

Krzysztof PATKOWSKI

Uniwersytet im. A. Mickiewicza, Poznań

Realizacja programu reprivatyzacji w Polsce w latach 1989–2001 (aspekt polityczny i ideologiczny)

Reprivatyzacja (restytucja własności) jest bez wątpienia jedną z najbardziej spornych i kontrowersyjnych kwestii w Polsce po 1989 roku. W opublikowanym w 1999 roku stanowisku, Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej, w sprawie rządowej koncepcji i realizacji programu reprivatyzacji, została ona uznana za jedną z najdonoślejszych reform w procesie transformacji ustrojowej. Jej znaczenie, zdaniem Rady, nie ogranicza się do potencjalnych walorów w sferze efektywności ekonomicznej. Wyraża się ono także w licznych implikacjach prawnych, politycznych, moralnych i społecznych. Natomiast ekonomiczne znaczenie reprivatyzacji można najogólniej sprowadzić do trzech następujących konstatacji: reprivatyzacja pozostaje logicznym potwierdzeniem wartości prywatnej i jej ochrony jako podstawowych filarów powstającego ładu ekonomicznego, w pewnych sytuacjach może ona stanowić istotny czynnik dynamizujący przebudowę struktury własnościowej, stabilizując stosunki własnościowe i umacniające ich jednoznaczność reprivatyzacja może na szeregu pól usuwać hamulce inwestycyjnej dynamiki i gospodarczej ekspansji. RSSG nie kwestionuje prawa własności, szczególnie ważnego w systemie demokratycznym i gospodarce rynkowej, jednakże prawo własności nie może i nie powinno być traktowane w sposób absolutny.

Osobną kwestią pozostaje finansowanie reprivatyzacji. Z przedstawionych wyliczeń wynika bowiem, że przy zakładanym 50% odszkodowaniu za utracone mienie, Polski ani obecnie, ani w dającej się przewidzieć przyszłości nie stać na poniesienie kosztów takiego przedsięwzięcia. Należałoby się przy tym liczyć z kolejnymi żądaniami osób, którym majątek przywrócono tylko częściowo. W każdym wariantcie kosztami tej operacji obciążeni będą, pośrednio lub bezpośrednio, podatnicy, a więc całe społeczeństwo¹.

¹ *Reprivatyzacja. Stanowisko Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej w sprawie rządowego projektu ustawy o reprivatyzacji*, Warszawa XII 1999, Raport nr 43.

Nic jednak nie usprawiedliwia faktu, że przez dziesięć lat nie rozwiązano problemu reprivatyzacji, co dziś owocuje skargami obywateli polskich do Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Warto przypomnieć, że w krajach postkomunistycznych uchwalono stosowne ustawy w pierwszych miesiącach po upadku komunizmu. Wszędzie przyjmowano rozwiązania kompromisowe, starając się możliwie szybko przeciąć różne wątpliwości. Nasi sąsiedzi mieli jednak ważny powód, by szybko uporać się z reprivatyzacją. W ich krajach nacjonalizacja ziemi była jedynie wstępem do pełnej kolektywizacji rolnictwa. Po 1989 roku musiały one coś zrobić z majątkiem pegeerów i kolchozów. Rozwiązanie wydawało się oczywiste: należy zwrócić go byłym właścicielom – chłopom, których komunizm chciał przekształcić w robotników rolnych. W Polsce natomiast przetrwały prywatne gospodarstwa rolne, problem reprivatyzacji nie wydawał się więc palący.

W byłej Czechosłowacji reprivatyzację przeprowadzono w latach 1990–91 na podstawie czterech ustaw. Później w Republice Czeskiej i Słowackiej uchwalono dodatkowe ustawy dotyczące mienia Kościołów i związków wyznaniowych. W Czechach z reprivatyzacji wyłączono Niemców sudeckich, na Słowacji – emigrantów mieszkających za granicą. Rzecz jasna, nie obeszło się bez kontrowersji. Ostro protestowało ziomkostwo Niemców sudeckich. Ci ludzie byli przed wojną obywatelami czechosłowackimi; w 1945 r. wypędzono ich i skonfiskowano majątki w odwecie za to, że w 1938 r. poparli przyłączenie Sudetów do Trzeciej Rzeszy. Reprivatyzacja objęła grunty rolne i nieruchomości. Przyjęto zasadę możliwie szerokiego stosowania zwrotu mienia w naturze; rekompensaty płacono jedynie w wyjątkowych przypadkach.

Na Węgrzech proces przywracania własności regulowały ustawy z kwietnia i czerwca 1991 r. Inaczej niż w Czechach i Słowacji silnie ograniczono restytucję w naturze. Podstawą były bony rekompensacyjne, przy czym obowiązywała zasada: im większa wartość majątku, tym niższy procent rekompensaty (tylko 10% w przypadku mienia ponad 500 tys. forintów). Odszkodowania uzyskały osoby bezpośrednio wyzute z własności oraz ich spadkobiercy.

Na Litwie Ustawę o trybie i warunkach przywrócenia prawa własności obywateli do zachowanych nieruchomości przyjęto w czerwcu 1991 r., jeszcze przed rozpadem ZSRR! Zwracano mienie w naturze (ziemie rolne, nieruchomości) oraz płacono rekompensaty finansowe.

W Niