieni, tego typu sytuacje, to przecież takie sygnały ze Strasburga w formie orzeczeń będą negatywnie rzutowały na nasze przygotowania do wejścia do Unii Europejskiej.

I wreszcie trzecie zagadnienie. Widzę bardzo wyraźnie pewien brak koordynacji w zakresie koncepcji rozwiązania sprawy reprivatyzacji, bo przecież wszyscy wyraźnie obserwujemy, a bardzo mocno to dzisiaj stawiał przedstawiciel Naczelnego Sądu Administracyjnego, że w wielu ustawach, w ramach różnych trybów uwłaszczenia stale i systematycznie zmniejsza się zakres mienia państwowego czy komunalnego przeznaczonego do reprivatyzacji. Z drugiej strony ciągle mówimy o konieczności reprivatyzacji. Brak zatem jakiegoś szerszego podsumowania problemu, ogólniejszej koncepcji rozwiązania tej sprawy.

Jeśli nadal problem ustawy reprivatyzacyjnej będzie się przeciągał, tak jak się przeciąga w czasie, to sprawa znów się odsunie na wiele miesięcy, a może nawet lata. Przy obecnych tendencjach ustawodawczych może rzeczywiście skończyć się tym, że w momencie kiedy zostanie uchwalona reprivatyzacja, nie będzie już czego w Polsce reprivatyzować. Stanie się ona zwykłym symbolicznym gestem, podobnie jak w przypadku odszkodowań, jakie nam fundował socjalizm w różnych aktach normatywnych. Im później będzie w Polsce przeprowadzona reprivatyzacja, tym gorzej dla nas wszystkich, a przede wszystkim gorzej dla skarbu państwa.

Eugeniusz Mzyk:

Ograniczę się do krótkiej refleksji. Bardzo się cieszę, że uczestniczyłem w tej konferencji. Poznałem założenia i intencje, bo jako praktycy mamy stosować prawo, a mniej zajmujemy się rozwiązaniami natury przyszłościowej.

Stoimy natomiast przed pewnym problemem. Wszystkie urzędy w Polsce, mam na myśli urzędy rejonowe, urzędy gminy i wojewodów, samorządowe kolegia, zajmują się problematyką dwóch ustaw: o gospodarce nieruchomościami i o przekształceniach. Te dwie ustawy są właśnie niczym innym jak odwrotną tendencją reprivatyzacji, bo przecież wydaje się już setki, jeśli nie tysiące decyzji o przekształceniach. Utrzymana jest forma uwłaszczenia i to osób prawnych: spółdzielni, zarządów dróg itd.

Innymi słowy: na tych dwóch ustawach pracują pełną parą niemalże wszystkie urzędy. Mam kontakt z pracownikami tych urzędów, bo ciągle się pytają, jak mają uwłaszczać, a ten problem ciągle istnieje. W art. 200 ustawy o gospodarce nieruchomościami utrzymano uwłaszczenia w bardzo szerokim znaczeniu. No i niestety będziemy już jesienią przystępowali do kontroli legalności tych decyzji. Mamy w tych sprawach również pytania samorządowych kolegiów odwoławczych.

Jeszcze raz więc powiadam, że są te dwie ustawy akurat odwrotną tendencją wobec ustawy reprivatyzacyjnej. Nie wnikam już w ekonomiczne aspekty, że one ograniczają przedmiot reprivatyzacji, ale wręcz rozdysponowują to mienie. Jedynym hamulcem jest to, że ma się toczyć postępowanie o prawidłowość nabycia. Ale przecież nie wszystkie sprawy zostały wszczęte w przedmiocie. Wszyscy czekają na ustawę reprivatyzacyjną. Zresztą są sytuacje, że byli właściciele nie mają prawa wszcząć postępowania, bo albo już było ostatecznie zakończone, albo nacjonalizacja była dokonana zgodnie z prawem. Wtedy nie może być w ogóle mowy o jakimś postępowaniu sądowym.

Tak więc tym mieniem od 5 miesięcy zajmują się wszystkie urzędy. No i będę miał świadomość w dalszej swojej praktyce orzeczniczej, że robię akurat coś odwrotnie niż jest, ale na swoje usprawiedliwienie dodam, że sędziowie są związani ustawami, a te dwie ustawy istnieją i jesteśmy zobowiązani do ich stosowania. Sądzę, że uczestnicy dzisiejszej konferencji rozumieją to, poza tym jeszcze i to, że jest kolizja interesów wynikająca z przyznanych roszczeń i spółdzielniom, i wszystkim tym osobom prawnym, a ostatnio i osobom fizycznym.

dr Kazimierz Korab:

Chciałbym zgłosić dwie krótkie uwagi. Pierwsza, trochę przekorna, przynajmniej na poziomie sformułowania, mianowicie z pewnego punktu widzenia można mówić, że reprivatyzacja, kryptoreprivatyzacja się już dokonała w społeczeństwie polskim na zasadzie paserstwa.

Ponieważ prawo jest niejasne, w związku z tym nie tyle na mocy ściśle określonych reguł, co mocą decyzji administracyjnych pewne procesy następowały. Przykładem może być to, co się stało w stosunku do ziem dawnych właścicieli, które po wojnie stały się własnością PGR-ów. W tej chwili

mamy właściwie nowych właścicieli, w tym znaczeniu, że dzierżawców z prawem pierwokupu.

Jeśli nadal dane są aktualne, to pięciu właścicieli w ubiegłym roku odzyskało swoje majątki sprzed wojny. Analizując natomiast z punktu widzenia społecznego to, co się dzieje i zastanawiając się nad tym, gdzie jest najsłabszy punkt w działaniach na rzecz reprivatyzacji, jakoś trudno określić, po której stronie, bo społeczeństwo się zgadza, politycy w zasadzie się zgadzają, przynajmniej większość, prawnicy się zgadzają, wszyscy przedstawiciele zawodów się zgadzają, a sprawa nie posuwa się do przodu.

Myślę, że poszedłem na łatwiznę przedstawiając ogólne wyniki badania sondażu opinii publicznej, czyli przeświadczenia o ogólnych postawach całego społeczeństwa. Sądzę, że kategorią najważniejszą w analizie źródeł oporu jest kategoria lobbingu, grup interesów, które naturalnie trudno jest opisywać i analizować. Natomiast chyba jest to ten właściwy trop do opisu i ewentualnie do właściwej odpowiedzi w tej dziedzinie. Tytułem ilustracji powrócę do sprawy PGR-ów.

Opinia publiczna dowiaduje się w sprawach rolniczych tylko jednego, że wieś to powód do wstydu w stosunku do Unii Europejskiej. Mówi się, że przecież następuje integracja, a my mamy tak małe gospodarstwa, dwuhektarowe i czterohektarowe. Chcę zapewnić, że przede wszystkim ta teza jest całkowicie nieprawdziwa w świetle znanych mi danych ze wszystkich państw członkowskich. Dokładnie w kategoriach do 2 hektarów, od 2 do 17 i powyżej znajdujemy się na 4 miejscu od końca, jeżeli chodzi o obecnych członków Unii Europejskiej. Nie jest prawdą, że w sposób jakiś zauważalny nasza struktura rolna jest niekorzystna. Uwagi opinii publicznej uchodzi natomiast fakt, że odtworzyliśmy w tej chwili przedwojenną strukturę własnościową. Mamy obecnie do czynienia z nową szlachtą, z nowymi właścicielami, dlatego że największy majątek ziemski w tej chwili jest większy niż największy przed wojną, że największych jest więcej w tej chwili aniżeli największych przed wojną. I to stało się przy zasłoniętej kurtynie. Nie ma zakazu, że się tak wyrażę, ustawowego, natomiast na zasadzie pewnych decyzji administracyjnych ten proceder mógł się odbywać.

Instytut Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk w ubiegłym roku skończył badania odnoszące się właśnie do nowych właścicieli. Tam jest duży problem tych nowych dzierżawców, którzy posiadają ziemię wyłącznie dla lokaty kapitału. Dziennikarze skupiają uwagę na tych dwuhektarowych, którzy nie uprawiają niczego. Nie czytałem natomiast do tej pory żadnego artykułu o siedmiusethektarowym gospodarstwie, gdzie nie robi się nic. Tak więc jest to całkowicie poza wiedzą opinii publicznej.

Jeżeli już miano by na uwadze wyłącznie ekonomiczny aspekt tego rodzaju działalności, czy nie można by zastosować tego samego mechanizmu jak na przykład przy sprzedaży mieszkań kwaterunkowych w Warszawie, prawie za bezcen. Nie wiem, jak to było w całej Polsce. Podobny mechanizm można było zastosować do rolników, którzy nie byli faktycznie w stanie

kupić żadnego hektara z obok leżących ziem dawnego PGR-u. Przecież zupełnie inaczej by wyglądała struktura rolna, gdyby rzeczywiście argument ekonomiczny odgrywał rolę. Także w tej dziedzinie, w sprawach rolnictwa, pewne rzeczy już poszły bardzo daleko. Można mówić o właśnie takiej fałszywej reprivatyzacji, która nastąpiła, to znaczy przejście z tytułu własności na nowego właściciela praktycznie za bezcen. To, co płacono, nie odzwierciedlało rzeczywistej wartości gruntów rolnych i równocześnie działa się to w ramach czegoś, w czym główną rolę moim zdaniem odgrywały właśnie grupy interesów, czyli lobby. Lobbینگ rozszerzał nie tylko grupę interesów, ale miał w sprawach reprivatyzacji „przełożenie” również na polityków.

Norbert Tomczyk:

Powiem trochę o problemach zabużańskich w kontekście reprivatyzacji. Na mocy traktatu poczdamskiego z 2 sierpnia 1945 r. i umów międzynarodowych zawartych między Polską a republikami Białoruską, Litewską i Ukrainą obywatele polscy wysiedleni z obszarów niewchodzących w skład obecnego terytorium Rzeczypospolitej, w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r., którzy za obecną wschodnią granicą pozostawili mienie nieruchomości, powinni otrzymać pełny ekwiwalent.

Przez ostatnich kilkadziesiąt lat od zakończenia wojny większość Polaków wysiedlonych z za obecnej wschodniej granicy otrzymała rekompensaty. Pozostała jednak grupa około 90 tysięcy obywateli, którzy nie otrzymali żadnej lub tylko częściową rekompensatę. Obowiązująca obecnie ustawa o gospodarce nieruchomościami umożliwia otrzymanie rekompensaty poprzez przystąpienie do ogłoszonego przetargu przez przedstawiciela skarbu państwa, to jest urząd rejonowy. Jest to jednak bardzo niesprawiedliwy sposób uzyskiwania zadośćuczynienia, ponieważ w trakcie przetargu wartość rynkowa nabywanej nieruchomości jest bardzo zawyżana.

Należy podkreślić, że ten sposób uzyskiwania ekwiwalentu zależy od dobrej woli urzędnika administracji państwowej i dotyczy niewielkiej grupy obywateli oczekujących na zwrot utraconego mienia nieruchomości. Obecnie obowiązujący system prawny narusza konstytucyjne prawo równości wszystkich obywateli oraz podważa postanowienie art. 1 protokołu nr 1 Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, której Polska jest sygnatariuszem, a które są sformułowane następująco: każda osoba fizyczna lub prawna ma prawo do zachowania swojego mienia, nikt nie może być pozbawiony swojej własności.

Jeżeli Polska ma być państwem prawa, to międzynarodowe prawo dotyczące własności musi być przestrzegane, a wysiedleni z kresów zabużanie muszą możliwie szybko otrzymać pełne rekompensaty, na które czekają już kilkadziesiąt lat.

Na koniec refleksja praktyczna. Według naszego rozeznania na ziemiach zachodnich jest o wiele więcej mienia skarbu państwa, niż potocznie wiadomo. Na pewno te proporcje są większe na ziemiach zachodnich niż w centralnej Polsce. Okazuje się, że nawet w centrach miast po przeprowadzeniu komunalizacji jest ciągle mienie skarbu państwa. Dlatego zachęcam Ministerstwo Skarbu Państwa i wszystkich zainteresowanych, żeby się przyrzekli bliżej, ile jest jeszcze mienia skarbu państwa na ziemiach zachodnich, które może służyć jako mienie zamienne, czyli bardzo obniżyć koszty reprivatyzacji. Tego mienia, według naszego rozeznania, jest naprawdę bardzo dużo.

dr inż. Ryszard Kościeszka-Kuszleyko:

Chciałem przedstawić informację, która być może rzuci nowe światło na problematykę, o której mówimy. Otóż w Radzie do Spraw Przekształceń Własnościowych podjęliśmy próbę zestawienia oczekiwań związanych ze zbyciem mienia skarbu państwa, tzn. takich oczekiwań, jak reforma emerytalna, służby zdrowia, reforma górnictwa, między innymi rekompensaty, tych 40 miliardów, o których tu była mowa. Z zestawienia wynika, że w skali 10 lat jest luka około 40 miliardów. Po prostu nie ma co sprzedać. Unaoznia to, iż stoimy przed wielkim problemem hierarchizacji spełniania potrzeb czy powiedzenia, z czego byśmy zrezygnowali.

Janusz Korwin-Mikke:

Nie będę powtarzał, że trzeba zwrócić, co zostało zabrane, bo to jest w tym towarzystwie oczywiste. Natomiast chcę powiedzieć, że reprivatyzacja to jest po prostu najszybsza, najsprawiedliwsza forma prywatyzacji, która, jak rozumiem, jest celem. Własność trafi do rąk ludzi, którzy się być może jeszcze umieją z tym obchodzić. Ludzi jakoś z Polską związanych, no i jest to sygnał dla obcych inwestorów, że w Polsce można bezpiecznie inwestować, bo w razie czego kiedyś zwrócą własność. Także to jest dla mnie oczywiste.

Chcę też poruszyć dwie sprawy szczegółowe. Pierwsza to są lasy. Uważam zdecydowanie, że Polska ma ładne parę milionów hektarów lasów państwowych i należy je użyć do celów zwrotu między innymi zabużanom. Na ziemiach zachodnich właśnie jest sporo tych lasów, być może w dużych kompleksach leśnych. Nie wiem, jak to robić, ale w każdym razie trzeba je również użyć do rekompensaty.

Druga sprawa praktyczna. Będę miał pewien apel do Pana Senatora Andrzejewskiego, żeby spróbował ją może jakoś przez Senat przeprowadzić. Otóż jednym z rodzajów oporu przeciwko reprivatyzacji jest opór ze strony chłopów, którzy się boją, że jak się ruszy tę sprawę, to kiedyś dojdzie i do

ruszenia reformy rolnej. Od czasu reformy rolnej minęło już 50 lat i według najbardziej surowych przedwojennych jeszcze praw nawet mienie nabyte w złej wierze po latach 50 jest zasiedziane. Dlatego też uważam, że Senat powinien wydać taką deklarację, tak samo, jak wydał w różnych sprawach, że zasiedziane mienie nabyte nie zostało nabyte na mocy dekretu, tylko po prostu jest w tej chwili, po 50 latach, zasiedziane. Trzeba to zrobić po to, żeby ci ludzie się nie obawiali. Taka deklaracja potwierdziłaby, że Senat będzie stał na straży ich praw nabytych, co oczywiście nie odbiera praw byłym właścicielom do uzyskania rekompensaty w inny sposób.

Tego typu apel powinien być przez Senat wydany. Byłoby to dobrze widziane przez obecnych rolników, a z drugiej strony ustawiłoby to sprawę we właściwych kategoriach, że nie jest to dlatego, że im władza nadała, tylko dlatego, że już minęło 50 lat.

Oczywiście nie dotyczy to innej ziemi, którą zabrało państwo. W tamtym przypadku oddano prywatnym ludziom, natomiast tam, gdzie państwo zabrało, państwo nie może zasiedzieć własności. W związku z tym nie dotyczy to mienia warszawskiego, nie dotyczy to tych ziem, które zabrało państwo dla siebie, dotyczy to tylko i wyłącznie ziemi z reformy rolnej.

Maciej Rudziński:

Chciałbym nawiązać do wypowiedzi Pana Doktora Koraba. Oczywiście lobbing stoi na przeszkodzie reprivatyzacji, dlatego że po prostu ci, którzy są zainteresowani w prywatyzowaniu i zawłaszczaniu, przeciwstawiają się reprivatyzacji. Jedną grupą lobbingową byli rolnicy, zwykle należący do PSL-u. I tu stara metoda kłamstwa. Stale mówili rolnikom: uważajcie, bo wrócą ziemianie, będą odbierać rozparcelowane ziemie, co jest oczywiście kłamstwem, bo wystarczy zaglądnąć do projektu ustawy reprivatyzacyjnej, gdzie wyraźnie jest powiedziane, że nigdy ziemi rozparcelowanej odbierać się nie będzie.

Teraz drugi lobbing staje się bardzo mocno widoczny, mianowicie Lasy Państwowe. I znów jest wielki szum na całą Polskę, znowu straszą, kogo się da: grzybiarzy, myśliwych, ekologów, straszą społeczeństwo Niemcami, że Niemcy będą odbierać. To jest kompletna bzdura, bo wiem od swoich znajomych, że Niemcy dostali odszkodowania a Pan Senator jako prawnik doskonale wie, że jeżeli wzięli odszkodowanie, to jak gdyby zrzekli się prawa własności. No i teraz ten lobbing, powiedzmy Lasów Państwowych, wysuwa tak absurdalne argumenty, że aż trudno jest właściwie z tym walczyć. Można by to podzielić na kilka zagadnień.

Jeżeli postawimy sprawę na głowie, że rzeczywiście nie odda się ziemiom lasów, to co wtedy będzie? Po pierwsze, będzie złamanie prawa własności, o czym mówił Pan Mecenas Rościszewski. Odda się kułakom, odda się aptekarzom. Ale prawa własności nie można traktować wybiórczo.

Skompromitujemy się więc wobec Unii Europejskiej. Po drugie, będzie to rzutować na sprawy ekonomiczne, bo poszkodowani ziemianie odwołają się do Trybunału Konstytucyjnego. Skarb państwa będzie musiał wypłacić im wiele odszkodowań. A tymczasem powiedziano, że lasy państwowe są deficytowe, wobec tego lepiej zwracać w naturze, bo to najtaniej wypadnie. I tutaj sprawa ekologiczna. Chciałbym, żebyśmy potraktowali sprawę lasów jako sprawę narodową, sprawą własną.

Tu nie chodzi o interes urzędników, którzy się bronią, nie chodzi o interes ziemian, którzy mieliby te lasy odebrać, nawiasem mówiąc interes jest dosyć marny, bo odebrano nam dobre, a oddaje się kiepskie. Trzeba będzie kilkadziesiąt lat czekać, aż te zagajniki wyrosną. Tu chodzi o ekologię, o to, co rzutuje również na sprawy powodziowe, na czystość powietrza. Dlatego całe społeczeństwo musi znaleźć kogoś, kto będzie naprawdę dobrze gospodarował lasami. A lasy mają to do siebie, że one żyją dłużej od pokoleń ludzkich i dlatego interes lasów jest związany z interesem właścicieli prywatnych, którzy myślą z perspektywą swoich wnuków, poza tym są, zawsze byli ograniczeni pewnym planem państwowym wyrębu i zalesienia. Jeżeli go przekraczali, byli bardzo surowo karani. Natomiast urzędnicy robią to, co im w danej chwili dana ekipa państwowa każe. Jest pustka w budżecie, to się wycina lasy. Przed wojną państwową Puszcę Białowieską się niszczyło. Podobnie jest dzisiaj. Ta sama puszcza jest w dalszym ciągu wycinana przez państwo.

Jaki z tego wniosek? Jeżeli przeciwstawiają się reprivatyzacji poszczególne lobby, czy to rolników, czy leśników, my powinniśmy też stworzyć mocny lobbing tych, którzy walczą o reprivatyzację. Niestety, nie potrafiliśmy się zjednoczyć wszyscy, zebrać może po 100 dolarów od każdego i stworzyć bardzo mocną ekipę fachowych prawników, ekonomistów, którzy będą sprawę pilotować. Przeciwko lobbingowi trzeba walczyć lobbingiem.

Tadeusz Koss:

Chciałbym króciutko odnieść się do wypowiedzi Pana Profesora Dybowskiego, który dopuścił się szeregu nieścisłości w swoich wypowiedziach, a wręcz zafałszował niektóre liczby. Otóż, według profesora Sigalina, który był pierwszym dyrektorem Biura Odbudowy Stolicy, dekretem objęto 17 tysięcy nieruchomości warszawskich. I nieprawdą jest, że 80% Warszawy leżało w gruzach. Około 8,5 tysiąca nieruchomości zostało w tym samym miejscu, na tym samym gruncie i w większości te nieruchomości zostały wyremontowane kosztem swoich właścicieli. Chciałem przypomnieć, że sądy grodzkie w latach czterdziestych przywracały posiadanie właścicielom, a władze potrafiły dać żelazne listy, gwarantujące, że po odbudowie obiektu i wyremontowaniu właściciel będzie użytkował i będzie władał tą nieruchomością dożywotnio.

Przedstawienie tutaj w sposób katastroficzny skutków reprivatyzacji gruntów warszawskich przez Pana Profesora Dybowskiego o tyle jest nieprawdziwe, że konflikt pomiędzy właścicielem a lokatorem właściwie istniał zawsze, od wieków. I niekoniecznie musi on doprowadzić do jakiejś sytuacji bez wyjścia, dlatego że, jak Państwo również wiecie, w Warszawie byli właściciele przez wieki i byli lokatorzy, którzy te mieszkania najmowali. Żyli razem w zgodzie.

Chciałem jeszcze wrócić do sprawy gruntów warszawskich i powiedzieć, że w tej chwili samorządy robią wszystko, żeby doprowadzić dawnych właścicieli do jakiegoś moralnego załamania. Otóż w tej chwili poszczególne urzędy dzielnicowe proponują właścicielom, którzy nie złożyli w terminie wniosków o wykup swoich własnych nieruchomości, żeby w ciągu miesiąca odpowiedzieli na tę propozycję. W innym przypadku będą uważali, że mają prawo dysponować i sprzedać je lokatorom czy osobom trzecim. Tu prośba do Pana Senatora i do Pana Ministra, żeby tej praktyce do momentu wejścia w życie ustawy reprivatyzacyjnej przeszkodzić.

Do tej pory właściwie wszystkie parlamenty do momentu przejęcia władzy przez AWS i Unię Wolności robiły wszystko, aby ustawy reprivatyzacyjne wyglądały tak, żeby właściwie nie oddać nic, a nazwać to reprivatyzacją. Wyrażam płonną nadzieję w imieniu Polskiej Unii Właścicieli Nieruchomości i jej wielotysięcznej rzeszy członków, że obecny rząd i parlament zrobią wszystko, żeby oddać tyle, by właściwie usatysfakcjonować od 50 lat oczekujących na sprawiedliwość ludzi.

Zygmunt Rakowiecki:

Przede wszystkim chciałem w imieniu Polskiego Towarzystwa Ziemiańskiego podziękować Senatowi Rzeczypospolitej, a w szczególności Panu Senatorowi Andrzejewskiemu za zorganizowanie tej konferencji. Niewątpliwie dzisiejsze wypowiedzi przedstawicieli nauki, sądownictwa i administracji państwowej stworzyły dobre uzasadnienie teoretyczne dla rozwiązań, które mają być przyjęte w ustawie reprivatyzacyjnej, która niedługo wejdzie pod obrady Sejmu.

Chciałbym teraz zająć się dwoma sprawami związanymi z ustawą reprivatyzacyjną.

Pierwsza – to kwestia lasów, która była już poruszana. Otóż mieliśmy niedawno przykład zacieklej demagogicznej akcji środowiska leśników, wspieranego przez środowisko myśliwych, przeciwko reprivatyzacji lasów. Powiedziałem „demagogiczna”, dlatego że argumenty, które padały, były nieprawdziwe. Przypisywano autorom rozwiązania, które w ogóle nie były nigdy brane pod uwagę. Przykładem tego jest teza, że autorzy ustawy reprivatyzacyjnej mają zamiar podzielić kompleksy leśne na drobne działki i przydzielać te drobne działki poszczególnym właścicielom uprawnionym

do reprivatyzacji. Oczywiście, nikt takiego pomysłu nigdy nie miał, ale w apelach taka teza została zgłoszona.

Druga sprawa, to było przyjęcie założenia o charakterze biało-czarnym, że w lasach państwowych panuje idealny porządek i opieka nad przyrodą, natomiast w lasach prywatnych dzieją się straszne rzeczy, że ci prywatni nie mają nic innego na celu, jak tylko zniszczenie lasów polskich. Jest to zasadnicza nieprawda. Mamy przykłady, że nie tylko w lasach, ale w rezerwach wycinane są najstarsze drzewa, i opieka przedstawicieli Lasów jest wątpliwa. O Górę Świętej Anny nie walczyła służba leśna, a góra jest przecież rezerwatem przyrody, tylko walczyła grupa zaciekle ekologicznych. Nie słyszeliśmy głosu organów leśnych.

Wreszcie sprawa Puszczy Białowieskiej. To jest taki najbardziej jaskrawy przykład. Niedawno dowiedziałem się z ust jednego z dyrektorów Lasów Państwowych, że ma zostać wydane zarządzenie niepozwalające na ścinanie stuletnich drzew. Ale czy to same Lasy to wymyśliły, czy też to jest wynik nacisku opinii publicznej?

Poza tym, moim zdaniem, a nie jest to tylko moje zdanie, bo również wygłosił je jeden z profesorów SGGW na targach leśnych, które się odbyły w Warszawie, prędzej czy później dojdzie do prywatyzacji lasów. Wtedy jednak służby leśne, a w szczególności zarządy, będą otrzymywały duże pakiety darmowych akcji tych spółek, które będą utworzone. I wtedy pewnie ich sposób patrzenia na te rzeczy będzie inny.

Otóż wyłączenie lasów w całości, bo oczywiście możliwe są pewne wyłączenia w postaci rezerwatów przyrody czy parków narodowych, zresztą to było zawsze przewidywane, stoi w zasadniczej sprzeczności z podstawowymi założeniami ustawy reprivatyzacyjnej. Wydaje mi się również dziwne rozwiązanie, które polega na daniu po 5 hektarów lasu, znaczy lasów nieprzekraczających 5 hektarów. Umożliwienie ich reprivatyzacji. Pamiętajmy, że dekret o lasach przewidywał pozostawienie prywatnymi lasy 25-hektarowe. Jeżeli mniejsze lasy znalazły się w rękach państwa, to był to wynik dekretu o reformie rolnej, który przejmował całość majątku. A więc czy my dzisiaj chcemy być bardziej rygorystyczni niż ów haniebny dekret, który jako jedyny z dekretów nacjonalizacyjnych przewidywał karę śmierci za przeciwstawianie się jego realizacji?

Druga sprawa dotyczy projektu ustawy reprivatyzacyjnej. Przez 8 laty, kiedy była dyskutowana, myśmy przede wszystkim walczyli o podstawowe zasady, jakie kategorie wyłączeń ma objąć. Czy tylko polscy obywatele, czy cudzoziemcy, czy zwrot w naturze, czy tylko rekompensaty w postaci bonów? Mniejszą uwagę zwracano na stronę realizacyjną. Mnie się wydaje, że strona realizacyjna wygląda bardzo słabo i ustawa w tym zakresie musi być uzupełniona. Ustawa ta jest bowiem pewnego rodzaju szczególnym aktem prawnym, który stosuje uproszczone procedury i trzeba dać urzędnikom, którzy będą tę ustawę wykonywać, bardzo jasne określone decyzje. Ustawa mówi jedynie, że należy przedstawić dowód własności nieruchomości, a on

w gruncie rzeczy dotyczy przede wszystkim gruntu. Natomiast ustawa przewiduje odszkodowanie za zabudowania, które często w ogóle nie istnieją.

Jak ma być ustalane, jakie to były zabudowania, czy one w ogóle istniały, kto to ma robić, jaki ma być tryb dowodowy tego wszystkiego? Nie wiadomo. Tak samo na przykład ustawa przewiduje, że odszkodowanie za grunty rolne ma być związane z klasą gruntów. Kto ma tę klasę określać? Czy ten wnioskodawca ma przedstawić dowody, jaka była klasa gruntów, czy ma być to dokonane z urzędu? Tak samo nie wiem, dlaczego sprawa obywatelstwa nie jest w jakiś sposób rozwiązana w postępowaniu, skoro jest to jeden z wymogów decyzji.

Chciałem też się ustosunkować do wypowiedzi Pana Profesora Dybowskiego, który, niestety, jak rozumiem, jest przeciwnikiem reprivatyzacji. Ale nie można się zgodzić z porównaniem konfiskat carskich z nacjonalizacją, która była po wojnie. To są zupełnie inne sprawy. Konfiskaty carskie były wynikiem, w świetle ówczesnego prawa, zbrodni stanu, popełnionych przez niektóre osoby. A tutaj mam do czynienia z konfiskatą, która nie ma żadnego uzasadnienia ze względu na zachowanie się tych osób, którym majątek konfiskowano. Pamiętajmy też, że jednak państwo polskie z okresu międzywojennego w takim zakresie, w jakim było w posiadaniu majątku, ten majątek oddawało i w 1932 r. wydało specjalną ustawę, która przewidywała zwrot nieruchomości ziemskich i rekompensatę za nieruchomości miejskie.

Jest to więc chyba nieprawidłowe porównanie. Tak samo reforma rolna, bo przecież nie można w tym wypadku porównywać sytuacji przedwojennej i powojennej. Przed wojną było przeludnienie wsi, po wojnie były ziemie zachodnie do zaludnienia. Były też do zaludnienia miasta, gdzie ludność żydowska wyginęła. Nie było więc już przeludnienia w Polsce. Porównywanie więc tych dwóch rzeczy, przerzucanie ideologii przedwojennej na okres powojenny było zupełnie nieuzasadnione. No i pamiętajmy o celach reformy rolnej, która miała przygotować kolektywizację.

Wreszcie sprawa czynszów w budynkach. Wydaje mi się, że twierdzenie, iż należy nie oddawać własności dlatego, że czynsze są niższe, jest postawieniem sprawy na głowie. Czynsze powinny odpowiadać przynajmniej kosztom. Każda inna sytuacja jest po prostu nie do przyjęcia w kraju, który ma gospodarkę rynkową. Należy urealnić czynsze, a nie mówić, że nie można zwrócić. Bo co? Jaka jest inna konsekwencja tego, jeżeli nadal budynek pozostanie w rękach państwa? Będziemy wówczas wszyscy dopłacać do tych czynszów.

Jerzy Grohman:

Tak się złożyło, że pierwszy stanąłem na czele urzędu, który się zajął reprivatyzacją. Chcę Państwu coś powiedzieć na temat tej kulistej sceny, na której się odgrywała komedia reprivatyzacji. Proszę pamiętać, że to był

moment, kiedy szukaliśmy właścicieli majątku będącego w ręku państwa i tym pierwszym, najłatwiejszym do znalezienia człowiekiem był były właściciel.

Druga rzecz. Państwo wymienili tu kilkakrotnie racje, dla których reprivatyzacja miała być dokonana. Zapomniano jednak o jednej rzeczy. Te wszystkie racje: moralne, prawne, gospodarcze są szalenie ważne, ale istniało coś jeszcze może ważniejszego. Myśmy byli po 1989 r. pozbawieni średniej warstwy posiadającej, która w każdym kraju demokratycznym ma olbrzymie znaczenie. To była najłatwiejsza forma odtworzenia tego środowiska, średniej własności ludzi niezależnych, bo ta własność jednak zapewnia pewną niezależność.

Co się działo w gruncie rzeczy za kulisami tej komedii na scenie pt. „Reprivatyzacja”? Otóż wszystkie kolejne rządy, choć deklarowały chęć reprivatyzacji i uznawały jej racje i konieczność, jednocześnie używały jej jako narzędzia rozgrywek politycznych. Mam nadzieję, że rządy naszej koalicji nie będą wykorzystywały reprivatyzacji do takich celów, że chcą reprivatyzację naprawdę przeprowadzić. Pan Minister Łaszkiwicz ma o tyle łatwiejszą sytuację, że nie musi walczyć tak jak ja swego czasu, w końcu z rządami prawicowymi, które wszystko robiły, żeby reprivatyzację utopić.

Stanisław Wielowieyski:

Chciałbym pewne rzeczy uzupełnić, a jednocześnie Państwa wyprowadzić z błędu, bo niestety jest upowszechnianych wiele nieprawdziwych opinii.

W jednym tylko wypadku odniosę się do wypowiedzi Pana Profesora Dybowskiego, dla potwierdzenia tego, co zresztą jest i w projekcie ustawy. Również Polskie Towarzystwo Ziemiańskie wystąpiło już w 1991 r. i ogłosiło, że w żadnym wypadku nie będzie wnosić żadnych roszczeń pod adresem chłopów-gospodarzy, którym została przydzielona ziemia w ramach reformy rolnej w latach 1944–1945 r.

Kwestia lasów. Tu też jest cały szereg nieprawd powiedzianych w ramach tej wielkiej akcji, która jest rozpowszechniana w całym kraju. Podam przede wszystkim dwie liczby. Do reprivatyzacji lasów ziemian mieszkających na obszarze obecnej Rzeczypospolitej, obecnej, bo bez ziem wschodnich, czyli nie dotyczyłoby to zabużan, powierzchnia lasów wynosi 1 milion 780 tysięcy hektarów. To są dane Instytutu Ekonomiki Rolnictwa, które nam je dostarczył.

I jeszcze jedna liczba. Podaje się często, że 40, a nawet powyżej 40% powierzchni lasów musiałoby być reprivatyzowane. To nieprawda. W stosunku tylko do Przedsiębiorstwa „Lasy Państwowe” ta powierzchnia, którą wymieniłem, wynosi 25,9% powierzchni, czyli można przyjąć, że około 1/4 powierzchni lasów państwowych by trzeba sprywatyzować; w ręku państwa zostałyby jeszcze 3/4.

I jeszcze jedna bardzo ważna sprawa, w której zresztą polemizuję z Przedsiębiorstwem „Lasy Państwowe”. Ma się w tych dniach ukazać artykuł na ten temat. Dysponuję przykładami sprzed wojny, w jaki sposób były wydawane rozporządzenia i zezwolenia na wycinanie lasów. Państwo polskie, które przecież w latach dwudziestych, w początkach trzydziestych dopiero zorganizowało się po rozbiorach, i to w trzech zaborach, potrafiło zorganizować służby, które regulowały tę sprawę bez problemu. Zwłaszcza w latach trzydziestych w doskonały sposób rozwiązywało sprawę wycinania lasów, tymczasem obecne służby nie mogą tego zrobić po pięćdziesięciu latach doświadczeń praktyki ogromnego aparatu leśnego. Towarzystwo Ziemiańskie złożyło protest w stosunku do tej propagandy, bo jest to po prostu dyskryminacja. Podchodzi się do byłych właścicieli jak do ludzi, którzy będą w jakiś partyzancki czy niewłaściwy sposób eksploatować te lasy. Ludzie, którzy chcą i mają zamiar, jak zresztą to dotąd robili, prowadzić te gospodarstwa w długiej perspektywie, nie mogą sobie na to naturalnie pozwolić.

Piotr Dmochowski-Lipski:

Zapisując się do głosu wpisałem, że występuję w imieniu własnym, dla podkreślenia, że nie reprezentuję tutaj żadnej organizacji. Natomiast tak naprawdę to chciałbym wystąpić jako przedstawiciel milionowej rzeszy Polaków mieszkających za granicą.

Chciałbym odnieść się do jednego z wielu istotnych aspektów, mianowicie do możliwych niestety ograniczeń, jakie ustawa reprivatyzacyjna może wprowadzić, jeżeli chodzi o zdolność prawną czy możliwość odzyskania utraconych majątków przez właśnie Polaków mieszkających za granicą. Mam nadzieję, że do tego nie dojdzie, natomiast myślę, że warto w tego typu dyskusjach tę sprawę jednak od czasu do czasu podnieść, szczególnie w sali Senatu, którego jednym z głównych zadań jest obrona interesów Polaków mieszkających za granicą i ich spadkobierców, którzy przecież nigdy prawa czy obywatelstwa nie utracili, gdyż obywatelstwo w polskim systemie prawnym się dziedziczy.

Myślę, że niebezpieczeństwo takie istnieje, między innymi dlatego, że jak wynika z badań Pana Doktora Koraba, istnieje niestety duże społeczne przyzwolenie czy istniałoby duże społeczne przyzwolenie na tego typu ograniczenia. Z badań wynika, że to jest różnie w różnych sektorach czy grupach, jeżeli chodzi o wykształcenie przede wszystkim, ale jednak większość godziłaby się na tego typu ograniczenie. Tego typu poglądy będą też zapewne wyrażane przez niektórych parlamentarzystów, oby nie była ich większość.

Dlaczego Polacy za granicą boją się tego? Dlatego że w innych dziedzinach czy przy tworzeniu innych praw, nawet w praktyce, np. nominacji na stanowiska państwowe, daje się zauważyć w warunkach właśnie tego społecznego przyzwolenia pewną dyskryminację – może za mocne słowa –

ale pewne szczególnie negatywne traktowanie Polaków za granicą. Ostatnio polityk, który jest wyjątkiem, jeden z wiceministrów spraw zagranicznych, Pan Radek Sikorski, pisał na łamach *Życia* o praktyce pomijania na przykład Polaków z zagranicy, którzy chcieliby służyć na stanowiskach państwowych i mają ku temu kwalifikacje. To jest jeden przykład.

Mogę do tego dorzucić jeszcze dwa przykłady, moim zdaniem stanowiące dosyć niechlubną kartę w dziejach parlamentaryzmu polskiego po 1989 r., mianowicie ograniczenie czynnego prawa wyborczego w drugiej turze wyborów prezydenckich w stosunku do Polaków z zagranicy oraz już zapomniany trochę przypadek, jeszcze bardziej moim zdaniem karygodny, czyli dokonane przed wyborami w 1991 r. ograniczenie biernego prawa wyborczego, wprowadzenie zasady domicyli, jak to w niektórych środowiskach wśród Polonii zagranicznej nazywa się to *legs znajder*, od nazwiska kontrowersyjnego i aktywnego wówczas polityka, przewodniczącego Komitetu Obywatelskiego, gdzie użyto właśnie pretekstu wprowadzenia sprawy domicyli do ordynacji wyborczej, po to by uniemożliwić temu politykowi weryfikację wyborczą. I stąd te obawy. Chciałbym po prostu, żeby dziś choć jeden głos zabrzmiał tutaj głośno w obronie tych praw.

Stefan Władyk:

Reprezentuję grupę obywateli polskich narodowości ukraińskiej, którzy w wyniku zastosowanej z przyczyn politycznych zasady odpowiedzialności zbiorowej i polityki czystek etnicznych zostali wypędzeni z etnicznych ziem i pozbawieni hipotecznej własności. Deportacja była sprzeczna z obowiązującą konstytucją marcową. Dorobionym po 2 latach dekretem z 27 lipca 1949 r. umożliwiono władzy powiatowej przejmowanie administracyjne mienia cywilnej ludności, drobnych rolników i przeznaczenie tego na cele reformy rolnej, co było paradoksem. Pragnę zauważyć, że 40% poszkodowanych, to jest około 60 tysięcy, do dziś nie otrzymało żadnej rekompensaty, nawet przewidzianego wyżej wymienionym dekretem odszkodowania za utracone mienie. W wielu wypadkach prywatne mienie przejęto na rzecz skarbu państwa niekonstytucyjnymi orzeczeniami administracyjnymi w rozumieniu wyroku NSA z 9 września 1997 r.

Otóż pragnę zadeklarować z tego miejsca, że środowisko, jakie reprezentuję, nie rości sobie żadnych pretensji wobec osób fizycznych, które nabyły mienie w dobrej wierze. A tak czasem kłamliwie się to przekazuje opinii.

W zasadzie to się sami tu przekonujemy we własnym gronie. Patrząc na miejsca prasowe, one już opustoszały. Wszyscy wiemy, co znaczy prasa i co lobbing pewnymi demagogicznymi hasłami potrafi zrobić. Z przykrością stwierdzam, że głosy nas, pokrzywdzonych, służą tylko naszej informacji i adresowane są do obecnego Pana Ministra, który będzie miał bardziej przybliżony obraz sprawy pokrzywdzonych.

Stwierdzam, że kolejny, 15 czy 17, projekt ustawy reprivatyzacyjnej i przedłużona nad nim debata nie pozwalają zaspokoić słusznym roszczeń pokrzywdzonych, ponieważ wprowadzana od kilku lat prywatyzacja i wzmożona wyprzedaż byłego prywatnego mienia praktycznie uniemożliwia zwrot mienia w naturze, tożsamego lub zamiennego. To się dzieje na co dzień. Ja pochodzę z Nowosądeckiego. Na moim terenie nie dość, że nie otrzymam ojcowizny, bo ona została rozdysponowana, do czego nie roszczę, ale nawet mienia zamiennego nie otrzymam. Nie po to przecież wróciłem z wypędzenia z Gorzowskiego, żeby otrzymać rekompensatę w Olsztyńskim. Nie mam kawałka ziemi, i nie tylko ja, jako mienie zamienne, ponieważ jest prowadzona usilna wyprzedaż.

Ponieważ reprezentuję między innymi i grupę rolników, chcę stwierdzić, że jak już mówiono, przeciętny zjadacz chleba czy rolnik w ramach dopełnienia gospodarstwa i restrukturyzacji gospodarki rolnej nie ma szans w rywalizacji z nową grupą posiadaczy na przetargu, ponieważ ci przebijają horrendalne ceny. Tak się dzieje w terenie, skąd pochodzę.

Drugi przykład z podwórka nowosądeckiego. Aby uniemożliwić zwrot lasów w naturze, jak tutaj już powiedziano, wojewoda nowosądecki tworzy park narodowy i poszerzoną otulinę parku narodowego. A projekt ustawy reprivatyzacyjnej nie przewiduje zwrotu takiego mienia w naturze.

Jeden z projektów, zresztą my nie mamy do nich dostępu i każdy z nas ukradkiem dochodzi do kolejnych projektów ustawy reprivatyzacyjnej, stwarza sytuację, że do mienia zamiennego my musimy stanąć naprzeciw siebie do przetargów. Protestuję przeciwko takiej formie nabywania mienia zamiennego. Skoro moje utracone mienie zostało oszacowane na tyle i tyle, mienie skarbu państwa zostało oszacowane na tyle i tyle, to ja bym nie chciał stawać w jednym przetargu do jednej pozycji mienia zamiennego. Należałoby na to zwrócić uwagę w kolejnych pracach i debatach nad projektami reprivatyzacyjnymi.

Przewiduję, obym się mylił, że ponieważ przed nami są wybory samorządowe, ponieważ część mienia komunalnego przeznaczona jest jako mienie zamienne, że stworzy się kolejny silny lobbing mieszkańców mienia komunalnego względnie gmin lub potencjalnie radnych, którzy w kampanii wyborczej będą komuś coś opowiadać i później w trakcie wykonywania obowiązków radnych na szczeblu gminy, powiatu czy województwa konsekwentnie po prostu wypełniać swe obietnice wyborcze.

dr Maria Kawecka-Sobczak:

Przede wszystkim chciałam podziękować panu Zygmuntowi Rakowieckiemu, panu Stanisławowi Wielowieyskiemu, panu Krzysztofowi Hubertowi Łaskiewiczowi i nieżyjącemu już panu Karnkowskiemu, bo wspólnie w tym gronie, do którego ja także należałam, opracowaliśmy pierwszy,

wstępny projekt ustawy reprivatyzacyjnej. W prywatnym mieszkaniu, mimo że istniały wówczas organy powołane do przedstawienia takiego aktu prawnego, które nie zrobiły nic. I to był pierwszy poselski projekt, który został wniesiony.

Przystępując do meritum na początku chciałam się skoncentrować na kwestiach politycznych. Nie wiem, dlaczego przyjęto niezbyt jasne, właściwie można powiedzieć niedookreślone pojęcie prawa niegodziwego w uchwale Senatu z 16 kwietnia 1998 r. Jest to pojęcie niedookreślone i może być różnie interpretowane. Natomiast cała analiza sytuacji faktycznej i politycznej tego okresu wskazuje, iż akty były wydawane przez organy nieuprawnione. Jeżeli powiem dziś, posługując się liczbami, że tak zwany Sejm ustawodawczy, tymczasowy, został powołany w liczbie 15 osób w tym czasie, kiedy PPR liczyła 15 tysięcy osób, a PKWN, jako organ rządowy, tymczasowy, powołany tylko do zorganizowania walki wyzwoleniczej i ewentualnie do wydawania aktów wykonawczych w tym zakresie liczył zaledwie 31 osób, to wydaje się, że zupełnie brak podstaw do zastanawiania się nad legitymacją prawną – ustawową, konstytucyjną, do stanowienia jakichkolwiek aktów prawnych. Był rzeczywiście samozwańczy akt prawny i wskazuje na to fakt, że nawet w małej konstytucji z 19 lutego 1947 r. Bolesław Bierut składając przysięgę trzymał jednak rękę na konstytucji marcowej i przysięgał na konstytucję marcową. I to ma też określone znaczenie.

Wypowiedź profesora Rozmaryna, ówczesnego przedstawiciela elit intelektualnych, że nie obowiązują przepisy konstytucji, bo zostały wydane inne akty prawne, wydaje się wręcz ironiczna. W tym czasie powstały znacznie wartościowsze opracowania, jak profesora Periatkowicza, profesora Grzybowskiego, który powołuje się na takie akty prawne, jak obowiązujący w Polsce centralnej Kodeks Napoleona, gdzie art. 544, 545 przewidywały niezbywalność. Zgodnie z art. 125 konstytucji marcowej powinna ona obowiązywać 25 lat, a za tym konstytucja wygasła w 1946 r.

Pan Profesor Dybowski dziś wspomina o tym, że jednak była akceptacja państw koalicyjnych. Po pierwsze, akceptacja miała miejsce w listopadzie 1945 r. po Jałcie, a dokonano szereg aktów prawnych przed 1945 r. Po drugie, przyjęto tylko Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej, nie wypowiadając się na temat Krajowej Rady Narodowej, która była sejmem samozwańczym. Jeżeli odwołamy się do konstytucji marcowej, a czynię to za Manifestem Lipcowym, czyli ich, że tak powiem, aktem prawnym, wszystkie akty prawne powinny być wydawane na podstawie konstytucji. W drugim zdaniu była mowa o tym, że zgodnie z założeniami konstytucji. A skoro tak, to zarówno w preambule tej konstytucji, jak i w art. 2 oraz w art. 20 konstytucji marcowej była mowa o tym, że to naród ma stanowić. Przypomnę też, że w art. 20 jest mowa, że poseł był przedstawicielem narodu, natomiast nie było żadnych wyborów, nie mówiąc już o pięcioprzymiotnikowych.

Trzeba też przypomnieć, że w tych aktach prawnych używano różnych pojęć: parcelacja, reforma rolna, konfiskata, nacjonalizacja, wywłaszcze-

nie, przypadek. Pan Profesor Dybowski porównuje reformę rolną do aktów z 1920 r., z 1925 r. Reforma rolna to była parcelacja, co oznaczało częściowe ograniczenie własności za wykupem, a nie pełne pozbawienie własności, tymczasem w istocie, analizując te wszystkie formy, to była tylko konfiskata, konfiskata równa przypadkowi. Okazuje się, że zostali zrównani wszyscy, gdy chodzi o ustawę o nacjonalizacji przemysłu z 3 stycznia 1946 r. z art. 2, a więc np. osoby pochodzenia niemieckiego, z osobami, które posiadały mienie i ich mienie zostało znacjonalizowane na podstawie art. 3. Nie wzięto pod uwagę również tego faktu, że Polska, z podpisem Bolesława Bieruta, ówczesnego ministra spraw zagranicznych Modzelewskiego, podpisała międzynarodowe porozumienie o własności przemysłowej. Zwróciłam się do wszystkich archiwów, jakie mogłyby posiadać ten akt prawny. Nie ma w Polsce tego aktu prawnego. Jest ustawa o ratyfikacji, ale nie ma tekstu. Zwróciłam się wobec tego za pośrednictwem ministerstwa do ambasady, żeby ściągnąć ze Szwajcarii ten akt prawny.

Powracając do ustawy o nacjonalizacji. W istocie dokonano nacjonalizacji podmiotu, nie tylko przedmiotu. Nie brano pod uwagę przewidzianego nawet w ówczesnych aktach prawnych z 15 sierpnia 1944 r. trybu wydawania, bo to mogły być tylko akty wydawane w dekretach. Zrobiono to świadomie, dlatego żeby uniknąć całej procedury przewidzianej przepisami.

Zastanawiamy się tu nad ogromnymi obciążeniami. Ale proszę zwrócić uwagę, o co nie wnosimy? Nie wnosimy o *lucrum cessans*, czyli o korzyści, które zostały, nie wnosimy o odszkodowanie z tytułu pozbawienia miejsca zamieszkania, nie wnosimy o nieposzanowanie godności osobistej, a to było także zagwarantowane konstytucją, o pozbawienie warsztatów pracy, co miało ogromne znaczenie. Proszę zwrócić uwagę, że nawet nie bierze się pod uwagę, chociaż jest taki akt prawny z 1990 r., że staż pracy w gospodarstwie rolnym powinien być wliczany w staż ubezpieczeniowego i do stażu, który daje uprawnienia do różnych profitów i odszkodowań.

Walenty Orciuch:

Mówimy o tych wszystkich sprawach we własnym gronie, a nie na szerszym forum. Pomijają tę tematykę media. Dowodem na to jest na przykład przyczyna mojej chwilowej nieobecności na tej konferencji. Byłem w tym czasie w telewizji, gdzie wstrzymano program Elżbiety Jaworowicz. Dlaczego? Dlatego, że mówi np. o naszych zabużańskich sprawach.

W Gdańsku założyliśmy Komitet Wspierania Reprywatyzacji, który jest otwarty na każdą krzywdę, obojętnie kto, gdzie i jak był pokrzywdzony. Chcemy w ten sposób pomóc w jakiś fachowy sposób, między innymi właśnie chociażby stworzyć lobbing dla naszej sprawy w Sejmie, w Senacie, gdzie się da, by pokazać nasze sprawy, bo ludzie o nich nie wiedzą.

Mając program w telewizji gdańskiej słyszę w nim, że przecież wszyscy dostali wykształcenie za darmo. To znaczy, że za mój majątek, krwawo zapracowany przez moich rodziców, a ja w tej chwili mieszkam w dwupokojowym mieszkaniu, nie mam gdzie nawet prowadzić spraw. Tak to powinno wyglądać?

Moja przedmówczyni mówiła o sprawach dawniejszych. Jak nazwać ustawę z 1990 r. tę o komunalizacji? Powiem może potocznie, że to jest nowa ustawa nacjonalizacyjna. (...)

Senator Jan Chodkowski:

Jestem członkiem senackiej Komisji Ochrony Środowiska, do której niedawno napłynęły kilkusetstronicowe różnego rodzaju petycje, wezwania, że właśnie byli właściciele chcą zniszczyć lasy w Polsce, parki narodowe itd. Komisja Ochrony Środowiska zebrała się, żeby zastanowić się nad tymi petycjami. Byli zaproszeni przedstawiciele Lasów Państwowych, był pan minister i właściwie było już przygotowane stanowisko komisji popierające stanowisko leśników, że nie można dopuścić do reprivatyzacji w lasach państwowych. Przypuszczam, że gdyby nie zabranie głosu przeze mnie i przedstawienie sytuacji lasów i reprivatyzacji tak, jaka ona jest w rzeczywistości, to najprawdopodobniej by to stanowisko zostało przyjęte. Stanowisko senackiej Komisji Ochrony Środowiska przy opiniowaniu aktów ustawowych dotyczących kwestii lasów jest opinią liczącą się, najprawdopodobniej więc taka opinia zostałaby zauważona. Mam więc do Państwa prośbę, byście pisali, tak jak oni piszą, do Komisji Ochrony Środowiska. Wtedy mój głos był głosem odosobnionym, byłem ostro zaatakowany przez senatora Pieniążka z SLD, że ja ubliżam leśnikom, że śmiem powiedzieć, że oni też kradną w lesie drzewo itd. Tak więc prosiłbym, byście Państwo właśnie do senackiej Komisji Ochrony Środowiska przysłali swe stanowisko, bo komisja to miejsce, gdzie wyrabia się określone opinie, które mogą potem w znaczący sposób ważyć w danej sprawie.

Teksty wystąpień opracowane zostały na podstawie nieautoryzowanego zapisu stenograficznego konferencji, z zastosowaniem niezbędnych skrótów redakcyjnych.

Materialy pomocnicze

prof. dr hab. Mirosław Granat

Problem reprivatyzacji w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej

Zmiany prawnoustrojowe, jakie zachodzą w poszczególnych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, mogą okazać się nietrwałe i łatwo odwracalne, jeśli nie zostaną ugruntowane w faktycznych przeobrażeniach ustroju gospodarczego. Kluczowe znaczenie dla wykształcenia społeczeństwa wolnych obywateli ma proces rozpraszania własności państwowej, na który składają się, między innymi, procesy reprivatyzacji i prywatyzacji. Monopol własności państwowej i wyzucie obywateli z własności umożliwiły najbardziej ujmowanie interesu władzy jako żywotnego interesu społeczeństwa – parafrazując Bucharina – nie tylko *rozkład jej wrogów*, ale i *dezorganizację ich woli*. Stanowił on jeden z filarów systemu panowania partii, a także podstawę konwencjonalizowania efektów działalności gospodarczej, oddzielenia działań w gospodarce od wymogów racjonalności ekonomicznej, braku związku użyteczności społecznej z korzyścią jednostkową itd.

I. Rozpraszanie własności jako podstawa procesu formowania się wolnych społeczeństw znajduje swe określone podstawy w nowo uchwalonych konstytucjach państw Europy Środkowej i Wschodniej. Można wśród nich wyróżnić dwie metody normowania problemu własności. Część z ustawodawców stawia własność w płaszczyźnie prawa obywatelskiego (jest tak w konstytucji Słowacji¹, Litwy², Albanii³, Czech⁴, Estonii⁵, Rumunii⁶, Chorwacji⁷, Rosji⁸ i Ukrainy⁹. Konstytucje Bułgarii¹⁰ i Węgier¹¹ ujmują własność w postaci zasady ustrojowej, przemilczając ją zaś jako prawo obywateli do własności. W przypadku Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. własność (bez określenia, o jaką postać własności chodzi) i prawo dziedziczenia ujęte są w kategorii zasady ustroju (art. 19) i prawa człowieka i obywatela (art. 64).

Własność prywatna nie jest więc ujęta w postaci zasady ustrojowej, zgodnie z którą gospodarka narodowa opiera się na własności prywatnej. Zasada ta stwarzałaby silne podstawy reprivatyzacji i prywatyzacji mienia państwowego. Trzeba tu jednak zauważyć, że co do własności prywatnej

milczy większość ustrojodawców państw Europy Środkowej i Wschodniej¹², co jak się wydaje, wynikać ma z dążenia do równouprawnienia różnych typów własności¹³.

II. Przywrócenie stanu własności sprzed okresu zagarnięcia władzy przez komunistów nie było rzeczą prostą.

Po pierwsze, znacjonalizowane mienie posiadało od wielu lat nowych właścicieli, którzy dokonali inwestycji znacznie nieraz przewyższających wartość znacjonalizowanego mienia. (Często byli to także prywatni właściciele). Uznano, że próba naprawienia krzywd wywołanych aktami niesprawiedliwości sprzed 40 lat nie powinna być źródłem nowych krzywd, a w szczególności naruszenia praw nabytych osób trzecich¹⁴.

Po drugie, pełna naprawa krzywd związanych z nacjonalizacją mienia, które w okresie 40. powojennych lat uległo zniszczeniu lub w ogóle przestało istnieć, musiałoby polegać na rekompensatach finansowych z budżetu państwa. Tymczasem gospodarki tych państw są biedne, obciążone długami i zmuszone do kosztownych z natury rzeczy reform¹⁵.

Po trzecie, podnoszono także i to, że poprzedni system ustrojowy skrzywdził nie tylko byłych właścicieli, ale wszystkich, którzy w systemie tym funkcjonowali na nieuprzywilejowanych zasadach (np. państwo wypłacało niskie pensje, niskie emerytury)¹⁶.

Po czwarte, w okresie transformacji systemu gospodarczego zakładano ukształtowanie efektywnych stosunków gospodarczych. W tym kontekście zwrot znacjonalizowanego mienia byłym właścicielom lub ich spadkobiercom mógł być sprzeczny z postulowaną efektywnością działania¹⁷.

Jak piszą trafnie J. Baehr i T. Kwieciński – na których ustaleniach opieram swój referat – obok tych generalnych wspólnych dla wszystkich krajów postkomunistycznych problemów pojawiły się inne, jakby specyficzne dla poszczególnych krajów. Można tutaj, za wspomnianymi autorami, przytoczyć dwa przykłady. W Niemczech problem reprivatyzacji był o tyle bardziej skomplikowany niż w innych krajach, że w proces reprivatyzacji włączono nie tylko tych, których mienie zostało znacjonalizowane w byłej NRD, ale także tych, którzy zostali wyzuci z własności w latach 30-tych po dojściu Hitlera do władzy. W Polsce jest to problem rekompensat dla osób, które utraciły mienie w związku ze zmianami granic państwa po II wojnie światowej.

III. Jak się wydaje, w większości rozpatrywanych państw kwestię reprivatyzacji uznano za wymagającą odrębnej regulacji prawnej. Na ową regulację składało się z reguły kilka aktów prawnych (ustaw) regulujących problem reprivatyzacji.

Zakres aktów prawnych regulujących problem reprivatyzacji był różny:

- niektóre ustawy odnosiły się ściśle do roszczeń reprivatyzacyjnych o charakterze majątkowym¹⁸;
- niektóre ustawy regulowały równocześnie zagadnienia krzywd poniesionych na skutek prześladowań systemu totalitarnego;

– niektóre ustawy w swej treści nawiązywały wprost do konkretnych aktów nacjonalizacyjnych, w innych nie odwoływano się do konkretnych aktów nacjonalizacyjnych;

– niekiedy odrębnymi aktami prawnymi regulowano reprivatyzację na rzecz kościołów¹⁹.

IV. Zakres osób uprawnionych do zgłaszania roszczeń reprivatyzacyjnych jest uregulowany niejednakowo. Idzie tu o to, że ustawodawstwo przyjmuje niekiedy bardzo szeroki krąg osób uprawnionych (Niemcy), najczęściej zaś wprowadza się ograniczenia związane z narodowością, obywatelstwem, miejscem zamieszkania i charakterem prawnym danej osoby²⁰.

W Niemczech przyjmowano, że każdy, kogo pozbawiono majątku, bez względu na narodowość, obywatelstwo, rasę, religię, przekonania polityczne, ma prawo do zwrotu majątku lub rekompensaty finansowej.

Natomiast w Czechosłowacji (Czechach, Słowacji) z procesu reprivatyzacji wyłączono Niemców sudeckich, a w Słowacji – emigrantów słowackich mieszkających za granicą²¹.

Na Węgrzech, poza kościołami, nie dopuszczono do udziału w reprivatyzacji osób prawnych.

V. Co do zakresu przedmiotowego reprivatyzacji zarysowały się co najmniej dwa zjawiska.

Najpierw jednak odnotujmy znowu przypadek ustawodawstwa niemieckiego, które nie przewiduje ograniczeń roszczeń reprivatyzacyjnych co do charakteru przedmiotu roszczenia. Roszczenia reprivatyzacyjne mogły więc dotyczyć nieruchomości, ruchomości, dzieł sztuki, praw na dobrach niematerialnych.

Niekiedy wprowadza się ograniczenia, które definitywnie pozbawiają byłego właściciela skutecznych roszczeń reprivatyzacyjnych (np. okres, w którym nastąpiło wywłaszczenie). Niekiedy jednak, i to jest przypadek częstszy, wprowadza się ograniczenia co do metody reprivatyzacji.

I tak, w czechosłowackiej ustawie o naprawieniu szkód majątkowych z 1990 r. zastrzeżono, że rozwiązanie polegające na zwrocie mienia w naturze nie może dotyczyć nieruchomości, które zostały zabudowane. Ograniczeniu podlegała w Czechosłowacji (w Czechach) reprivatyzacja na rzecz kościoła. Poza wymienionymi w specjalnej ustawie 76 odebranymi nieruchomościami nie przewidywano zwrotu innego mienia, w szczególności zaś gruntów rolnych.

VI. Najczęściej stosuje się kilka metod reprivatyzacji. W Niemczech stosuje się restytucję naturalną, a obok niej wypłatę odszkodowania w uzgodnionej wysokości (co najmniej wartości sprzedanego majątku)²².

Na Węgrzech nie przewiduje się możliwości zwrotu majątku w naturze. Nie istnieje także uprawnienie do żądania majątku zamiennego lub odszkodowania płatnego w gotówce. Nie można także żądać udziałów w kapitale zakładowym spółki władającej majątkiem, z którym związane są roszczenia wnioskodawcy. Jediną formą wypłaty odszkodowania są bony rekompensa-

cyjne, wydawane na kwotę odszkodowania, nie więcej jednak niż 50 tysięcy dolarów amerykańskich²³.

Można więc powiedzieć – za J. Baehrem i T. Kwiecińskim – że węgierska ustawa z 24 kwietnia 1991 r. o odszkodowaniach nie jest w istocie ustawą reprivatyzacyjną. Przepisy ustawy zapewniają częściowe odszkodowanie za szkody wyrządzone byłym właścicielom. Zachowując tę podstawową zasadę regulacji, ustawa w określonym stopniu zapewniała byłym właścicielom prawo pierwokupu. Prawo to mogło być wykonywane przy użyciu bonów rekompensacyjnych.

Przeciwny stan rzeczy wydaje się panować w ustawodawstwie bułgarskim. Uprawnieni odzyskali znacjonalizowany majątek w naturze. Zwrot dokonywał się przy spełnieniu następujących przesłanek: 1) majątek powinien należeć do państwa, 2) majątek istnieje realnie w kształcie i stanie, w jakim był przejęty, 3) może być wydzielona taka jego część, która jest niezmienniona i stanowi wyodrębnioną część przedsiębiorstwa. Jeśli przesłanki te nie były spełnione, stosowano rekompensatę dla byłych właścicieli zgodnie z przepisami określonymi przez Radę Ministrów²⁴.

* * *

1. Proces reprivatyzacji został przeprowadzony na początku okresu zmian demokratycznych, głównie w latach 1990–1992.

W Bułgarii reprivatyzacja została przeprowadzona w lutym 1992 r. na mocy dwóch ustaw: o przywróceniu prawa własności do nieruchomości upaństwowionej i ustawy o przywróceniu prawa własności do niektórych nieruchomości. Odrębna ustawa dotyczy reprivatyzacji mienia osób narodowości tureckiej²⁵.

W b. Czechosłowacji reprivatyzację przeprowadzono w latach 1990–1991 na podstawie czterech ustaw reprivatyzacyjnych. Była to tzw. mała i duża ustawa reprivatyzacyjna²⁶.

W przypadku Niemiec integralną częścią Układu Zjednoczeniowego z 31 sierpnia 1990 r. stało się oświadczenie rządu Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej w sprawie regulacji otwartych kwestii majątkowych²⁷.

W przypadku Węgier proces przywracania własności uregulowały ustawy z kwietnia i czerwca 1991 r.

Na Litwie proces reprivatyzacji uregulowała ustawa o trybie i warunkach przywrócenia prawa własności obywateli do zachowanych nieruchomości z 18 czerwca 1991 r.

Jednym z niewielu państw, w którym nie przywrócono własności, jest Polska.

2. Krag podmiotów uprawnionych do zgłoszenia roszczeń reprivatyzacyjnych wydaje się być szeroki. Stosowne roszczenia mogą bowiem

zgłosić osoby fizyczne i osoby prawne wyzute z własności, pod warunkiem domicylu państwa dokonującego reprivatyzacji, jak i osoby zamieszkałe poza terytorium tego państwa. Wprowadza się jednak wyjątki od zasady równego traktowania obywateli własnego państwa i cudzoziemców.

Nie we wszystkich państwach roszczenia reprivatyzacyjne przysługują osobom prawnym (np. Węgry). W przypadku osób fizycznych roszczenia reprivatyzacyjne przyznano tak osobom bezpośrednio wyzutom z własności, jak i ich spadkobiercom²⁸.

3. Przedmiotowy zakres denacjonalizacji jest niejednakowy w poszczególnych państwach. Najczęściej jednak roszczenia o przywracanie własności można zgłaszać odnośnie do gruntów, obiektów gospodarczych stanowiących zorganizowane przedsiębiorstwa, jak i co do mienia ruchomego²⁹.

4. Okolicznością prawnie indyferentną – jak to podkreślają J. Baehr i T. Kwieciński – było to, czy akt nacjonalizacji dokonany został zgodnie czy niezgodnie z obowiązującym wówczas porządkiem prawnym³⁰. Reprivatyzację traktowano w tych państwach jako akt m. in. moralnego zadośćuczynienia dla osób wyzutek z własności komunistycznym prawodawstwem³¹.

5. W zakresie metody reprivatyzacji stosuje się najczęściej metody polegające na restytucji naturalnej, na rekompensacie w postaci papierów wartościowych lub ewentualnie na rekompensacie pieniężnej. Na przykład ustawodawstwo obowiązujące w Czechach i Słowacji, a także na Litwie (zob. art. 1 ustawy litewskiej) przewiduje zwrot mienia w naturze, jak i rekompensatę finansową³².

Prawodawstwo reprivatyzacyjne państw Europy Środkowej i Wschodniej przekonuje, że zwrot mienia prawowitym właścicielom jest możliwy do dokonania na podstawie całego szeregu instytucji i środków prawnych. Nie wydaje się, aby prawodawca polski, wsparty rodzimą doktryną prawną, nie wiedział, jak prowadzić proces reprivatyzacji. Istotne jest więc okazanie woli do przeprowadzenia procesu transformacji stosunków własnościowych, w tym do procesu zwrotu mienia.

Przypisy

¹ Por. art. 20 konstytucji z 1 września 1992 r. (Konstytucja Republiki Słowackiej, Warszawa 1993).

² Por. art. 23 konstytucji z 25 października 1992 r. (Konstytucja Republiki Litewskiej, Warszawa 1994).

³ Por. art. 27 Karty Praw z 31 marca 1993 r. (zob. Konstytucja Albanii, Warszawa 1997, s. 53).

⁴ Por. art. 11 Karty Podstawowych Praw i Wolności (zob. Konstytucja Republiki Czeskiej, Warszawa 1994, s. 71).

⁵ Por. § 32 konstytucji z 28 czerwca 1992 r. (zob. Konstytucja Estonii, Warszawa 1997).

⁶ Por. art. 41 konstytucji z 21 listopada 1991 r. (zob. Konstytucja Rumunii, Warszawa 1996).

⁷ Por. art. 48–50 konstytucji z 22 grudnia 1990 r. (zob. Konstytucja Republiki Chorwacji, Warszawa 1995).

⁸ Por. art. 35 konstytucji z 12 grudnia 1993 r. (zob. Konstytucja Federacji Rosyjskiej, Warszawa 1993).

⁹ Por. art. 41 konstytucji z 28 czerwca 1998 r. (zob. Konstytucja Ukrainy, Warszawa 1996).

¹⁰ Por. art. 17 konstytucji z 12 lipca 1991 r. (Konstytucja Republiki Bułgarii, Warszawa 1993).

¹¹ Por. § 13 konstytucji (tekst jednolity z 24 sierpnia 1990). (Konstytucja Republiki Węgierskiej, Warszawa 1996).

¹² Inaczej jest w konstytucji Bułgarii („własność prywatna jest nienaruszalna”, art. 17 ust. 3).

¹³ Wtenczas, gdy wymienia się własność prywatną, to następuje to obok własności publicznej, i zastrzega się, że są one równouprawnione i równorzędnie chronione (por. § 9 Konstytucji Węgier).

¹⁴ Por. J. Baehr, T. Kwieciński: Analiza porównawcza efektów prywatyzacji w krajach postkomunistycznych, Warszawa 1996, s.3.

¹⁵ Por. j.w. s. 4.

¹⁶ Por. j.w.

¹⁷ Por. j.w.

¹⁸ Ta metoda regulacji miała miejsce w Bułgarii. W okresie lat 1991–92 Zgromadzenie Narodowe przyjęło sześć ustaw reprivatyzacyjnych. Odrębnymi aktami regulowano więc reprivatyzację: a) gruntów rolnych, b) sklepów, warsztatów, magazynów i pracowni, c) nieruchomości. W byłej Czechosłowacji, w Republice Czeskiej i Republice Słowackiej uchwalono w sumie siedem ustaw reprivatyzacyjnych (w tym dwie dotyczące mienia kościołów i związków wyznaniowych). Na Węgrzech kwestię reprivatyzacji określiły przepisy trzech ustaw uchwalonych w latach 1991 i 1992.

¹⁹ Dotyczy to zwłaszcza byłej Czechosłowacji. W 1990 r. Zgromadzenie Federalne uchwaliło ustawę o regulacji stosunków własnościowych zakonów religijnych i kongregacji oraz Archidiecezji w Ołomuńcu. Ustawa ta dokonywała reprivatyzacji w bardzo ograniczonym zakresie. Republika Czeska żadnych nowych aktów legislacyjnych w tej materii nie uchwaliła. W Słowacji w 1993 r. Rada Narodowa uchwaliła ustawę o naprawie niektórych szkód majątkowych poniesionych przez kościoły i stowarzyszenia religijne. Na mocy tego aktu nastąpiła szeroka reprivatyzacja dóbr kościelnych. Ustawę o zwrocie majątku ruchomego i nieruchomości należących do Kościoła katolickiego uchwaliło także bułgarskie Zgromadzenie Narodowe. Podaję za J. Baehr, T. Kwieciński, j.w., s. 7 i 9.

²⁰ Por. J. Baehr, T. Kwieciński, j.w., s. 12.

²¹ Początkowo ustawodawca czeski wyłączył możliwość zgłaszania roszczeń reprivatyzacyjnych przez czeskich i słowackich emigrantów. Z roszczeniem reprivatyzacyjnym mogli występować tylko obywatele Czechosłowacji mający tam stałe zamieszkanie. Czeski Sąd Konstytucyjny uznał to rozwiązanie za niezgodne z konstytucją i w konsekwencji czescy

emigranci uzyskali prawo do udziału w procesie reprivatyzacji w Czechach. Por. J. Baehr, T. Kwieciński, j.w., s.13.

²² Bliżej co do metody reprivatyzacji w Niemczech zob. J. Baehr, T. Kwieciński, j.w., s. 24–26.

²³ Podaję za J. Baehr, T. Kwieciński, j.w., s. 26.

²⁴ Tak J. Baehr, T. Kwieciński, j.w. s.27.

²⁵ Zob. bliżej B. Petz, :Polskie doświadczenia związane z reprivatyzacją, Raport BSiA Kancelarii Senatu, Warszawa 1994.

²⁶ Por. B. Petz, j.w.

²⁷ Por. B. Błaszczuk, T. Baczek, T. Olko-Bagieńska: Prywatyzacja i przebudowa systemowa w Niemczech Wschodnich 1990–1991, Warszawa 1992.

²⁸ Por. szerzej: J. Baehr, T. Kwieciński, j.w. s. 44.

²⁹ Podaję za: J. Baehr, T. Kwieciński, j.w., s. 45.

³⁰ J.w., s. 45.

³¹ Zob. J. Baehr, T. Kwieciński, j.w., s.45.

³² Por. J. Baehr, T. Kwieciński, j.w. s.45.

prof. dr hab. Cezary Józefiak

Finansowe aspekty reprivatyzacji (tezy)

Poziom roszczeń reprivatyzacyjnych

W przybliżeniu (Projekt ustawy reprivatyzacyjnej z 28 kwietnia 1998 r. Uzasadnienie) wynoszą one około 200 mld zł, z czego 160 mld ma być zwrócone w naturze, w tym część w postaci mienia zastępczego, a 40 mld w akcjach i udziałach przedsiębiorstw prywatyzowanych. Stanowi to mniej niż połowę rocznego produktu krajowego i więcej niż jednoroczny budżet państwa. Te porównania mają znaczenie ilustracyjne i nie należy wyciągać z nich pochopnych wniosków.

Wartość majątku państwowego

Nie jest dotychczas znana. Majątek ten nie jest jeszcze ewidencjonowany i ma się to zakończyć za parę tygodni (prof. A. Kamela-Sowińska, wiceminister skarbu państwa, „Prawo i Gospodarka” z 19 maja 1998 r.). Wtedy też szacunek wartości majątku państwowego będzie bardziej wiarygodny niż dotychczasowe.

Problemy do rozwiązania

Nie ma wątpliwości, że majątek państwowy w 1989 r. znacznie przekraczał wielkość majątku znacjonalizowanego po wojnie. Mimo to reprivatyzacja może stwarzać niełatwe do rozwiązania problemy.

Konkurencyjne cele

– majątkiem skarbu państwa postanowiono regulować zobowiązania finansowe państwa w stosunku do emerytów, rencistów i pracowników sfery budżetowej (3,7 mln osób; ok. 9 mld zł),

– część majątku postanowiono rozdać pracownikom prywatyzowanych przedsiębiorstw.

Ocenia się to dotychczas na 15 mld zł, ale presja na rozszerzenie rozdawnictwa trwa,

– wpływy z reprivatyzacji od lat pokrywają część deficytu budżetowego. Zapewne nie da się tego uniknąć przez następne 4 lata,

– częścią majątku państwowego (ponad 40 mld zł) postanowiono zasilić reformę ubezpieczeń społecznych.

Spory o prawo własności pewnych obiektów.

Dotyczy to zwłaszcza majątku przekazanego w gestię gmin i związków komunalnych.

– Kontrowersje w sprawie zakresu denacjonalizacji majątku państwowego.

Przykładem są przede wszystkim lasy.

– Podjęcie określonych działań zmierzających do rozwiązywania wymienionych problemów wydaje się konieczne i pilne.

– Ustalenie hierarchii potrzeb zaspokajanych z zasobów majątkowych państwa. Powinien o tym zdecydować parlament.

– Ustalenie możliwie szerokich granic denacjonalizacji majątku państwowego. Decyzję w tej sprawie powinien podjąć parlament.

– Przygotowanie rozwiązań prawnych ułatwiających korzystne dla reprivatyzacji rozwiązywanie sporów o tytuły własności mienia będącego w gestii władz lokalnych, a przewidzianego do reprivatyzacji.

– Sugestie.

Wydaje się, że ustalając hierarchię potrzeb zaspokajanych z zasobów majątkowych skarbu państwa, należałoby:

– honorować prawa własności prywatnej przed innymi potrzebami (priorytet dla reprivatyzacji),

– uznać pierwszeństwo potrzeb związanych z wielkimi reformami społecznymi i gospodarczymi (reformy ubezpieczeń społecznych, finansów publicznych itd.) przed budzącymi rozmaite wątpliwości roszczeniami związanymi z nieobsługiwaniem przedwojennych państwowych papierów wartościowych (pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Skarbu z 3 lutego 1998 r.) i przed postulatami uwłaszczeniowymi.

dr Kazimierz Korab

Proces reprivatyzacji w świadomości społecznej

1. Zwolennicy i przeciwnicy reprivatyzacji

W ciągu ostatnich 8 lat widać zbieżność społecznego stosunku do reprivatyzacji i programu politycznego koalicji, które w danym okresie sprawują władzę. Szeroko rozumiany obóz polityczny postsolidarnościowy, głoszący zawsze hasła reprivatyzacji i prywatyzacji, uzyskiwał też większe poparcie społeczne dla swojego programu. W okresie rządów koalicji lewicowej, raczej niechętniej reprivatyzacji, społeczeństwo także mniej życzliwie do niej się odnosiło. W związku z tym nie zaskakuje obecne odwrócenie poprzedniego trendu spadkowego i pojawienie się jedenastoprocentowego wzrostu liczby zwolenników reprivatyzacji w ciągu ostatniego pół roku (52% w grudniu '97 r. w stosunku do 41% w maju '97).

Tabela 1
Stosunek społeczeństwa polskiego do reprivatyzacji w latach 1991–1997¹

Stosunek do reprivatyzacji	Wskazania respondentów według terminów badań				
	III'91	XI'92	V'95	V'97	XII'97
Zwolennicy	65	53	45	41	52
Przeciwnicy	28	41	38	38	28
Trudno powiedzieć	7	6	17	21	20

Zwolennicy reprivatyzacji to raczej mężczyźni (54%) niż kobiety (50%), raczej mieszkańcy dużych miast (62–66%) niż wsi (49%), najczęściej w regionie wschodnim (63%), najrzadziej w południowo-wschodnim (43%), częściej osoby z wykształceniem wyższym (65%) niż z podstawowym (46%), częściej inteligencja, kadra kierownicza i prywatni przedsiębiorcy (61%) niż rolnicy (46%) i robotnicy niewykwalifikowani (44%), zdecydowanie częściej

dotknięci utratą mienia (65%) niż nowi użytkownicy przejętego przez państwo mienia (40%), raczej osoby w dziedzinie religijnej częściej praktykujące (60%) niż rzadziej praktykujące (45%) i raczej o poglądach politycznych prawicowych (72%) niż centrowych (55%) i lewicowych (36%)². Trzeba jednak pamiętać, że wyróżnione wyżej grupy mniejszościowe są i tak znacząco duże.

W 1998 roku Ośrodek Badania Opinii Publicznej przeprowadził krótki sondaż na temat reprivatyzacji³. 9% badanych potwierdziło, że im samym lub ich przodkom w latach 1944–1962 przejęto nieruchomości. Autorzy sondażu zauważają, że o zabranii mienia mówiły przede wszystkim osoby z wykształceniem wyższym i niepełnym wyższym, prywatni przedsiębiorcy oraz kierownicy i specjaliści.

2. Moralne i ekonomiczne pobudki reprivatyzacji

Reprivatyzacja ma swój wymiar aksjologiczny, który jest obecny zarówno w ideowych postawach respondentów badań sondażowych, jak i w sposobie uzasadniania przez nich potrzeby naprawienia krzywd poszkodowanym powojenną akcją nacjonalizacyjną.

Z badań przeprowadzonych przez CBOS w czerwcu 1997 r., a dotyczących wymiaru moralnego reprivatyzacji⁴, wynika, że zachodzi ścisły związek między tożsamością ideowo-polityczną badanych, a opowiadaniem się przez nich za lub przeciw reprivatyzacji.

Tabela 2
Stosunek do reprivatyzacji a poparcie udzielane określonej partii politycznej

Elektoraty największych ugrupowań politycznych	Stosunek do reprivatyzacji*	
	Zwolennicy	Przeciwnicy
ROP	63	22
UW	62	20
AWS	52	30
UP	46	33
KPEiR	44	36
SLD	31	53
PSL	25	64

* Pominięto kategorię „trudno powiedzieć”

Powyżej 50% zwolenników reprivatyzacji rekrutuje się spośród zwolenników ROP (63%), UW (62%) i AWS (52%). Powyżej 50% przeciwników re-

privatyzacji występuje w elektoracie SLD (53%) i PSL (64%). Jak zauważają autorzy badań, *nie powinna zatem dziwić zarzucana rządowi tej koalicji bierność w kwestii reprivatyzacji – działając na rzecz jej rozwiązania, zwłaszcza z korzyścią dla ubiegających się o zwrot mienia, robiliby to bowiem niejako wbrew woli większości swoich wyborców.*⁵

W omawianych badaniach zwolennicy reprivatyzacji opowiadali się za nią najczęściej z powodów moralnych lub ekonomicznych. Jedni traktowali zatem obecny zwrot mienia tym pokrzywdzonym jako „akt sprawiedliwości dziejowej”, podyktowany chęcią naprawienia wyrządzonych krzywd; inni uważają, że reprivatyzacja przyczyni się do poprawy stanu polskiej gospodarki.

Okazuje się, że względami moralnymi kierują się najczęściej zwolennicy AWS (80%), UW (72%) oraz – co znamienne – PSL (72%), a najrzadziej wyborcy UP (52%) i SLD (51%). Ekonomiczna motywacja szereguje zwolenników partii politycznych według odwrotnej kolejności, a zatem najsilniej występuje u stronników SLD (49%) i najsłabiej u zwolenników AWS (15%)

Tabela 3
Rodzaj motywacji zwolenników reprivatyzacji a ich przynależność polityczna

Elektoraty największych grupowań politycznych	Zwolennicy przeprowadzenia reprivatyzacji*	
	przede wszystkim ze względów moralnych	przede wszystkim ze względów ekonomicznych
AWS	80	15
UW	72	24
PSL	72	21
KPEiR	63	23
ROP	61	30
UP	52	42
SLD	51	49

* Pominięto kategorię „trudno powiedzieć”

Motyw moralny występuje częściej u kobiet (65%) niż u mężczyzn (60%), u mieszkańców wsi (68%) niż największych miast (54%), u rolników (70%) niż prywatnych przedsiębiorców (43%), u wierzących praktykujących (79%) niż w ogóle niepraktykujących (50%), u zwolenników prawicy (68%) niż lewicy (57%)⁶.

Z badań przeprowadzonych w kilka miesięcy później, tj. w grudniu 1997 r.⁷, wynika, że wyraźnie zaczęła spadać liczba zwolenników reprivatyzacji z powodów moralnych (z 62 do 49%) na rzecz uzasadnienia ekonomicznego (z 31 na 43%).

Tabela 4
Motywacje zwolenników reprivatyzacji w maju i grudniu 1997 roku

Motywy	Maj 1997	Grudzień 1997
Moralne: naprawa wyrządzonych krzywd	62	49
Ekonomiczne: poprawa polskiej gospodarki	31	43
Trudno powiedzieć	7	8

Osobne pytanie, jakie zadał CBOS w badaniach z grudnia 1997 r., dotyczyło sposobu traktowania przez respondentów prawa własności. Na pytanie „czy własność prywatna jest bezwzględnie nienaruszalna i wszystkie organy państwa powinny ją chronić” 87% odpowiedziało twierdząco, tylko 6% przecząco, zaś 7% nie miało własnego zdania w tej sprawie. Za „świętym prawem własności” opowiadają się częściej mężczyźni (90%) niż kobiety (86%), młodszy (do 24 lat – 90%) niż starsi (65 lat i więcej – 82%), z wykształceniem wyższym (92%) niż z podstawowym (84%), prywatni przedsiębiorcy (97%) i kadra kierownicza (89%) niż rolnicy (81%), wyborcy prawicy (96%) niż lewicy (87%).

Z badań przeprowadzonych w latach 1992–1995 wynika, że większość respondentów ocenia reprivatyzację negatywnie z punktu widzenia interesów gospodarki krajowej. Równocześnie odnotować należy, iż liczba oceniających negatywnie reprivatyzację wykazuje tendencję spadkową (z 36% w 1992 r. do 29% w listopadzie 1995 r.). O 4% spadła także liczba negatywnie oceniających zwracanie utraconych dóbr. Wyraźnie natomiast wzrosła liczba osób niezdecydowanych. Prawdopodobnie wyjaśnić to można niechętną postawą rządzącej koalicji do reprivatyzacji. Czynnikiem politycznym wyraźnie bowiem różnicuje postawy respondentów: na przykład w listopadzie 1995 roku reprivatyzację negatywnie oceniało 45% respondentów o przekonaniach lewicowych i 27% o przekonaniach prawicowych; pozytywnie oceniało 12% elektoratu lewicowego i 23% elektoratu lewicowego i 23% elektoratu prawicowego.

Tabela 5
Czy Pana(i) zdaniem reprivatyzacja jest dla polskiej gospodarki korzystna czy też niekorzystna?

1. Korzystna;
2. W takim samym stopniu korzystna, co i niekorzystna;
3. Niekorzystna .

czas realizacji badań	1	2	3	Trudno powiedzieć
X'92	20	24	36	20
VII'95	17	27	34	22
XI'95	16	24	29	31

3. Kto winien być objęty reprivatyzacją?

Czy akcją reprivatyzacyjną objąć wszystkich poszkodowanych bez względu na ich przynależność narodową i aktualne obywatelstwo? Okazuje się, że badani są podzieleni w swoich opiniach na ten temat. Od maja do grudnia 1997 roku zmalała z 26 do 20% liczba zwolenników, aby utracone mienie zwrócić „wszystkim byłym właścicielom”, „bez względu na ich narodowość i aktualne obywatelstwo”; podobnie mniej (zamiast 15–11%) opowiada się za tym, aby zwrócić mienie „tylko Polakom, nawet jeśli obecnie są obywatelami innych państw”; wyraźnie natomiast wzrosła liczba zwolenników poglądu (z 54 do 65%) „tylko obywatelom Polski mieszkającym obecnie na stałe w Polsce oddać ich utracone należności”⁹.

Tabela 6

Pytanie: Czy Pana(i) zdaniem reprivatyzacja powinna przewidywać zwrot mienia:

- 1. wszystkim byłym właścicielom, bez względu na ich narodowość i aktualne obywatelstwo,**
- 2. tylko Polakom, nawet jeśli obecnie są obywatelami innych państw,**
- 3. tylko obywatelom Polski mieszkającym obecnie na stałe w Polsce.**

Grupa społeczna: zawodowo pracujący	1	2	3	Trudno powiedzieć	Liczba osób
Kadra kierownicza, inteligencja	24	15	56	5	44
Pracownicy umysłowi niższego szczebla	22	15	63	0	49
Pracownicy fizyczno-umysłowi	29	18	50	3	42
Robotnicy wykwalifikowani	9	24	66	0	60
Robotnicy niewykwalifikowani	8	0	88	4	22
Rolnicy	16	6	74	4	30
Prywatni przedsiębiorcy	32	10	55	3	28

Zdecydowana większość społeczeństwa obejmująca wszystkie kategorie zawodowe opowiada się za tym, aby tylko obywatelom Polski mieszkającym obecnie na stałe w Polsce przyznać prawo do zwrotu mienia. Za takim rozwiązaniem optują najsilniej robotnicy niewykwalifikowani (88%) i rolnicy (74%), najsłabiej prywatni przedsiębiorcy (55%) i pracownicy fizyczno-umysłowi (50%).

Na drugim miejscu plasuje się poparcie na rzecz propozycji, aby utracone mienie zwrócić wszystkim byłym właścicielom, bez względu na ich narodowość i aktualne obywatelstwo (przedsiębiorcy: 32%, robotnicy niewykwalifikowani: 8%). Najrzadziej respondenci opowiadali się za tym, aby

prawo do restytucji mienia przyznać tylko Polakom, nawet jeśli obecnie są obywatelami innych państw (0–24%)¹⁰.

Najbardziej prawdopodobnym wyjaśnieniem prezentowanych wyborów jest aktualna sytuacja ekonomiczna respondentów. Za objęciem prywatyzacją: wszystkich bez żadnych różnic opowiada się 18% badanych określających własne warunki materialne jako złe, 18% – jako średnie i 25% jako dobre; za objęciem Polaków posiadających nawet obywatelstwo obecnego kraju proporcje te układają się odpowiednio: 7%, 10%, 15%. Natomiast za ograniczeniem prawa restytucji dla Polaków mieszkających w kraju najczęściej opowiadają się najubożsi (70%), potem średnio zamożni (67%) i najrzadziej dobrze sytuowani (59%).

4. Zasięg reprivatyzacji

Zdaniem 59% respondentów z badań z grudnia 1997 roku reprivatyzacja powinna objąć „tylko te przedsiębiorstwa, domy i place, które państwo przejęło niezgodnie z obowiązującymi w danym momencie przepisami”. 14% badanych zgodziło się z propozycją, aby „wszystkie przedsiębiorstwa, domy i place, które zostały przejęte przez państwo w okresie powojennym.” Przeciwno reprivatyzacji opowiedziało się wówczas 13%. (Niezdeterminowani stanowili 14%)¹¹.

Za oddaniem wszystkich utraconych dóbr opowiadają się częściej mężczyźni (17%) niż kobiety (12%), osoby z wyższym wykształceniem (21%) niż z podstawowym (12%), kadra kierownicza (19%) i rolnicy (18%) niż robotnicy wykwalifikowani (14%) i niewykwalifikowani (5%), wyborcy prawicowi (18%) niż lewicowi (10%)¹². Kierunek tych odpowiedzi pozostaje taki sam jak w 1995 roku, kiedy przeprowadzono analogiczne badania¹³.

Na pytanie o formę bezpośredniego zwrotu mienia przejętego w latach 1944–1962 57% poszkodowanych – jak wynika z badań OBOP – chciałoby odzyskać swój majątek w naturze, zaś 43% jako rekompensatę w papierach wartościowych. Przy czym 49% nabywców papierów wartościowych chciałoby kupić nieruchomości od skarbu państwa lub gminy, a 51% liczyło na akcje i udziały prywatyzowanych przedsiębiorstw¹⁴.

Z badań CBOS wynika, że respondenci nie przyznają preferencji dla jednej głównej metody zwrotu mienia poszkodowanym. W latach 1992–1998 postawy respondentów w tej sprawie nieznacznie tylko się zmieniły¹⁵. Obecnie mniej niż przed sześciu laty opowiada się za łączeniem różnych sposobów niezależnie od sytuacji (z 45 do 36%) oraz za oddawaniem w naturze (z 24 do 18%). Częściej natomiast badani opowiadają się za formą papierów wartościowych (dwukrotnie więcej: 14% w miejsce 7%) i mienia zastępczego (wzrost z 6 do 10%). Jak w przeszłości, tak i obecnie najmniej osób popiera gotówkową formę realizacji odszkodowania (8% zamiast 5%).

Tabela 7
Forma restytucji

Forma zwrotu mienia byłym właścicielom	XII'92	I'98
W papierach wartościowych	7	14
W gotówce	5	8
W tzw. mieniu zastępczym, w postaci innego majątku o podobnej wartości	6	10
W naturze – oddać to, co zabrano	24	18
Łącząc różne sposoby, zależnie od sytuacji	45	36
Trudno powiedzieć	13	14

Najchętniej Polacy akceptują zwrot dóbr w naturze o mniejszej wartości, trudno o dużej wartości. Z badań CBOS przeprowadzonych w latach 1992, 1994 i 1998 wynika¹⁶, że systematycznie spada liczba optujących na rzecz małych obiektów i równocześnie rośnie liczba zwolenników zwrotu dóbr o wielkiej wartości. W wyżej wymienionych latach np. za zwrotem młynów, tartaków i cegielni opowiadało się odpowiednio 78%, 75% i 72%, podczas gdy w tym samym czasie wyraźnie wzrastała liczba zwolenników: o 10% w przypadku zwrotu pałaców, zamków i dworów, o 9% w przypadku majątków ziemskich i o 8% w przypadku dużych zakładów przemysłowych.

Tabela 8
Zakres przedmiotowy reprivatyzacji

Czy należałoby reprivatyzować:	Tak			Nie		
	XI'92	V'94	XII'97	XI'92	V'94	XII'97
Młyny, tartaki, cegielnie itp.	78	75	72	18	21	19
Zakłady rzemieślnicze	76	75	72	18	20	19
Sklepy	73	73	71	20	22	21
Apteki	69	70	71	24	24	21
Mieszkania, domy, nieruchomości	56	63	65	35	31	25
Hotele	63	62	61	28	30	28
Małe zakłady przemysłowe	63	61	65	29	33	24
zamki, pałace, dwory	40	42	50	50	51	38
Majątki ziemskie	38	42	47	53	50	41
Duże zakłady przemysłowe	29	32	37	61	60	49
Pominięto kategorię: „trudno powiedzieć”						

Rosnąca społeczna akceptacja dla zwrotu wielkiej własności prawdopodobnie wynika z oswojenia się z własnością prywatną, wysokiego, pozytywnego jej wartościowania.

W badaniach reprivatyzacyjnych nie występował problem lasów państwowych.

Wnioski

W sumie z przedstawionych wyżej badań wynika, że społeczeństwo dostrzega złożoność problemu reprivatyzacji, ale jednocześnie wyraża wyjątkowo wystarczające i stale rosnące poparcie dla jej przeprowadzenia. Widać związek między postawami społecznymi i programem w danym momencie rządzącej koalicji. Wynika stąd wniosek, że skuteczne rozwiązanie problemu reprivatyzacji najwięcej zależeć będzie od woli politycznej obecnie rządzącej koalicji.

Przypisy

- ¹ Społeczny stosunek do reprivatyzacji, CBOS, Komunikat z badań I'98
- ² Tamże, na podstawie danych zbiorczych, s. 17
- ³ Opinie Polaków o reprivatyzacji, OBOP, styczeń 1998; badania przeprowadzono 10–13.01.1998 r. na reprezentatywnej próbie 1085 dorosłych mieszkańców Polski w wieku powyżej 15 roku życia
- ⁴ Reprivatyzacja – obowiązek moralny czy ekonomiczna konieczność? Komunikat z badań, CBOS, VI'97
- ⁵ Reprivatyzacja – obowiązek moralny..., s. 4
- ⁶ Reprivatyzacja – obowiązek moralny..., na podstawie danych na s. 11
- ⁷ Społeczny stosunek do reprivatyzacji ..., s. 3
- ⁸ Por. Opinia publiczna o prywatyzacji, reprivatyzacji i programie powszechnej prywatyzacji (...), Komunikat z badań, CBOS, X'92; Stosunek Polaków do prywatyzacji, Komunikat z badań VIII'95; Stosunek do prywatyzacji, programu powszechnej prywatyzacji i powszechnego uwłaszczenia, Komunikat z badań, XI'95
- ⁹ Społeczny stosunek do reprivatyzacji..., s. 5
- ¹⁰ Społeczny stosunek do reprivatyzacji..., s. 19
- ¹¹ Społeczny stosunek do reprivatyzacji..., s. 6
- ¹² Społeczny stosunek do reprivatyzacji..., s. 20
- ¹³ Stosunek do reprivatyzacji, Komunikat z badań, CBOS, V'95, s. 17
- ¹⁴ Opinie Polaków o reprivatyzacji, OBOP, styczeń 1998; badania przeprowadzono w dniach 10–13.01.1998 r. na reprezentatywnej próbie 1085 dorosłych mieszkańców Polski w wieku powyżej 15 roku życia
- ¹⁵ Por. Opinia publiczna o prywatyzacji, Komunikat z badań, CBOS, XII'92, s. 8 oraz: Społeczny stosunek do reprivatyzacji..., s. 21
- ¹⁶ Por. Opinia publiczna o reprivatyzacji, komunikat z badań, CBOS, XII'92; Reprivatyzacja i odszkodowania za mienie zabużańskie i pożydowskie, Komunikat z badań, CBOS, VI'94; Społeczny stosunek do reprivatyzacji, Komunikat z badań, CBOS, I'98

Eugeniusz Mzyk

Reprywatyzacja w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego (tezy)

I. Sądowa kontrola ostatecznych decyzji administracyjnych stwierdzających lub odmawiających stwierdzenia nieważności orzeczeń administracyjnych o przejęciu prawa własności na rzecz skarbu państwa.

1. Reprywatyzacja w istocie nie jest objęta kognicją NSA, mimo to w razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, mocą której orzeczono o przejęciu własności na rzecz państwa (które podlegają kontroli sądu administracyjnego), dochodzi niejednokrotnie do zwrotu mienia byłym właścicielom względnie przyznania odszkodowania.

2. Coraz liczniejsze są żądania byłych właścicieli domagających się stwierdzenia nieważności decyzji (wydanych z reguły w latach czterdziestych i pięćdziesiątych) o przejęciu mienia na własność państwa – byli właściciele wykazują, że pozbawienie ich prawa własności nastąpiło w wyniku podjęcia decyzji z rażącym naruszeniem prawa wówczas obowiązującego.

3. Jak wynika z analizy orzecznictwa NSA z ostatnich dwóch lat, wnioski byłych właścicieli (o stwierdzenie nieważności orzeczeń o przejęciu mienia na własność państwa) najczęściej dotyczą decyzji podejmowanych na podstawie:

– dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego (Dz. Pr. RP Nr 21 poz. 67 ze zm.) oraz ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod przymusowym zarządem państwowym (Dz. U Nr 11 poz. 37),

– dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U z 1945 r. Nr 3 poz. 13),

– ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U Nr 3 poz. 17),

– ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U Nr 39 poz. 174).

4. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym prezentowane jest konsekwentne stanowisko, iż jedynym kryterium oceny legalności decyzji stwierdzającej nieważność decyzji o przejęciu mienia na własność państwa lub odmawiającej stwierdzenia nieważności jest wykazanie przez zainteresowaną stronę rażącego naruszenia prawa, tj. wymienionych w pkt. I aktów prawa (w rozumieniu art. 156 § 1 kpa) bez względu na to, czy przepisy te nadal obowiązują i jaka jest obecna ocena tych aktów normatywnych.

II. Ustanowienie przymusowego zarządu oraz orzeczenie o przejęciu własności na rzecz państwa.

1. Przepisy powołanego powyżej dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r. stanowiły w latach czterdziestych i pięćdziesiątych podstawę prawną do ustanawiania przymusowego zarządu nad wieloma przedsiębiorstwami, warsztatami, a nawet jednoosobowym zakładem rzemieślniczym. Przepisy te, jak wykazuje lektura orzeczeń sądowych, były nadużywane, a w konsekwencji decyzje o ustanowieniu przymusowego zarządu podejmowane z rażącym naruszeniem prawa. W ostatnim okresie 2 – 3 lat można mówić o lawinie wniosków o stwierdzenie nieważności orzeczeń o ustanowieniu przymusowego zarządu nad młynami, cegielniami, pensjonatami czy warsztatami rzemieślniczymi. Podobne wnioski dotyczą kolejnych orzeczeń administracyjnych (po ustanowieniu przymusowego zarządu) podejmowanych na podstawie powołanej już wyżej ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym, polegających na przejęciu mienia na rzecz skarbu państwa.

2. Jak wiadomo, celem dekretu z 16 grudnia 1918 r. było przeciwdziałanie destabilizacji gospodarczej, jaka powstała po I wojnie światowej, zaś kryteria dopuszczalności ustanowienia przymusowego zarządu zostały ściśle określone (zagrożenie upadłością, bezruchem czy zaprzestaniem produkcji. Tymczasem w latach 40. i 50. przepisy dekretu stosowano jako środek nacjonalizacyjny (por. m.in. wyrok NSA z dnia 18 lipca 1997 r. w sprawie IV S.A. 1692/95, nie publ.).

3. Stwierdzenie nieważności decyzji o ustanowieniu przymusowego zarządu oraz przejęcia własności nieruchomości na rzecz skarbu państwa zostaje wyłączone – z mocy art. 156 § 2 kpa – w sytuacji, gdy doszło do powstania nieodwracalnych skutków prawnych. Wówczas bowiem, tj. gdy nie można stwierdzić nieważności decyzji dotkniętej wadą, należy ograniczyć się do stwierdzenia „wydania decyzji z naruszeniem prawa” (art. 158 § 2 kpa), co otwiera drogę do zgłoszenia żądań odszkodowawczych na podstawie art. 160 kpa.

III. Orzecznictwo NSA dotyczące unormowań dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U Nr 50 poz. 279).

1. Wszystkie grunty objęte działaniem dekretu stały się własnością gminy, a następnie skarbu państwa, przy czym dekret przewidywał możliwość oddania gruntów byłym właścicielom lub ich następcom prawnym na własność czasową (obecnie użytkowania wieczystego).

2. Według art. 7 dekretu ustanowienie własności czasowej było obligatoryjne, jeżeli dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości dał się pogodzić z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego.

3. W postępowaniu administracyjnym i sądowym występują w zasadzie trzy kategorie spraw:

– wnioski byłych właścicieli (następców prawnych), zgłoszone w latach czterdziestych w trybie art. 7 dekretu, które dotychczas, mimo upływu prawie 50 lat, nie zostały jeszcze rozpoznane,

– sprawy obejmujące decyzje odmowy ustanowienia własności czasowej z uwagi na zgłoszenie wniosku z uchybieniem terminu, względnie wnioski o przywrócenie tego terminu,

– sprawy o stwierdzenie nieważności decyzji o odmowie ustanowienia własności czasowej w trybie art. 7 dekretu, wydane z rażącym naruszeniem prawa.

4. W świetle uchwały NSA z dnia 14 października 1996 r. OPK 19/96 do sześciomiesięcznego terminu z art. 7 ust. 1 dekretu nie mają zastosowania przepisy kpa o przywróceniu terminu, uchwała stanowi kontynuację dotychczasowej linii orzecznictwa przyjmującego, że termin ten jest terminem prawa materialnego, zaś jego upływ stanowi wystarczającą podstawę do nieuwzględnienia żądania. Oznacza to m.in., że do zapewnienia poprzednim właścicielom realizacji ich uprawnień konieczna jest interwencja ustawodawcy; podobne stanowisko prezentowane było w odniesieniu do terminu z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U z 1991 r. Nr 30 poz. 127 ze zm.).

5. W orzecznictwie NSA z lat 1994 i 1995 prezentowany był pogląd, według którego w przypadku oddania gruntu w użytkowanie wieczyste osobom trzecim (z pominięciem byłego właściciela) zachodzi negatywna przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji o odmowie ustanowienia własności czasowej na rzecz byłego właściciela w trybie art. 7 dekretu nawet wówczas, gdy decyzja ta dotknięta jest wadą nieważności. Pogląd ten prezentowany był zwłaszcza w odniesieniu do sytuacji, gdy lokale wykupili najemcy, którzy równocześnie otrzymali w odpowiednim ułamku współużytkowanie wieczyste gruntu.

W uchwale 7 sędziów NSA z dnia 16 grudnia 1996 r. OPS 7/96 doszło do zmiany tego stanowiska, gdyż w uchwale stwierdzono: okoliczność, że nieruchomość obejmująca grunty, które podlegały przepisom dekretu z 26 października 1945 r. znajduje się w użytkowaniu wieczystym osoby trzeciej,

sama przez się nie oznacza, że decyzja administracyjna wydana na podstawie przepisów tego dekretu, odmawiająca dotychczasowemu właścicielowi tych gruntów przyznania własności czasowej (użytkowania wieczystego) wywołała nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 kpa.

Z uzasadnienia uchwały wynika, że możliwe są sytuacje stwierdzenia nieważności decyzji odmawiającej przyznania poprzedniemu właścicielowi użytkowania wieczystego gruntu, mimo oddania tego gruntu w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej. Przytoczona uchwała stanowi jednak raczej wyraz poprawności jurydycznej przyjętej konstrukcji prawnej niż rzeczywiste otwarcie możliwości realizacji roszczeń poprzednich właścicieli względem osób trzecich, które nabyły własność lokalu wraz z udziałem w użytkowaniu wieczystym. Realizacja tych roszczeń wymagałaby bowiem doprowadzenia do wygaśnięcia wieczystego użytkowania osoby trzeciej, co w postępowaniu przed sądem powszechnym, jak się wydaje, nie ma wielkich szans powodzenia.

6. O aktualności, a jednocześnie kontrowersyjności omawianego zagadnienia świadczy wystąpienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 30 stycznia 1998 r., skierowane do NSA o udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie prawne:

Czy stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej (orzeczenia), wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. ... o odmowie przyznania byłemu właścicielowi prawa użytkowania wieczystego gruntu, jego dawnej nieruchomości i przejęciu na własność skarbu państwa znajdującego się na tym gruncie budynku stanowi określoną w art. 156 § 1 pkt. 2 kpa przesłankę do stwierdzenia nieważności decyzji o sprzedaży lokali mieszkalnych w tym budynku na rzecz najemców, czy też określoną w art. 145 § 1 pkt. 8 kpa przesłankę do wznowienia postępowań zakończonych wydaniem decyzji o sprzedaży lokali mieszkalnych w tym budynku na rzecz najemców, w przypadku uznania przez sąd, że ww. okoliczność stanowi określoną w art. 156 § 1 pkt. 2 przesłankę stwierdzenia nieważności przedmiotowych decyzji o sprzedaży lokali mieszkalnych; – czy zawarcie w formie aktu notarialnego umowy cywilnoprawnej przenoszącej własność lokalu mieszkalnego ze skarbu państwa na najem tego lokalu oraz przekazującej odpowiednią część gruntu w użytkowanie wieczyste stanowi nieodwracalny skutek prawny w rozumieniu art. 156 § 2 kpa.

Sprawa została zarejestrowana w NSA pod sygn. OPK 4-7/98, przy czym do 9 czerwca 1998 r. nie została jeszcze podjęta uchwała o udzieleniu odpowiedzi na postawione pytanie prawne.*

IV. Przejmowanie nieruchomości w ramach dekretu o reformie rolnej.

1. Także realizacja przepisów o reformie rolnej dostarcza wielu przykładów podejmowania rozstrzygnięć z rażącym naruszeniem prawa

(nie przestrzegano postanowień o normach obszarowych, zaliczanie do użytków rolnych powierzchni pod wodami, drogami itp.).

2. Wylimitowanie z obrotu prawnego orzeczeń o przejęciu nieruchomości na rzecz skarbu państwa w ramach reformy rolnej, stanowi w istocie podstawę do przywrócenia własności byłym właścicielom (następcom prawnym).

V. Bezczywność organów

1. Znaczna liczba wniosków o stwierdzenie nieważności orzeczeń administracyjnych w przedmiocie przejęcia własności na rzecz państwa pozostaje w toku przed naczelnymi i centralnymi organami administracji państwowej. Nie są dotrzymywane terminy załatwiania spraw określone w art. 35 kpa. Stąd też strony składają skargi na bezczynność organów, które z reguły są uwzględniane (por. m.in. wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 1997 r. IV SAB 180/96, wyrok NSA z dnia 6 stycznia 1998 r. IV SAB 156/96, a ponadto IV SAB 86/96 120/97 i szereg innych).

2. Bezczywność organów nie dotyczy jedynie rozpoznawania wniosków o stwierdzenie nieważności orzeczeń. Także bowiem po ostatecznym stwierdzeniu wydania decyzji z naruszeniem prawa (o przejęciu własności na rzecz państwa) dochodzi do zwłoki w sprawie realizacji odszkodowania i wydania decyzji o odszkodowaniu. Ilustruje to m.in. poniższy stan faktyczny sprawy.

W sprawie zawisłej przed NSA, sygn. akt IV SAB 23/98, dotychczas przez sąd nierozpoznanej, w skardze na bezczynność naczelnego organu administracji państwowej podniesiono, że mimo złożenia wniosku o przyznanie odszkodowania 10 lutego 1996 r. do dnia wniesienia skargi, tj. 23 stycznia 1998 r., nie podjęto decyzji w sprawie złożonego wniosku. W odpowiedzi na skargę na bezczynność organu naczelnego powołał się na wolę i zamiar przyznania odszkodowania w kolejnym już bieżącym 1998 r. – po otrzymaniu z budżetu państwa środków finansowych.

* Na postawione przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze pytanie Naczelny Sąd Administracyjny udzielił odpowiedzi w postaci uchwały składu pięciu sędziów z 9 listopada 1998 r., sygn. Akt OPK 4-7/98. Jej tekst przytaczamy w całości:

Nieodwracalność skutków prawnych decyzji administracyjnej

Art. 156 § 1 pkt 2 i § 2 oraz art. 158 § 2 kpa

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu w dniu 9 listopada 1998 r. na posiedzeniu jawnym pytania prawnego pełnego składu Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie zgłoszonego na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. nr 122, poz. 593 z późn. zm.), o następującym brzmieniu:

Czy stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji (orzeczenia) administracyjnej, wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. nr 50, poz. 279), o odmowie przyznania byłemu właścicielowi prawa użytkowania wieczystego gruntu jego dawnej nieruchomości

i przejęciu na własność Skarbu Państwa znajdującego się na tym gruncie budynku, stanowi określoną w art. 156 § 1 pkt 2 kpa przesłankę do stwierdzenia nieważności decyzji o sprzedaży lokali mieszkalnych w tym budynku na rzecz najemców, czy też określoną w art. 145 § 1 pkt 8 kpa przesłankę do wznowienia postępowań zakończonych wydaniem decyzji o sprzedaży lokali mieszkalnych w tym budynku na rzecz najemców; w przypadku uznania przez sąd, że wyżej wymieniona okoliczność stanowi określoną w art. 156 § 1 pkt 2 kpa przesłankę do stwierdzenia nieważności przedmiotowych decyzji o sprzedaży lokali mieszkalnych; – czy zawarcie w formie aktu notarialnego umowy cywilnoprawnej przenoszącej własność lokalu mieszkalnego ze Skarbu Państwa na najemcę tego lokalu oraz przekazującej odpowiednią część gruntu w użytkowanie wieczyste stanowi nieodwracalny skutek prawny w rozumieniu art. 156 § 2 kpa?

podjął następującą uchwałę:

1. Stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1946 r. o własności w użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, o odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela oraz przejęciu na własność Skarbu Państwa znajdującego się na tym gruncie budynku, nie stanowi podstawy wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego ostateczną decyzją administracyjną o sprzedaży lokalu mieszkalnego w tym budynku na rzecz najemcy, o której mowa w art. 145 § pkt 8 kpa, natomiast może stanowić przesłankę wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji o sprzedaży lokalu mieszkalnego najemcy (art. 156 § 1 pkt kpa).

2. Zawarcie jednak przez Skarb Państwa lub gminę umowy przenoszącej własność lokalu na najemcę wraz z oddaniem ułamkowej części gruntu w użytkowanie wieczyste ogranicza zakres rozstrzygnięcia sprawy do stwierdzenia, że decyzja o sprzedaży lokalu najemcy została wydana z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 kpa).

Uchwała podjęta w składzie: przewodniczący – prezes NSA Roman Hauser, sędziowie NSA – Janusz Borkowski (spr.), Jan Kacprzak, Eugeniusz Mzyk (współspr.) i Włodzimierz Rymś.

Z uzasadnienia

Nieruchomość gruntowa pod budynkiem wielomieszkaniowym położona w Warszawie, stanowiąca własność Stanisława i Stanisławy małżonków P., z dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, zwanego dalej „dekretem”, stała się własnością Gminy m.st. Warszawy. Właściciele budynku złożyli zgodny z przepisem art. 7 ust. 1 dekretu wniosek o przyznanie im prawa wieczystej dzierżawy gruntu. Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy decyzją z dnia 24 lutego 1956 r. odmówiło prawa wieczystej dzierżawy i w związku z tym stwierdziło przejście tytułu własności budynku na Skarb Państwa, a po rozpatrzeniu odwołania właścicieli Minister Gospodarki Komunalnej decyzją z dnia 19 sierpnia 1961 r. utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Po ujawnieniu Skarbu Państwa jako właściciela nieruchomości w księdze wieczystej właściwe organy pierwszej instancji szeregiem decyzji administracyjnych orzekły o sprzedaży niektórych lokali mieszkalnych ich najemcom, z którymi następnie zawarto notarialne umowy sprzedaży z oddaniem w wieczyste użytkowanie ułamkowej części gruntu.

Wojewoda Warszawski decyzją z dnia 18 lipca 1991 r. stwierdził nieodpłatne nabycie przez Gminę własności tej nieruchomości o pow. 1 147 m² zabudowanej budynkiem mieszkalnym, z wyłączeniem od nabycia dziewięciu lokali mieszkalnych, stanowiących odrębną własność. Po rozpatrzeniu wniosku z dnia 29 listopada 1991 r. następców prawnych byłych właścicieli budynku mieszkalnego Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa decyzją z dnia 24 września 1992 r. stwierdził na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 kpa nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 24 lutego 1956 r. oraz decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 19 sierpnia 1961 r., odmawiających przyznania prawa wieczystej dzierżawy, a w konsekwencji tego dających podstawę do prze-

jęcia budynku na własność Skarbu Państwa. Wojewoda Warszawski we wznowionym postępowaniu administracyjnym decyzją z dnia 25 czerwca 1993 r. uchylił własną decyzję komunalizacyjną z dnia 18 lipca 1991 r. oraz stwierdził nabycie przez wspomnianą Gminę wyłącznie własności gruntu, bo w dniu 27 maja 1990 r. własność Skarbu Państwa do budynków znajdujących się na działce nie była ustalona wskutek stwierdzenia nieważności wymienionych już wcześniej decyzji z 1956 r. i z 1961 r. W tym stanie sprawy następca prawny właścicieli budynku mieszkalnego złożył do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie wnioski o stwierdzenie nieważności czterech decyzji o sprzedaży lokali mieszkalnych. Po rozpatrzeniu jednego z wniosków Kolegium stwierdziło wydanie decyzji z naruszeniem prawa, nie stwierdzając jej nieważności z uwagi na spowodowany nią nieodwracalny skutek prawny i w tej sprawie następca prawny właścicieli budynku wystąpił z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Kolegium.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, po zapoznaniu się z wnioskami Stanisława P. o stwierdzenie nieważności decyzji o sprzedaży lokali mieszkalnych (...) oraz po zapoznaniu się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 20 października 1997 r., stwierdzając wydanie w dniu 23 października 1976 r. decyzji z naruszeniem prawa, w dniu 27 stycznia 1998 r. zwróciło się do pełnego składu tegoż Kolegium z wnioskiem o wystąpienie do Naczelnego Sądu Administracyjnego z pytaniem prawnym. Pełny skład Samorządowego Kolegium Odwoławczego na posiedzeniu 30 stycznia 1998 r. podjął na podstawie art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych uchwałę nr 1 o wystąpieniu z pytaniem prawnym jak w sentencji uchwały. (...).

W rozpoznawanej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Istota pytania prawnego sprowadza się do wskazania przesłanek zastosowania w sprawach zawisłych przed Kolegium jednego z nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego, tzn. wznowienia postępowania administracyjnego albo stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z uwzględnieniem przesłanek pozytywnych (istnienie wadliwości) oraz negatywnych (nieodwracalny skutek prawny). Z tego względu nie jest konieczne przytaczanie wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych dotyczących spraw zawisłych przed Kolegium. Nieodzowne jest natomiast rozpatrzenie argumentów przemawiających za określeniem prawnych konsekwencji stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, stanowiącej o przejęciu na Skarb Państwa tytułu własności budynku w związku z odmową ustanowienia na rzecz ich właścicieli wieczystej dzierżawy gruntów (po zmianie stanu prawnego – użytkowania wieczystego), jako przesłanki albo wznowienia postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją administracyjną o sprzedaży lokalu mieszkalnego (mającego stanowić odrębną własność od własności budynku), albo jako przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji prowadzącej do stwierdzenia nieważności decyzji bądź stwierdzenia wydania jej z naruszeniem prawa (...).

Trafnie podnosi się w uzasadnieniu pytania prawnego to, że te same okoliczności nie mogą być podstawą wznowienia postępowania administracyjnego i stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, co zgodnie stwierdza się w orzecznictwie NSA (wyrok z dnia 29 marca 1998 r., I S.A. 636/87, ONSA 1988 nr 1, poz. 45) oraz SN (wyrok z dnia 17 grudnia 1993 r., III ARN 50/93, nie publ.), przy czym Kolegium zwróciło uwagę na tezę wyroku SN z dnia 5 lipca 1996 r. (III ARN 21/96, OSN 1997 nr 3, poz. 32), że *stwierdzenie nieważności decyzji w oparciu o którą została wydana decyzja w innej sprawie, stanowi podstawę wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 8 kpa), nie uzasadnia natomiast stwierdzenia nieważności tej drugiej decyzji. Zagadnieniem odrębnym pozostaje skutek, jaki powoduje obalenie ostatecznej decyzji administracyjnej w odniesieniu do oceny ważności umowy cywilnoprawnej (uchwała Izby Cywilnej SN z dnia 25 kwietnia 1964 r., III CO 12/64, OSNCP 1964 r. nr 12, poz. 244), bo wykracza to poza zakres pytania i spraw zawisłych przed Kolegium, jednakże wzajemna zależność aktu administracyjnego i umowy cywilnoprawnej wymaga rozważenia z uwagi na pojęcie nieodwracalnego skutku prawnego występującego w art. 156 § 2 kpa.*

Rysują się trzy zasadnicze kwestie wymagające dalszego rozwinięcia w celu uzasadnienia stanowiska wyrażonego w sentencji uchwały: 1) problem wznowienia postępowania administracyjnego zakończonym wydaniem decyzji administracyjnej tzw. zależnej, 2) następstwa stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, 3) pojęcia skutku prawnego nieodwracalnego w sytuacji odnoszącej się do rozpoznawanej sprawy.

Przepis art. 145 § 1 pkt 8 kpa jako przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego wymienia przypadek, w którym zachodzi potrzeba rozpatrzenia wpływu zmiany czy też uchylecia decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego na bezpośrednio zależną od nich decyzję administracyjną. Chodzi tu o rozstrzygnięcie jakiejś sprawy lub pojedynczej kwestii zawartej w decyzji administracyjnej lub w orzeczeniu sądowym wydanych w odrębnej i samodzielnej sprawie, które stanowi istotny fakt prawotwórczy w następnej, już innej sprawie administracyjnej w sytuacji, w której nie mogłaby być albo w ogóle wydana decyzja administracyjna, albo nie mogłaby być wydana decyzja administracyjna o określonej treści bez stanu prawnego lub faktycznego ukształtowanego lub stwierdzonego wcześniejszym rozstrzygnięciem administracyjnym czy też sądowym innej – odrębnej sprawy. Zmiana bądź uchylecie decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego powoduje, że od określonej daty albo upada istotny dla późniejszej sprawy fakt prawotwórczy, albo też zmienia się jego treść. W obu przypadkach istnieje podstawa do ponownego rozpatrzenia sprawy administracyjnej co do jej istoty. Wyłania się pytanie natury zasadniczej, czy w sprawach zawisłych przed Kolegium zaistniał przypadek tak rozumianej decyzji zależnej? Na to pytanie trzeba stanowczo udzielić odpowiedzi przeczącej. Wprawdzie bez uregulowania stanu własności gruntu i budynku w drodze administracyjnej nie można było wydać decyzji o sprzedaży lokalu mieszkalnego najemcy, ale żaden przepis prawa nie nakładał na organ administracyjny obowiązku wydania decyzji o sprzedaży lokalu wskutek tego, że uregulowano ten stan własności. Była to pod względem prawnym sytuacja, w której na żądanie stron następowało wszczęcie postępowania administracyjnego, w którym rozpatrywano odrębną, samodzielną sprawę zakończoną decyzją albo odmawiającą sprzedaży lokalu mieszkalnego, albo przychyłano się do żądania strony. Nie był to przypadek decyzji administracyjnej zależnej w rozumieniu przepisu art 145 § 1 pkt 8 kpa, lecz decyzji wydawanych w prawach, które pojawiały się jedna po drugiej, a pomiędzy którymi nie było związku koniecznego, co widać chociażby z tego, że nie wszystkie lokale mieszkalne w budynku mieszkalnym zostały sprzedane ich najemcom.

Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest konstrukcją prawną względnie świeżej daty w skodyfikowanym polskim postępowaniu administracyjnym, bo pojawia się ona dopiero w wyniku nowelizacji kpa z 1980 r. Wcześniej przyjmowane było rozwiązanie zupełnie inne zarówno w swej konstrukcji, jak i następstwach dla obrotu prawnego. Przepis art. 101 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta RP (z mocą ustawy) z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. nr 36. poz. 341 ze zm.) stanowił, że *władza nadzorcza może w trybie nadzoru uchylić z urzędu bądź z własnej inicjatywy, bądź na skutek zażalenia, jako nieważną każdą decyzję* i następowało wyliczenie czterech wad decyzji nazwanych oraz odesłanie do przepisów odrębnych stanowiących o wadzie powodującej nieważność decyzji. Zwrócić trzeba nie tylko uwagę na to, że przepis stanowił o uchyleniu decyzji, a więc odnosi się do decyzji unieważnialnych, lecz również na to, iż był to środek nadzoru zawsze stosowany z urzędu. Przepis art. 137 § 1 kpa w brzmieniu tekstu pierwotnego również przyjmował konstrukcję decyzji unieważnialnej, chociaż przestał to już być wyłącznie środek nadzoru, bo decyzja dotknięta szczególnie ciężkimi wadami podlegała uchyleniu jako nieważna albo z urzędu, albo też na żądanie strony. Skutek prawny zastosowania przepisu powstał, podobnie jak w poprzednim stanie prawnym, z datą uchwalenia decyzji i nie było podstaw do uznania, że decyzja ta ma wywoływać skutek z mocą wsteczną, pomimo to, że uchylona decyzja dotknięta była od początku ciężkimi wadliwościami. Co najwyżej można wysuwać odnośnie do tego pewne sugestie doktrynalne. Nowela do kpa z 1980 r. wprowadziła jako nowe rozwiązanie prawne stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, do którego można było przywiązać moc wsteczną, czyli skutek prawny powstający od daty wydania ciężko wadliwej decyzji. W praktyce wady decyzji, po-

wodującej jej nieważność, nie zawsze ujawniają się ani od razu po wydaniu decyzji, ani też później z całą swoją doskonałością, ich ustalenie często następuje w wyniku wykładni prawa o różnym stopniu skomplikowania, dlatego konstrukcja stwierdzenia nieważności jest wspierana wprowadzeniem w art. 156 § 2 kpa przesłanek negatywnych stwierdzenia nieważności, ażeby nie pomijać tych układów prawnych, które powoduje decyzja administracyjna nawet dotknięta najcięższymi wadami.

Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej znosi jej skutki prawne od dnia wydania w sprawie administracyjnej, a tym samym organ administracyjny nie był właściwy i kompetentny do rozstrzygania innych odrębnych spraw, które w jakiś sposób dotyczą przedmiotu rozstrzygnięcia decyzji dotkniętej nieważnością. W sprawach zawisłych przed Kolegium pojawił się właśnie taki przypadek, ponieważ organ administracyjny wydał decyzję o sprzedaży części nieruchomości (lokalu mieszkalnego mającego stanowić odrębny przedmiot własności), pomimo i to, że w samej rzeczy okazało się, że Skarb Państwa nie stał się jej właścicielem w świetle przepisów obowiązującego prawa. W przypadku nieuregulowanego stanu prawnego własności budynku mieszkalnego dokonanie sprzedaży lokalu mieszkalnego było rażąco sprzeczne z prawem. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych, które powodowały przejście tytułu własności budynku mieszkalnego na Skarb Państwa, wykazało, że nie było podstaw do wyodrębniania własności poszczególnych lokali mieszkalnych ani też do wystawiania ich do sprzedaży najemcom przez Skarb Państwa.

Czy ma to znamiona rażącego naruszenia prawa, polegającego na trwałej niewykonalności decyzji (art. 155 § 1 pkt 5 kpa)? Zawarcie z najemcami lokali mieszkalnych umów sprzedaży na podstawie stosownych decyzji o rozporządzeniu mieniem Skarbu Państwa przeczy wskazaniu jako wady decyzji tej trwałej niewykonalności, bo decyzje te zostały wykonane, i to z zachowaniem wymagań formy aktu notarialnego. Jednakże w samej rzeczy było to rozporządzenie cudzą nieruchomością, co dla organu administracji publicznej, który musi wykazać się podstawą prawną zawartą w przepisach prawa powszechnie obowiązującego do działania w formach prawnych administracji o charakterze władczym oraz do działania w formach prawa cywilnego, było i jest rażącym naruszeniem prawa, aczkolwiek nie kwalifikującym się jako trwała niewykonalność decyzji. Było to działanie wbrew wyraźnemu zakazowi prawnemu rozporządzania nieruchomością będącą w rzeczywiście stale cudzą własnością. Jest to więc przypadek rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa.

W uzasadnieniu pytania prawnego podnosi się to, że stwierdzając nieważność decyzji o odmowie ustanowienia na rzecz byłych właścicieli budynku mieszkalnego wieczystej dzierżawy gruntu (po zmianie stanu prawnego – użytkowania wieczystego) oraz przejściu własności budynku na Skarb Państwa, organ nadzoru uznał, że nie powstał z mocy tych decyzji nieodwracalny skutek prawny, wynikający z ujawnienia w księdze wieczystej nowego właściciela i rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych. Decyzja o sprzedaży lokalu mieszkalnego w takim budynku, na podstawie której zawarto w formie aktu notarialnego umowę sprzedaży z jego najemcą, spowodowała natomiast powstanie nieodwracalnego skutku prawnego, jak stwierdziło to Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w decyzji z dnia 20 października 1997 r. Decyzja administracyjna wkraczająca swoimi skutkami prawnymi w sferę prawa cywilnego może tym samym mieć dwoisty skutek, jeden z nich zostanie uznany za odwracalny, drugi zaś – za nieodwracalny.

Nauka prawa cywilnego, traktując akt administracyjny jako zdarzenie prawne, dokonuje pewnych rozróżnień skutków powodowanych w sferze prawa cywilnego z uwagi na przyjęte założenia legislacyjne ingerencji administracji publicznej w tę sferę. Odróżnia się akty administracyjne powodujące bezpośrednie skutki cywilnoprawne od tych, które pośrednio wywołują te skutki. Nie wchodząc głębiej w dalsze podziały trzeba tylko stwierdzić, że obalenie aktu administracyjnego pierwszego rodzaju powoduje zniweczenie skutków cywilnoprawnych, co może otwierać drogę do określonych roszczeń majątkowych, natomiast obalenie aktów drugiego rodzaju nie powoduje bezpośrednich skutków cywilnoprawnych, lecz stwarza podstawy do poddania ocenie przesłanek czynności prawa cywilnego, oczywiście na podstawie prawa cywilnego i ustalonej dla niego drogi pochodzenia roszczeń (na co

wskazuje się w powołanej już uchwale Izby Cywilnej SN z dnia 25 kwietnia 1964 r., III CO 12/94).

Przenosząc te ustalenia do stanu faktycznego i prawnego spraw, w których wyłoniło się pytanie prawne, trzeba stwierdzić, że pojawiły się w nich dwa wyżej wskazane rodzaje decyzji administracyjnych. Decyzja o odmowie ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy gruntu pod budynkiem i o przejęciu budynku na własność Skarbu Państwa powodowała bezpośredni skutek cywilnoprawny, a stwierdzenie jej nieważności niweczyło ten skutek (por. uchwałę NSA z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 7/96 – ONSA 1997 nr 1, poz. 49. Zagadnieniem odrębnym było dochodzenie roszczeń majątkowych przez osoby dotknięte wydaniem decyzji obciążonej wadą powodującą jej nieważność lub przez samo stwierdzenie nieważności decyzji, bo stanowi on przedmiot odrębnej sprawy i następuje na innych podstawach prawnych. Zniweczenie skutku cywilnoprawnego decyzji administracyjnej w odniesieniu do tytułu własności Skarbu Państwa jest podstawą do usunięcia niezgodności pomiędzy stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. nr 19, poz. 147 ze zm.), natomiast przewidziane w art. 5 ust. 1 tej ustawy skutki obowiązywania rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych nie wymagają badania w rozpoznawanej sprawie w odniesieniu do stwarzających nowy stan własności nieruchomości decyzji z 1956 r. i z 1961 r., tak samo jak i w odniesieniu do decyzji ministerialnej z 1992 r. stwierdzającej nieważność decyzji poprzednio wymienionych, nie te bowiem decyzje są przedmiotem postępowania administracyjnego przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie.

Do kategorii aktów administracyjnych powodujących pośrednie skutki cywilnoprawne zalicza się w nauce prawa cywilnego między innymi te, które umocowują do zawarcia umowy ze Skarbem Państwa. Taki charakter mają decyzje administracyjne o sprzedaży najemcy lokalu mieszkalnego jako przedmiotu odrębnej własności oraz z ustanowieniem użytkownika wieczystego do ułamkowej części gruntu pod budynkiem. Decyzja taka wyczerpuje swój skutek prawny w umocowaniu określonego pracownika organu administracyjnego do złożenia w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o sprzedaży lokalu mieszkalnego i ustanowieniu użytkownika wieczystego ułamkowej części gruntu. Kompetencja i własność gruntu administracyjnego obejmuje ustalenie przedmiotu umowy sprzedaży i jej warunków, natomiast wszystkie dalsze skutki powstają na podstawie prawa cywilnego z zachowaniem odpowiedniej formy i trybu składania oświadczenia woli. Organ administracyjny, działając w granicach swojej własności i kompetencji, nie ma żadnych możliwości prawnych zniweczenia skutków cywilnoprawnych powstałych z zawarcia umowy sprzedaży, a jedynie władny jest wykazać wadliwość określenia decyzją administracyjną przedmiotu sprzedaży lub jej warunków. Z tych więc względów skutek prawny takiej decyzji administracyjnej dotkniętej wadą nieważności będzie miał cechę nieodwracalnego, oczywiście z punktu widzenia własności i kompetencji organu administracji publicznej. Wyłącza to dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji i daje podstawy do stwierdzenia wydania jej z naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 i § 2 oraz art. 158 § 2 kpa).

Naczelnny Sąd Administracyjny, mając na uwadze przytoczone względy, na podstawie art. 18 ust. 2 i art. 50 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA udzielił odpowiedzi jak w sentencji uchwały.

Andrzej Rościszewski

Tezy referatu „Problematyka reprivatyzacji gruntów warszawskich w praktyce i orzecznictwie sądowym”

Omówienie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. (Dz.U. Nr 50, poz. 278).

Zakres terytorialny obowiązywania dekretu.

- Przejęcie wszystkich gruntów w m.st. Warszawie na własność:
- gminy m.st. Warszawy w trybie art. 1 dekretu,
- skarbu państwa na podstawie art. 32 ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130),
- gmin warszawskich na zasadzie komunalizacji na podstawie przepisów ustawy z 10 maja 1990 r. (Dz.U. Nr 32, poz. 191).

Wniosek z art. 7 ust. 1 dekretu:

- prawne skutki złożenia wniosku,
- termin do wystąpienia z wnioskiem,
- konsekwencje niezłożenia wniosku.

Przypadki pozytywnego rozpoznania wniosku.

Przesłanki negatywnego rozpoznania wniosku:

- z art. 7 ust. 2 dekretu – zgodność z planem zabudowania (zagospodarowania przestrzennego),
- przyjęcie w praktyce rozszerzonej interpretacji, obejmującej „jakikolwiek inne przyczyny”, o których mowa w art. 7 ust. 5 dekretu.

Odszkodowania za przejęte nieruchomości warszawskie:

- odszkodowania za grunty i budynki z art. 9 dekretu,
- brak przepisów wykonawczych i w konsekwencji nierealizowanie w praktyce normy art. 9 dekretu,
- art. 82 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 30, poz. 127 z 1991 (wygaszający roszczenia odszkodowawcze z art. 9 dekretu).

Rola Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwa sądowego w zakresie interpretacji przepisów dekretu, dotyczących w szczególności:

Pojęcia terminu do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. dekretu:

- termin prawa materialnego,
- nie podlega przywróceniu.

Legitymacji do występowania z wnioskiem na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu:

– problem wniosków, z którymi w imieniu nieobecnych właścicieli nieruchomości warszawskich występował Okręgowy Urząd Likwidacyjny w Warszawie.

Materialnoprawnych podstaw odmowy przyznawania użytkowania wieczystego:

– wyrok Sądu Najwyższego z 7 lutego 1995 r. III ARN 83/94 /OSN z 1995 Nr 12, poz. 142) – „jakikolwiek inne przyczyny”, o których mowa w art. 7 ust. 5 dekretu nie mogą stanowić samodzielnej podstawy odmowy ustanowienia dzierżawy wieczystej (użytkowania wieczystego).

Pierwszeństwa w nabywaniu nieruchomości wynikającego z art. 23 ust. 4 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

– Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 18 czerwca 1996 r. W 15/95 (Zb. Orz. z 1996 Nr 3, poz. 25) – pierwszeństwo określone w art. 23 ust. 4 ustawy obejmuje również nieruchomości, o których mowa w art. 1 dekretu.

Aktualny, stosowany w praktyce tryb reprivatyzacji nieruchomości warszawskich.

Unieważnienie decyzji odmawiających przyznania użytkowania wieczystego (dzierżawy wieczystej, własności czasowej).

Ograniczenia możliwości unieważnienia decyzji wynikające z art. 156 § 2 kpa w razie wystąpienia nieodwracalnych skutków prawnych.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 maja 1992 r. III AZP 4/92 (OSN z 1992, Nr 12, poz. 211) – zbycie nieruchomości na rzecz osoby trzeciej, chronionej rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych stanowi przeszkodę do stwierdzenia nieważności decyzji.

Konieczność przeprowadzenia ustawowej reprivatyzacji gruntów warszawskich wynika z potrzeby:

pełnej realizacji konstytucyjnej zasady równości wobec prawa,
przeciwdziałania procesom dekapitalizacji majątku narodowego,
usunięcia barier formalnoprawnych występujących przy realizacji w mieście dużych inwestycji z udziałem kapitału zagranicznego,
wyeliminowanie czynników podważających zaufanie obywateli do państwa prawa,

dostosowania polskiego prawa dotyczącego własności do kryteriów obowiązujących w Unii Europejskiej.

dr Pavel Rychetský

Prawne problemy reprivatyzacji w Republice Czeskiej

Pragnę wyrazić przekonanie, że doświadczenia polistopadowej Czechosłowacji, która zaraz w pierwszych latach po upadku komunizmu przyjęła serię ustaw dążących do zadośćuczynienia krzywdom i bezprawiu, pomogą Wam choć trochę w rozwiązywaniu problematyki, która jest złożona nie tylko pod względem prawnym, ale również politycznym i moralnym. Skoncentruję się wyłącznie na problemach prawnych czeskich ustaw reprivatyzacyjnych i na ich stosowaniu, jako że polityczny i moralny wymiar restytucji wymagałby zbyt wiele miejsca. Poza tym zawsze w dużym stopniu jest on zależny od własnych doświadczeń narodowych.

Problem rozliczenia się z totalitarną komunistyczną przeszłością ma zawsze dwa wymiary – pierwszy wymiar to stosunek owego demokratycznego społeczeństwa do ofiar minionego reżimu i polega on na dążeniu do naprawienia krzywd i bezprawia; drugi – to dążenie do ukarania tych, którzy brali bezpośredni udział w zbrodniach. W swoim wystąpieniu pragnę zająć się wyłącznie, w jaki sposób nasz kraj spróbował poradzić sobie pod względem prawnym z wymogiem naprawienia krzywd i bezprawia. Pierwszym, i muszę powiedzieć niepodważanym, krokiem Czechosłowacji po upadku komunistycznego reżimu było przyjęcie ustawy o rehabilitacjach sądowych. Była to norma unikalna. Jej wyjątkowy charakter polegał na tym, że bezpośrednio, *ex lege*, nastąpiło uchylenie dziesiątków tysięcy wyroków sądowych z czasów komunistycznego reżimu – bez wznowienia postępowania. Ustawa po prostu stanowiła, że od dnia jej wejścia w życie zniesione zostają wszystkie wyroki sądowe z ery komunizmu, wydane w sprawach karnych na mocy rozdziału I prawa karnego, tj. przestępstwa przeciw republice, jeżeli w wyniku ich rzekomego popełnienia nie doszło do odebrania życia lub szkody majątkowej. Rehabilitacja dziesiątków tysięcy pozostałych uzasadnianych politycznie przestępstw, w wyniku których, według pierwotnych wyroków, miało dojść do śmierci lub zranienia osób trzecich lub też do szkód majątkowych, zgodnie z wymienioną ustawą przebiegała w trybie przyspieszonym, przy czym postępowanie o rehabilitację było rozpoczyna-

ne na wnioski skazanego lub jego bliskich. Uchwalenie tej ustawy w maju 1990 r. otworzyło problem odszkodowań, i to nie tylko za bezprawnie nałożone kary, ale i za wymierzone kary majątkowe, włącznie z karą przepadku mienia. Równoległe z ustawą o rehabilitacjach sądowych (w ramach prawa karnego) rozpoczęto więc prace nad ustawami, które dążyły do zadośćuczynienia niezliczonym krzywdom majątkowym, a także w dziedzinie pozbawienia prawa do pracy, nauki na drodze administracyjnej.

Pracom tym towarzyszyła szeroka dyskusja o zasadniczych problemach wytyczenia merytorycznego, personalnego i czasowego zakresu reprivatyzacji. Dotyczyła ona również pierwszych projektów ustaw, opracowywanych przez rząd i kierowanych do parlamentu, i w pewnym sensie trwa to do dziś. Zaraz na początku podjęto decyzję, że ogólne ustawy o naprawieniu krzywd tyczyć się będą tylko osób fizycznych lub ewentualnie ich potomków, natomiast konfiskaty majątków osób prawnych miały być wynagrodzone na mocy tzw. ustaw wyliczających. W ten sposób zwrócono wielką część nieruchomości zakonom i kongregacjom kościelnym, Czechosłowackiemu Czerwonemu Krzyżowi, przywróconej organizacji młodzieżowej „Junak”, przywróconej organizacji gimnastycznej „Sokol” i innym. Znaczny problem zwrotu majątku osobom prawnym istniał i nadal istnieje w wypadku tych podmiotów, które zostały przez miniony reżim zakazane i rozwiązane, a to z powodu braku ciągłości i ryzyka, że jako następca prawny może się właściwie zgłosić każde nowo utworzone stowarzyszenie, które odpowiednio wcześniej, jako pierwsze, przyjęło pierwotną nazwę. Problem ten naturalnie nie istniał w wypadku historycznych kościołów i wspólnot wyznaniowych – ze względu jednak na pewne specyficznie czeskie doświadczenia historyczne i znaczne rozbieżności polityczne reprivatyzacja majątku Kościoła rzymskokatolickiego była jak dotąd ograniczona przeważnie do zwrotu budynków obiektów kościelnych, natomiast rozległe majątki rolne i leśne nie zostały do tej pory zwrócone.

Zakres krzywd majątkowych z zakresu prawa pracy i w dalszych dziedzinach wyrządzonych osobom fizycznym przez reżim komunistyczny podczas 41 lat jego panowania był tak wielki, że od początku było jasne, że przygotowywane ustawy mogą te krzywdy wyłącznie złagodzić i że nie sposób starać się wyrównać wszystkich. Po szerokiej dyskusji ustalono następujące zasadnicze kryteria reprivatyzacji, na których opierała się ustawa o rehabilitacji pozasądowej (tzw. wielka ustawa reprivatyzacyjna) oraz ustawa o ziemi, dotycząca reprivatyzacji ziemi rolnej:

– ustawy odnoszą się wyłącznie do przypadków krzywd, które miały miejsce w okresie od 25.02.1948 r. do 31.12.1989 r.,

– zgodnie z ustawą osobą uprawnioną, która może zgłosić roszczenie co do zwrotu majątku lub do innego odszkodowania za skonfiskowany majątek jest osoba, której w danym okresie została wyrządzona krzywda, a jeżeli ta osoba już nie żyje, wówczas w następującej kolejności: spadkobierca testamentowy, współmałżonek i potomkowie w linii prostej, rodzice,

a jeżeli również nie żyją, wówczas rodzeństwo i dzieci rodzeństwa. Ustawa stanowi, że jeżeli któraś z uprawnionych osób w tej samej grupie nie żyje, wówczas przypadająca jej część przechodzi na pozostałe uprawnione osoby, a jeżeli o wydanie przedmiotu wystąpi wyłącznie jedna z nich, przedmiot ten zostanie tej osobie wydany w całości. Jednocześnie ustawa stanowi, że jeśli przedmiot został wydany wyłącznie jednej z uprawnionych osób, pozostałe – jeżeli w ustalonym terminie ubiegały się również o dany przedmiot – mogą dochodzić swojej części od osoby, której przedmiot ten został wydany. Warunkiem uzyskania statusu osoby uprawnionej było posiadanie czechosłowackiego obywatelstwa oraz stały pobyt na terenie Czechosłowacji. W tym kontekście należy dodać, że po rozpadzie Czechosłowacji niektóre uprawnione osoby zaskarżyły warunek stałego pobytu jako sprzeczny z konstytucją, i to zarówno przed czeskim, jak i słowackim Trybunałem Konstytucyjnym, przy czym czeski Trybunał Konstytucyjny uwzględnił wniosek i usunął ten warunek z ustawy, natomiast trybunał słowacki go nie uwzględnił. W wypadku słowackim wnioskodawca zwrócił się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, ale jego skarga została odrzucona,

– osobą zobowiązaną, która ma obowiązek wydać przedmiot osobie uprawnionej, jest państwo – jeżeli przetrzymuje skonfiskowany przedmiot w dniu wejścia w życie ustawy – lub inna osoba prawna, jednak bez zagranicznego udziału majątkowego, a nawet osoba fizyczna, jeżeli nabyła przedmiot od państwa w ramach pierwokupu i korzystała z ulg zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami, lub osoby jej bliskie, jeżeli dany przedmiot został im przekazany przez osoby, które pierwokupu dokonały,

– nieruchomości lub przedmiot ruchomy zwraca się w stanie, w jakim się znajduje – w przypadku nieruchomości, których wartość wyraźnie wzrosła, osoba uprawniona ma prawo do ich otrzymania, jeżeli pokryje różnicę wzrostu ich wartości lub też może wystąpić o rekompensatę finansową. Rekompensatę wypłaca się wyłącznie za nieruchomości, które nie podlegają zwrotowi (ponieważ przed wejściem w życie ustawy przeszły w posiadanie osoby, która nie spełnia warunków osoby zobowiązanej, ponieważ już nie istnieje, lub ponieważ poprzez zasadniczą przebudowę straciły swój pierwotny charakter, lub też chodzi o pomnik kultury narodowej, a w wypadku gruntów, jeżeli po konfiskacie zostały na nich wybudowane budynki. Nie zwraca się także gruntów niezabudowanych, w odniesieniu do których w międzyczasie przyznano prawo użytkowania wieczystego. Odszkodowanie finansowe od państwa w mniejszej części przyznawane jest w gotówce, a w większej – w papierach wartościowych, które nie mają charakteru obligacji państwowych,

– ustawa wylicza tytuły do reprivatyzacji (np. nałożoną i po 1989 r. zniesioną karę przepadku mienia, darowiznę na rzecz państwa lub odrzucenie spadku uczynione pod przymusem, wywłaszczenie za odszkodowaniem, jeżeli przedmiot istnieje i nigdy nie służył do celów, do których został

wywłaszczony, wywłaszczenie bez wypłacenia odszkodowania, przejęcie majątku osób, które opuściły republikę, nacjonalizacja przeprowadzona niezgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami itd. (Ponieważ stwierdzono, że pełne wyliczenie wszystkich sposobów, jakimi państwo konfiskowało majątek, nie jest możliwe, jako kolejny tytuł ustawa stanowi również przejęcie przedmiotu przez państwo w sposób pozostający w sprzeczności z powszechnie uznawanymi prawami i swobodami człowieka, w wyniku represji politycznych lub wówczas, kiedy państwo przejęło przedmiot bez dowodu prawnego,

– ustawa wychodziła z zasady, że osoba uprawniona musi wezwać osobę zobowiązaną do wydania przedmiotu w ciągu 6 miesięcy, a jeżeli nie dojdzie do dobrowolnego wydania, roszczenie wydania powinno być skierowane do sądu w ciągu 1 roku od wejścia w życie ustawy. Oba terminy były nieprzekłujne, a osoba uprawniona była zwolniona od opłat sądowych i notarialnych,

– osoby zobowiązane, które zgodnie z ustawą musiały wydać przedmiot osobie uprawnionej, mają prawo do odszkodowania finansowego ze strony państwa (zwrot ceny kupna, za jaką nabyły dany przedmiot od państwa),

– ustawa stanowiła następnie, że jeżeli chodzi o przedmiot, który jako osoba zobowiązana powinna wydać osoba fizyczna, a którego zwrotu nikt nie zażądał w terminie 18 miesięcy od wejścia w życie ustawy może upomnieć się o niego państwo. O ile mi wiadomo, zapis ten prawie nigdy nie został wykorzystany,

– ustawa o rehabilitacjach pozasądowych oprócz ustępu o odszkodowaniach za skonfiskowany majątek zawiera jeszcze następujące rekompensaty lub satysfakcje:

- odszkodowania finansowe za czas odbywania kary pozbawienia wolności lub spędzony w areszcie na podstawie zniesionych wyroków, w obozach pracy przymusowej, za śmierć w tych zakładach lub za wykonanie kary śmierci,

- rekompensatę emerytalną w wypadku osób zmuszonych do odbywania służby wojskowej w tzw. batalionach pomocy technicznej, osób, które straciły pracę lub zostały relegowane z uczelni w wyniku represji politycznych,

- osobom bezprawnie więzionym przyznano status kombatantów.

Analogiczną regulację zawierała również ustawa o restytucjach rolnych, która dodatkowo przyznaje prawo do gruntów zastępczych tam, gdzie nie można oddać pierwotnego gruntu oraz zryczałtowane odszkodowanie za inwentarz żywy i martwy, skonfiskowany wraz z gruntami rolnymi i budynkami.

Przedstawiłem główne zasady naszych ustaw reprivatyzacyjnych. Na zakończenie zwrócę uwagę na najczęstsze problemy, jakie pojawiają się w związku z ich stosowaniem. Pojawiają się one do tej pory i są częściowo rozwiązywane przez nowelizację, a częściowo przez orzecznictwo sądów, włącznie z Trybunałem Konstytucyjnym.

– Ustawa umożliwia restytucję zarówno w naturze, jak i finansową, przy czym mogą powstać nowe przejawy niesprawiedliwości. W pewnej dzielnicy willowej zostały np. skonfiskowane dwie wille. Jedną z nich państwo zostawiło sobie i obecnie ją oddaje, drugą tymczasem sprzedało zagranicznemu przedstawicielstwu i jej pierwotny właściciel otrzyma wyłącznie odszkodowanie finansowe po cenach umownych (szacunkowych) obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy, które to ceny w następnych latach dramatycznie wzrosły.

– Ustawa nie zdefiniowała na potrzeby reprivatyzacji pojęć „budowa” i „zasadnicza przebudowa”, przy czym nasz kodeks cywilny zawiera pojęcia odrębne niż w prawie budowlanym, które za budowę uważa każde dzieło, które podlega kolaudacji, a więc np. porządkowanie terenu, prace melioracyjne itd. W takich sporach sądowych toczy się następnie przewlekłe i trudne postępowanie z udziałem rzeczoznawców.

– Ustawa udzieliła co prawda na okres 10 lat ochrony niektórym dzierżawcom (lokatorom) zwróconych nieruchomości (zagraniczne urzędy przedstawicielskie, placówki socjalne, oświatowe, kulturalne i obiekty służby zdrowia), jednak jeżeli chodzi o wysokość czynszu, zagwarantowała ją w wysokości określonej przez przepisy cenowe, które jednak w wyniku ogólnej liberalizacji nie zostały wydane.

– Wiele skomplikowanych sporów sądowych powstało tam, gdzie osobą zobowiązaną jest osoba fizyczna, ponieważ bardzo trudno jest udowodnić, że podczas nabywania przedmiotu korzystała z niezgodnych z prawem ulg i korzyści.

– W wypadku restytucji rolnych stale obecny jest problem odszkodowania za inwentarz żywy i martwy, ponieważ osobami zobowiązanymi są tu przeważnie spółdzielnie rolne, które nie mają środków na rekompensatę. Nie mniejszy problem powstaje z gruntami zastępczymi – większość osób uprawnionych latami na próżno czeka na rekompensatę, a tymczasem nowelizacja umożliwiła odprzedaż roszczeń restytucyjnych w odniesieniu do tych gruntów i niektóre podmioty, które je zakupiły, dostały z Funduszu Ziemi jako odszkodowanie grunty niezmiernie lukratywne, np. trasy narciarskie wraz z wyciągami, boiska sportowe z wyposażeniem itd.

Mimo wymienionych niedostatków naszych ustaw reprivatyzacyjnych mogę na zakończenie z niejaką dumą powiedzieć, że chyba żaden kraj w historii cywilizacji prawnej nie uchwalił norm restytucyjnych w takim zakresie i za tak długi okres wstecz.

Krzysztof Śmieja

Niektóre aspekty cywilnoprawne w orzecznictwie Sądu Najwyższego w związku z możliwością zwrotu znacjonalizowanego mienia prywatnego

Problematyka związana z upaństwowieniem gospodarki wiąże się z wieloma działami prawa, przez co jest rozległa i wieloaspektowa. Z tego względu oraz z uwagi na formę niniejszego wystąpienia można zająć się tylko niektórymi zagadnieniami. Stąd też pragnę zwrócić uwagę na te kwestie o charakterze cywilnoprawnym, które moim zdaniem mają istotne znaczenie z punktu widzenia przyszłej reprivatyzacji. Należy zauważyć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego brak jest orzeczeń bezpośrednio dotyczących reprivatyzacji mienia znacjonalizowanego, chociaż Sąd Najwyższy przy okazji rozpoznawania innych zagadnień prawnych wypowiadał się w kwestii prawidłowości nabycia przez skarb państwa mienia osób prywatnych w drodze upaństwowienia. Należy również podnieść, że w orzecznictwie z lat czterdziestych i pięćdziesiątych Sąd Najwyższy wypowiadał się wyłącznie w sprawach nacjonalizacji. Natomiast w orzeczeniach późniejszych, zwłaszcza z lat pięćdziesiątych, Sąd Najwyższy wypowiadał się w szczególności w kwestiach dotyczących wykonywania uprawnień władczych przez państwo w stosunku do posiadanego mienia. Pragnę również odnieść się do kilku kwestii terminologicznych związanych z nacjonalizacją. W teorii prawa pojęcie nacjonalizacji jest wieloznaczne. Najczęściej przez nacjonalizację rozumie się sposób nabycia własności przez państwo, które powoduje utratę własności przez dotychczasowego właściciela i jej nabycie przez skarb państwa. W teorii prawa istnieją różne definicje nacjonalizacji. S. Friedman przez nacjonalizację rozumie „szczególną formę wywłaszczenia”. Natomiast N. Doman obok nacjonalizacji wyróżnia pojęcie konfiskaty, które z kolei odnosi do nacjonalizacji bez odszkodowania. W wielu definicjach podkreśla się, że nacjonalizacja stanowi przymusowe przeniesienie na rzecz państwa pewnego rodzaju mienia ze względów ekonomicznych. Wspólną cechą definicji nacjonalizacji jest fakt przeniesienia własności z podmiotów tzw. prywatnych na rzecz państwa. W doktrynie prawa podkreśla się, iż charakterystyczny dla procesów nacjonalizacyjnych jest motyw przejęcia prywatnej własności. Po raz pierwszy pojęcie nacjonalizacji jako zdarzenie

prawa wewnętrznego pojawiło się w ustawodawstwie radzieckim (to pojęcie rozumiano także jako konfiskatę lub wywłaszczenie o charakterze ogólnym i bezosobowym). W doktrynie komunistycznej nacjonalizacja była nieodłącznym etapem rewolucyjnych przeobrażeń tzw. okresu przejściowego od kapitalizmu do socjalizmu. Również elementy tak rozumianej nacjonalizacji dostrzega się w przepisie art. 1 ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, który stanowił, że jest ona przeprowadzona: *dla planowego odbudowania gospodarki narodowej, zapewnienia państwu suwerenności gospodarczej i podniesienia ogólnego dobrobytu* (Dz.U. 1946 r. nr 3 poz. 17, zm. Dz.U. 1946 nr 72). Z przepisu tego wynika, iż upaństwowienie było przeprowadzone ze względów ideologiczno-politycznych.

W nauce prawa międzynarodowego wyróżnia się także obok nacjonalizacji pojęcia komunalizacji, konfiskaty, wywłaszczenia czy też likwidacji. Odmianą nacjonalizacji jest komunalizacja, która oznacza przejście określonych dóbr z podmiotów prywatnych lub państwowych na gminę lub gminy (np. dekret z 20 października 1946 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze Warszawy – Dz.U. nr 50 poz. 275). Na ogół o konfiskacie mówi się w przypadku przeprowadzenia nacjonalizacji bez odszkodowania. W polskim ustawodawstwie konfiskata jest karą dodatkową, wynikającą z orzeczenia sądowego, dotyczącą oznaczonego podmiotu. Jeśli chodzi o termin wywłaszczenia, to jest to akt indywidualny i nie następuje ze względów politycznych (np. ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości – tekst jednolity Dz.U. 1991 nr 83). Wywłaszczenie może nastąpić za i bez odszkodowania. Natomiast przez likwidację można rozumieć określone prawem postępowanie zmierzające do ustalenia zobowiązań likwidowanego podmiotu, spieniężenie majątku, spłatę długów i dokonanie podziału masy majątkowej.

W Polsce można wymienić co najmniej kilka aktów prawnych o charakterze nacjonalizacyjnym, z których zasadnicze znaczenie ma ustawa z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej.

Ustawa ta przewidywała dwa sposoby nacjonalizacji: bez odszkodowania i za odszkodowaniem (art. 2 i art. 3 ustawy). Przepis art. 2 ustawy stanowił, że na własność państwa przechodziło wszelkie mienie poniemieckie obejmujące majątek:

- a) Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska,
- b) obywateli Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska, z wyjątkiem obywateli narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej,
- c) niemieckich i gdańskich osób prawnych, z wyłączeniem osób prawnych prawa publicznego,
- d) spółek kontrolowanych przez obywateli niemieckich lub gdańskich bądź przez administrację niemiecką lub gdańską,

e) osób, które zbiegły do nieprzyjaciela.

Natomiast przepis art. 3 ustawy określał, jakie przedsiębiorstwa górnicze i przemysłowe zostały przejęte przez państwo za odszkodowaniem. Za-tem chodziło o przedsiębiorstwa następujących działów:

Natomiast przepis art. 3 ustawy określał, jakie przedsiębiorstwa górnicze i przemysłowe zostały przejęte przez państwo za odszkodowaniem. Za-tem chodziło o przedsiębiorstwa następujących działów:

- f) kopalnie oraz nadania górnicze,
- g) przemysł naftowy i gazu ziemnego z kopalniami, rafineriami gazoli-niarniami i innymi zakładami przetwórczymi, gazociągami oraz przemysł paliw syntetycznych,
- h) przedsiębiorstwa przetwarzania i wytwarzania energii elektrycznej i gazu do celów przemysłowych i domowych,
- i) zakłady wodociągowe obejmujące więcej aniżeli teren jednej gminy,
- j) huty żelaza i metali kolorowych,
- k) koksownie,
- l) przedsiębiorstwa przemysłu zbrojeniowego, lotniczego oraz materia-łów wybuchowych,
- ł) wielki i średni przemysł włókienniczy,
- m) przemysł spożywczy (wymieniony w art. 3 ust. 1 lit. i),
- n) przemysł poligraficzny i drukarnie. Wszystkie pozostałe przedsię-biorstwa przemysłowe zatrudniające powyżej 50 robotników na jedną zmianę, jeśli nie stanowiły już własności związków samorządowych, komunalnych spółdzielni.

O przejściu przedsiębiorstwa na własność państwa lub publicznych osób prawnych orzekał właściwy ze względu na rodzaj przedsiębiorstwa mi-nister, którego decyzja była ostateczna i niezaskarżalna. Szczegółowy spo-sób nacjonalizacji przedsiębiorstw określało rozporządzenie Rady Mini-strów z 30 stycznia 1947 r. w sprawie postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność państwa (Dz.U. nr 26 poz. 62 z 1947 r. z późn. zm.). Z rozporządzenia tego wynikało, że organem właściwym ministrów powołanym do przejmowania przedsiębiorstw na własność była tzw. Główna Komisja. Przewodniczący Głównej Komisji sporządził wykaz przed-siębiorstw podlegających przejęciu na własność państwa. Wykaz ten podle-gał ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa, na którego obszarze położone było przedsiębiorstwo. Natomiast w odniesieniu do przedsię-biorstw górniczych, przemysłowych, komunikacyjnych i telekomunikacyj-nych ogłoszenie z mocy decyzji właściwego ministra następowało w *Monito-rze Polskim*. W tym miejscu należy nadmienić, że podmioty wymienione w art. 3 ust. 2 ustawy, tj. np. spółdzielnie, związki samorządowe lub komu-nalne, mogły zgłosić swoje prawa do przedsiębiorstwa do Głównej Komisji, a właściciel przedsiębiorstwa zarzuty, że przedsiębiorstwo nie przechodzi na własność państwa. Prawa i zarzuty były rozpoznawane w postępowaniu wyjaśniającym z możliwością przeprowadzenia postępowania dowodowego.

Po przeprowadzeniu postępowania Główna Komisja wydawała postanowienie o skreśleniu przedsiębiorstwa z wykazu lub przedstawieniu właściwemu ministrowi wniosku o wydanie orzeczenia o przejściu lub przejęciu przedsiębiorstwa. Ostatecznie właściwy minister na podstawie wykazu przedsiębiorstw lub postanowień Głównej Komisji wydawał orzeczenie o przejściu przedsiębiorstwa na własność państwa. W orzeczeniu minister powinien wskazać, na czyją własność nastąpiło przejście lub przejęcie przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo przechodziło na własność państwa od dnia ogłoszenia orzeczenia (par. 72 rozp.).

W tym miejscu należy stwierdzić, że w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 11 kwietnia 1946 r. (o określaniu trybu ujawnienia w księgach hipotecznych, rejestrach handlowych i innych rejestrach publicznych przejścia na własność państwa i osób prawnych prawa publicznego przedsiębiorstw, nieruchomości i praw hipotekowych (Dz.U. 1946 r. nr 17 poz. 116) wynika, że podstawą ujawnienia prawa własności we właściwych księgach lub rejestrach było orzeczenie wydane przez ministra właściwego ze względu na rodzaj przedsiębiorstwa. Do orzeczenia powinien być dołączony wyciąg protokołu zdawczo-odbiorczego (który stanowił integralną część orzeczenia ministra o przejęciu przedsiębiorstwa – par. 75a, rozp. RM z 30 stycznia 1947 r.) oraz orzeczenie ministra zatwierdzające protokół (por. pismo okólne nr 19/61/ NS Min. Sprawiedliwości – Biuletyn Min. Sprawiedliwości nr 12 z 1961 r.) (por. SN z 2 października 1967 r. I CR 74/67).

Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 29 kwietnia 1948 r. (CZ 50/48) stwierdził, że przedsiębiorstwa wymienione w art. 2 ustawy o przejęciu na własność skarbu państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej przeszły na własność skarbu państwa z mocy prawa od dnia wejścia w życie ustawy (5 maja 1946 r.). Orzeczenie ministra (art. 2 ust. 7) ma w tym przypadku znaczenie deklaratoryjne, a nie konstytutywne. Czyli nie jest to orzeczenie, które tworzy prawo, lecz tylko stwierdza taki fakt. W następstwie ustaw nacjonalizacyjnych od 1947 r. zostało upaństwowionych 7300 przedsiębiorstw.

Dokonując ogólnej oceny procesu nacjonalizacyjnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego, zwłaszcza z punktu widzenia nieprawidłowości przy przejmowaniu mienia prywatnego, należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że sposób upaństwowienia przedsiębiorstw w znacznym stopniu ograniczał możliwości sądowej kontroli tego procesu. Proces ten dokonywał się w trybie postępowania administracyjnego. Tylko w nielicznych sprawach dopuszczalna była droga sądowa, jak np. powództwo o własność z par. 46 rozporządzenia RM z 30 stycznia 1947 r.

Zmiany ustrojowe rozpoczęte w 1989 r. rozbudziły uzasadnione oczekiwania obywateli co do zwrotu upaństwowionych przedsiębiorstw. Stąd też pojawiły się sprawy sądowe, w których strony domagały się zwrotu mienia. Z uwagi na brak ustawy reprivatyzacyjnej jedyną podstawą do żądania wydania przedsiębiorstwa było powództwo oparte na przepisie art. 222

par. 1 k.c. Jednakże rezultaty tych postępowań windykacyjnych uzależnione były od tytułu prawnego powoda do władania rzeczą. Należy przypomnieć, że roszczenie windykacyjne z art. 222 kc. przysługuje wyłącznie aktualnemu właścicielowi rzeczy, którego nadto chroni rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych (przepis art. 5 pr. o ks. wiecz.).

Powyższe oznacza, iż w praktyce roszczenie windykacyjne powinno poprzedzać uchylene decyzji administracyjnej o nacjonalizacji (art. 156 kpa). W uchwale z 28 maja 1992 r. III AZP 4/92 (OSN 1992 nr 12 poz. 211) Sąd Najwyższy stwierdził, że jeżeli obrót nieruchomościami poprzedzony był wydaniem decyzji administracyjnej, a decyzja dotknięta jest wadą wymienioną w art. 159 par. 1 kpa, zbycie nieruchomości na rzecz osoby trzeciej, chronionej rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych, stanowi przeszkodę do stwierdzenia nieważności. Otóż należy powtórzyć za utrwalonym w orzecznictwie Sądu Najwyższego poglądem, że zmiana lub uchylene ostatecznej decyzji, na podstawie której strony zawarły umowę cywilnoprawną, nie jest bezpośrednio źródłem nieważności czynności prawnej, chociaż będzie okolicznością mającą znaczenie w ocenie ważności tej czynności przez sąd (por. orzeczenie SN z 25 kwietnia 1964 r. III CO 12/64 OSNCP 1964 p. 244).

W tej części referatu pragnę dodatkowo wymienić te orzeczenia Sądu Najwyższego, które uznałem za doniosłe z uwagi na ich prawny aspekt w przyszłym procesie reprivatyzacyjnym, pomimo że nie odnoszą się bezpośrednio do nacjonalizacji.

W postępowaniu z 29 października 1996 r. (III CKU 8/96 OSNC 1997 r., nr 4, poz. 38) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że skarb państwa władanie nieruchomością opiera na decyzji administracyjnej, której nieważność została stwierdzona ze skutkiem *ex tunc*, to faktu i okresu takiego władania skarbu państwa nie można zaliczyć do czasu posiadania prowadzącego do zasiedzenia. Do okresu zasiedzenia nieruchomości przez skarb państwa nie wlicza się okresu władania przez organy państwa lub państwowe osoby prawne, wykonywanego w ramach uprawnień państwa jako podmiotu prawa publicznego, mimo istnienia tytułu własności uznanego następnie za nieistniejący (por. uchwała SN z dnia 21 sierpnia 1993 r. III CZP 72/93 OSNC 1994 p. 47).

Wymienione orzeczenia nawiązują do atrybutów władzy państwowej, wskazując na tę sferę działania państwa, która zwana jest imperium (uprawnienia władcze niebędące źródłem norm prawa cywilnego oraz dominium, czyli te działania państwa, które dotyczą obrotu cywilnoprawnego, a zatem mają charakter indywidualny).

W świetle cytowanych orzeczeń należy stwierdzić, że wykonywanie posiadania przez skarb państwa w ramach „imperium” nie prowadzi do zasiedzenia. Okoliczność ta jest istotna ze względu na sytuacje, w których skarb państwa utracił tytuł własności wynikający z decyzji administracyjnej, a jednocześnie zmierzał do nabycia własności z innej podstawy prawnej.

Jednakże powyższe nie dotyczy sytuacji, kiedy skarb państwa władał nieruchomością na podstawie orzeczenia sądu, które na skutek rewizji nadzwyczajnej zostało uchylone po upływie terminu zasiedzenia (por. orzeczenie SN z 25 października 1996 r., III CZP 83/96 OSNCP, 1997 r.). Z punktu widzenia proceduralnego należy przytoczyć orzeczenie Sądu Najwyższego z 8 maja 1992 r. (w spr. III ARN 23/92, OSP 1993 z. 3 poz. 47), w którym wyrażony został istotny pogląd dotyczący sposobu interpretacji przepisów nacjonalizacyjnych. Zatem wyrok ten stanowił, że brak jest podstaw do tego, ażeby przepisy nacjonalizacyjne, które wprowadzały rewolucyjne ograniczenia prawa własności, wyjaśniać jeszcze głębiej w kierunku ograniczenia prawa i to w drodze wykładni rozszerzającej, wbrew brzmieniu przepisu. Tezę tego wyroku można uznać za ogólną dyrektywę interpretacyjną przepisów nacjonalizacyjnych.

Jednakże orzecznictwo Sądu Najwyższego nie zastąpi braku odpowiednich przepisów prawa. Zatem, reasumując, podstawowym obowiązkiem ustawodawcy powinno być wdrożenie prac nad ustawą reprivatyzacyjną i szybkie jej przyjęcie, co będzie praktycznym podsumowaniem wieloletniej dyskusji toczącej się wokół tej istotnej sprawy społecznej.

USTAWA
z dnia 2 października 1990 r.
o łagodzeniu następstw niektórych krzywd majątkowych*

Zgromadzenie Federalne Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej uchwaliło następującą ustawę:

CZEŚĆ PIERWSZA
PRZEDMIOT REGULACJI

§ 1

Ustawa dotyczy następstw krzywd majątkowych wyrządzonych osobom fizycznym i prywatnym osobom prawnym w wyniku odebrania prawa własności do nieruchomości, ewentualnie też i ruchomości na podstawie rozporządzenia rządu nr 15/1959 Dz.U. o postanowieniach związanych z niektórym mieniem używanym przez instytucje sektora socjalistycznego, na podstawie ustawy nr 71/1959 Dz.U., o postanowieniach związanych z prywatnym majątkiem osobistym i nacjonalizacji, na podstawie decyzji niektórych ministerstw resortowych, wydanych po roku 1955 i odwołujących się do przepisów nacjonalizacyjnych z roku 1948.¹ Za odebranie prawa własności zgodnie z niniejszą ustawą uznaje się również przeniesienie prawa własności na podstawie umowy kupna zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia rządu nr 15/1959 Dz.U.

§ 2

Łagodzenie następstw krzywd majątkowych zgodnie z niniejszą ustawą polega na wydaniu osobie fizycznej lub prywatnej osobie prawnej (dalej nazywanymi „właścicielami”) mienia, które zostało odebrane na podstawie

¹ § 3 ustawy nr 114/1948 o nacjonalizacji wybranych kolejnych przedsiębiorstw przemysłowych i innych oraz o regulacjach w przedsiębiorstwach znacjonalizowanych i państwowych.

§ 3 ustawy nr 115/1948 Dz.U. o nacjonalizacji kolejnych przedsiębiorstw przemysłowych i produkcyjnych w przemyśle spożywczym i o regulacjach w znacjonalizowanych i państwowych przedsiębiorstwach tego resortu, wraz z późniejszymi zmianami; w ustawie nr 108/1950 Dz.U., w której zmienia się i uzupełnia przepisy o nacjonalizacji niektórych przedsiębiorstw przemysłu spożywczego.

§ 6 ust. 1 ustawy nr 118/1948 Dz.U. o organizacji działalności hurtowej i o nacjonalizacji przedsiębiorstw hurtowniczych, ze zmianami w ustawie nr 64/1951, która zmienia i uzupełnia przepisy o nacjonalizacji przedsiębiorstw handlowych.

§ 3 ustawy nr 120/1948 Dz.U. o nacjonalizacji przedsiębiorstw handlowych o 50 lub więcej zatrudnionych osobach.

przepisów wymienionych w § 1, na udzieleniu rekompensaty pieniężnej (§ 14) lub uzyskaniu zapłaty zgodnie z ceną kupna (§ 15) lub na dopłaceniu różnicy między rekompensatą pieniężną a ceną kupna (§ 16).

§ 3

Inne osoby uprawnione

(1) Jeżeli właściciel zmarł lub został uznany za zmarłego, odebrane mienie zostanie przekazane innym uprawnionym osobom w następującej kolejności:

a) dziedziczącemu na podstawie testamentu, jeśli żyje w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy;

b) dzieciom właściciela i jego współmałżonkowi, którzy żyją w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy; jeśli któreś z dzieci właściciela nie żyje w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, na jego miejsce osobami uprawnionymi są jego dzieci, a jeśli któreś z nich nie żyje, jego zstępni;

c) rodzice właściciela, jeśli nie żyją osoby wymienione w punkcie b), którzy żyli w dniu śmierci właściciela;

d) rodzeństwo, które żyje w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy. Jeśli któreś z rodzeństwa nie żyje w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, na jego miejsce uprawnionymi osobami są jego żyjące dzieci.

(2) Jeśli brak osób wymienionych w ustępie 1, zabrane mienie zostanie przekazane spadkobiercy właściciela, a jeżeli ten nie żyje, jego żyjącym dzieciom.

(3) Jeśli odebrane mienie stanowiło współwłasność większej liczby osób, uprawnionymi osobami są współwłaściciele zgodnie z wysokością swoich udziałów; jeśli któryś z nich nie żyje, kolejność następnych osób uprawnionych na jego miejsce ustala się zgodnie z ustępami 1 i 2.

CZEŚĆ DRUGA PRZEKAZANIE MIENIA

§ 4

Przekazanie zgodnie z § 2 i 3 dotyczy mienia, które do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy było w posiadaniu osób prawnych (dalej nazywanych „instytucjami”), z wyjątkiem przedsiębiorstw z udziałem zagranicznym²

² Ustawa nr 173/1988 Dz.U. o przedsiębiorstwie z udziałem zagranicznym, wraz ze zmianami w ustawie nr 112/1990 Dz.U.

i spółek handlowych³, których udziałowcami są wyłącznie osoby fizyczne. Wyjątek ten nie obowiązuje w wypadku mienia nabytego od osób prawnych po 1 października 1990 r.

§ 5

(1) Instytucja jest zobowiązana do natychmiastowego wydania mienia osobie uprawnionej na jej pisemne wezwanie.

(2) Instytucja i osoba uprawniona spisują umowę o przekazaniu mienia i wzajemnej regulacji roszczeń na podstawie niniejszej umowy.

(3) Umowa podlega rejestracji w państwowym biurze notarialnym; państwowe biuro notarialne postępuje analogicznie jak w wypadku rejestracji umowy o przeniesieniu własności nieruchomości.⁴

(4) Jeśli instytucja nie spełni swego obowiązku, uprawniona osoba może dochodzić swych roszczeń przed sądem.

§ 6

(1) Właściciel dołącza do pisemnego wezwania do przekazania mienia potwierdzenie powiatowej rady narodowej, na której terenie znajduje się nieruchomość (dalej „powiatowa rada narodowa”), o odebraniu mienia na podstawie ustawy nr 71/1959 Dz.U. lub potwierdzenie ministerstwa resortowego o nacjonalizacji po roku 1955, albo decyzję tego ministerstwa o nacjonalizacji i jej zakresie oraz o tym, komu mienie zostało odebrane. Dokumenty te mogą być zastąpione wypisem z księgi wieczystej lub innym wiarygodnym dokumentem, zawierającym prawną podstawę odebrania i nazwisko osoby (osób), którym mienie zostało odebrane.

(2) W wypadku przekazania nieruchomości na podstawie rozporządzenia rządu nr 15/1959 Dz.U. do wezwania musi być dołączone potwierdzenie powiatowej rady narodowej o odebraniu mienia i o tym, komu zostało odebrane. Dokumenty te mogą być zastąpione w analogiczny sposób jak dokumenty wymienione w ustępie 1. Do wezwania zostanie następnie dołączone potwierdzenie powiatowej rady narodowej:

a) o wysokości sumy, która została wypłacona właścicielowi za odebranie mienia⁵ (dalej „wypłacona suma”) z wymienieniem instytucji, która ją zapłaciła;

b) o tym, czy zostało przez właściwe ministerstwo finansów lub właściwy zarząd praw majątkowych i dewizowych wypłacone specjalne odszkodowa-

³Część czwarta A kodeksu gospodarczego nr 109/1964 Dz.U., z późniejszymi zmianami.

⁴§ 61 i następne ustawy nr 95/1963 Dz.U o postępowaniu przed państwowym biurem notarialnym (kodeks notarialny), z późniejszymi zmianami.

⁵§ 4 ust. 1 rozporządzenia rządu nr 15/1959 Dz.U.

nie z budżetu państwa (dalej „odszkodowanie”), komu zostało wypłacone i w jakiej wysokości.

(3) Inne uprawnione osoby dołączają do wezwania również dokument potwierdzający ich stosunek do właściciela (§3)⁶.

§ 7

Uprawniona osoba jest zobowiązana w ciągu 60 dni od dnia zawarcia umowy zwrócić:

a) wypłaconą sumę: instytucji, która ją wypłaciła lub jej prawnemu następcy;

b) wypłacone odszkodowanie – właściwemu ministerstwu zarządu majątkiem narodowym i prywatyzacji. Wypłacona suma zostanie odprowadzona do ministerstwa, jeśli instytucja przestała istnieć i nie ma prawnego następcy.

§ 8

Przy składaniu wniosku o zarejestrowanie umowy uprawniona osoba powinna przedstawić państwowemu biuru notarialnemu dokument o zwrocie sum wymienionych w § 7 niniejszej ustawy, ewentualnie o tym, że została zawarta umowa o rozłożeniu spłat na raty.

§ 9

Jeśli uprawnionych osób jest więcej niż jedna, ich udział wynika z § 3 niniejszej ustawy, o ile nie zawarły pisemnego porozumienia w tej sprawie, stanowiącego odmiennie.

§ 10

(1) Mienie zostanie wydane uprawnionej osobie w stanie, w jakim znajduje się w dniu zawarcia porozumienia. Jeśli instytucja przed tym terminem zawarła umowę o wykonanie prac budowlanych, remontu lub modernizacji wydawanej nieruchomości lub też inną umowę dotyczącą wydawanego mienia, umowa musi zawierać porozumienie o tym, czy i w jakim zakresie uprawniona osoba przejmuje prawa i zobowiązania wynikające z tej umowy.

(2) Jeśli wydawany budynek w porównaniu ze stanem, w jakim znajdował się w chwili odebrania, jest zniszczony w takim stopniu, że nie może być wykorzystywany w celach mieszkalnych, produkcyjnych, handlowych

⁶ Np. akt urodzenia lub akt ślubu, testament.

lub innych usługach bez natychmiastowego przeprowadzenia prac remontowych, uprawnionej osobie przysługuje również rekompensata pieniężna (§ 14).

(3) W wypadku budynku zniszczonego w takim stopniu, że jego wartość określona na dzień zawarcia umowy i ustalona na podstawie obwieszczenia nr 73/1964 Dz.U. o cenach budynków pozostających własnością prywatną i o rekompensatach przy wywłaszczeniach nieruchomości przewyższa rekompensatę, zgodnie z § 14 ust. 1 osoba uprawniona decyduje, czy wybiera rekompensatę, czy wezwie instytucję do wydania budynku i zapłaci właścicielowi ministerstwu zarządu majątkiem narodowym i prywatyzacji różnicę między tak określoną ceną i rekompensatą zgodnie z § 14 ust. 1.

(4) Działka, na której stoi budynek, która nie została odebrana na podstawie przepisów wymienionych w § 1, nie podlega zwrotowi; uprawnionej osobie przysługuje rekompensata pieniężna.

§ 11

Instytucja nie może wobec uprawnionych osób domagać się żadnych roszczeń finansowych lub innych związanych z wydawanym mieniem. Również uprawniona osoba, której mienie zostało wydane, nie może domagać się od instytucji innych roszczeń związanych z wydawanym mieniem, poza tymi, które zostały wymienione w niniejszej ustawie. Prawa zastawu i obciążenia rzeczowe, które ciążyły na mieniu w czasie, kiedy było ono odebrane lub w czasie jego wydania, nie są uwzględniane.

§ 12

Dotychczasowi użytkownicy mieszkań lub pomieszczeń użytkowych w wydawanych nieruchomościach zachowują prawo użytkowania. Prawo to nadal podlega przepisom o gospodarce mieszkaniowej i przepisom o najmie i podnajmie pomieszczeń użytkowych.

§ 13

Wydanie ruchomości

(1) Prawo do wydania ruchomości ma uprawniona osoba, jeśli udowodni, że zostały one odebrane na podstawie przepisów wymienionych w § 1 i wskaże, gdzie znajdują się w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

(2) Instytucja ma obowiązek zaoferować osobie uprawnionej kupno ruchomości, które służą do prowadzenia działalności umiejscowionej w wy-

dawanej nieruchomości, za cenę księgową, najpóźniej w terminie wymienionym w § 19 ust. 2.

CZEŚĆ TRZECIA REKOMPENSATY PIENIĘŻNE

§ 14

(1) Za budynek, który został zdemolowany oraz za nieruchomości, za które przysługuje rekompensata pieniężna zgodnie z § 10, właściwe ministerstwo zarządu majątkiem narodowym i prywatyzacji wypłaci uprawnionej osobie, na jej wezwanie udokumentowane zgodnie z § 6, rekompensatę pieniężną (dalej „rekompensatę”) w wysokości ustalonej na podstawie stanu na dzień odebrania, wykorzystując obwieszczenie ministerstwa finansów nr 73/164 Dz.U. o cenach budynków stanowiących własność prywatną i rekompensatach przy wywłaszczaniu nieruchomości, z doliczeniem 3% tej sumy za każdy rok od odebrania do wejścia w życie niniejszej ustawy.

(2) Rekompensata zostanie pomniejszona o wypłaconą sumę [§ 6 ust. 2 pkt a)] lub o odszkodowanie [§ 4 ust. 2 pkt b)].

(3) Rekompensata udzielona zgodnie z § 10 ust. 2 zostanie pomniejszona o wartość wydanej nieruchomości, określoną zgodnie z obwieszczeniem wymienionym w ust. 1, wyliczoną na podstawie stanu nieruchomości określonego w § 10 ust. 1.

§ 15

(1) Jeśli w czasie przed wejściem w życie niniejszej ustawy prawo własności nieruchomości zostało przeniesione na inne osoby fizyczne niż osoby uprawnione, prawo tych osób fizycznych zostanie zachowane, a uprawniona osoba ma prawo do uzyskania zapłaty zgodnie z ceną kupna od instytucji, która nieruchomość sprzedała lub od jej prawnego następcy. Jeśli zobowiązana instytucja przestała istnieć i nie ma prawnego następcy, uprawniona osoba dochodzi swoich roszczeń od właściwego ministerstwa zarządu majątkiem narodowym i prywatyzacji. Prawo do zapłaty zgodnie z ceną kupna ma również uprawniona osoba, która odkupiła nieruchomość przed wejściem w życie niniejszej ustawy.

(2) Zachowane zostaje także prawo własności przedsiębiorstwa z udziałem zagranicznym i spółki handlowej, której udziałowcami są wyłącznie osoby fizyczne, jeśli zostało ono na nich przeniesione przed 1 października 1990 r. Uprawniona osoba ma prawo do rekompensaty od właściwego ministerstwa zarządu majątkiem narodowym i prywatyzacji.

§ 16

Jeśli cena kupna, zgodnie z którą uprawnione osoby mają prawo do zapłaty na podstawie § 15 jest niższa niż rekompensata zgodnie z § 14, właściwe ministerstwo zarządu majątkiem narodowym i prywatyzacji dopłaci tym osobom różnicę między rekompensatą i ceną kupna.

§ 17

Jeśli nieruchomość odkupiła tylko jedna z uprawnionych osób, pozostałe z nich mają wobec osoby, która otrzymała całą zapłatę zgodnie z ceną kupna, prawo do roszczenia o jej proporcjonalną część lub do proporcjonalnej części dopłaty różnicy między rekompensatą a ceną kupna.

§ 18

Nie przysługuje rekompensata za nieruchomość, o której wydanie nie wystąpią uprawnione osoby w terminie określonym w § 19 ust. 1.

§ 19

(1) Do wydania mienia (§ 5) lub zwrotu zgodnie z ceną kupna (§ 15) może uprawniona osoba wezwać instytucję w ciągu 6 miesięcy od wejścia w życie niniejszej ustawy, w innym wypadku jej roszczenie ustaje.

(2) Instytucja ma obowiązek zawrzeć umowę z uprawnioną osobą i wydać jej mienie lub dokonać zapłaty zgodnie z ceną kupna najpóźniej w ciągu 30 dni od upłynięcia terminu wymienionego w ust. 1.

(3) W terminie wymienionym w ust. 1 może uprawniona osoba wezwać właściwe ministerstwo zarządu majątkiem narodowym i prywatyzacji do udzielenia rekompensaty zgodnie z § 14 lub do dokonania zapłaty zgodnie z ceną kupna według § 15, ewentualnie do wypłacenia różnicy zgodnie z § 16.

(4) Właściwe ministerstwo zarządu majątkiem narodowym i prywatyzacji jest zobowiązane sumy zgodnie z ust. 3 wypłacić najpóźniej w ciągu roku od otrzymania wezwania.

CZEŚĆ CZWARTA

§ 20

Ustawa ta dotyczy też cudzoziemców dewizowych, o ile prawo własności mienia, które miało być na niego przeniesione, nie jest regulowane międzynarodowymi umowami majątkowo-prawnymi.

§ 21

Niezbędne koszty związane z udzielaniem rekompensat osobom uprawnionym ponosi właściwe ministerstwo zarządu majątkiem narodowym i prywatyzacji.

§ 22

(1) Instytucja ma obowiązek z zabranym mieniem i ruchomościami wymienionymi w § 13 ust. 2 aż do ich wydania osobom uprawnionym postępować gospodarnie; od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie może prawa własności tego mienia, jego części i przynależności przenosić na inną osobę ani przekazywać go innym w użytkowanie.

(2) § 11 niniejszej ustawy nie dotyczy prawa do rekompensaty za szkodę, którą by instytucja spowodowała naruszając ten obowiązek.

3. O ile instytucja nie zaspokoi w określonym terminie (§ 19 ust. 2) roszczeń uprawnionej osoby wynikających z niniejszej ustawy, ma obowiązek zapłacić właściwemu ministerstwu zarządu majątkiem narodowym i prywatyzacji za każdy dzień przekroczenia terminu sumę 3000 koron czosłowackich. Jeśli uprawniona osoba dochodzi roszczeń w sądzie, termin 30 dni liczony jest od dnia uprawomocnienia się wyroku.

§ 23

(1) Koszty związane z podpisaniem umowy o wydanie mienia ponosi instytucja.

(2) Opłaty notarialne i administracyjne związane z wydaniem mienia zgodnie z niniejszą ustawą nie są naliczane.

(3) Osoba dochodząca swych praw zgodnie z niniejszą ustawą jest zwolniona z opłat sądowych.

CZEŚĆ PIĄTA

§ 24

Uzupełnia się

1. postanowienia § 26 ust. 4 ustawy dewizowej nr 162/1989 Dz.U. ze zmianami w ustawie nr 109/1990 Dz.U. w taki sposób, że do słów „z wyjątkiem dziedziczenia” dołącza się tekst: „i nabycia nieruchomości w wyniku jej wydania zgodnie z ustawą nr 403/1990 Dz.U., o łagodzeniu następstw niektórych krzywd majątkowych”;

2. postanowienia § 125 ust. 2 kodeksu gospodarczego, gdzie umieszcza się nowe postanowienia punktu d), który otrzymuje brzmienie:

„e) w wypadku umowy o przeprowadzenie prac budowlanych, przebudowy lub modernizacji, lub innej umowy dotyczącej nieruchomości wydawanej na podstawie ustawy nr 403/1990 Dz.U., o łagodzeniu następstw niektórych krzywd majątkowych”;

3. postanowienia § 9 ust. 2 ustawy nr 116/1990 Dz.U. o najmie i podnajmie pomieszczeń użytkowych, gdzie umieszcza się nowe postanowienia punktu h), który otrzymuje brzmienie:

„h) w wypadku najmu pomieszczeń użytkowych w nieruchomości wydanej uprawnionej osobie na podstawie ustawy nr 403/1990., o łagodzeniu następstw niektórych krzywd majątkowych”;

§ 25

(1) Anuluje się

1. rozporządzenie rządu nr 15/1959 Dz.U. o postanowieniach związanych z niektórym mieniem używanym przez instytucje sektora socjalistycznego;

2. obwieszczenie ministerstwa finansów nr 88/1959 Monitora o postanowieniach dotyczących niektórego mienia używanego przez instytucje sektora socjalistycznego;

3. ustawę nr 71/1959 Dz.U. o postanowieniach dotyczących części prywatnego majątku osobistego;

4. obwieszczenie ministerstwa finansów i sprawiedliwości nr 236/1959 Monitora o postanowieniach dotyczących części prywatnego majątku osobistego.

(2) Na czas obowiązywania niniejszej ustawy nie będzie wykorzystywany § 6 ust. 1 ustawy nr 118/1948 Dz.U., o organizacji działalności hurtowej i o nacjonalizacji przedsiębiorstw hurtowych, ze zmianami w ustawie nr 64/1951 Dz.U., która zmienia i uzupełnia przepisy o nacjonalizacji przedsiębiorstw handlowych.

(3) W wyniku zawarcia umowy zgodnie z § 5 ust. 2 lub na mocy wyroku (§ 22 ust. 3) traci moc decyzja o odebraniu mienia, wydana na podstawie przepisów prawa wymienionych w § 1; podobnie traci moc umowa kupna zawarta zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia rządu nr 15/159 Dz.U.

§ 26

Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem 1 listopada 1990 r.

Havel własnoręcznie

Dubček własnoręcznie

Calfa własnoręcznie

* Wśród dostarczonych uczestnikom konferencji materiałów pomocniczych uwzględniono komparatystykę w postaci pakietu ustaw dotyczących reprivatyzacji w różnych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Publikujemy dla przykładu ustawę Zgromadzenia Federalnego Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej. Założenia i implikacje ustaw reprivatyzacyjnych u naszych południowych sąsiadów referował m. in. gość konferencji dr Pavel Rychetský, przewodniczący Komisji Konstytucyjno-Prawnej Senatu Republiki Czeskiej, obecny wicepremier rządu.

** Wśród materiałów pomocniczych zostały uwzględnione te teksty będące podstawą wystąpień w czasie konferencji, które w swej pisemnej formie zawierają nowe wątki merytoryczne bądź opatrzone są dodatkowym komentarzem.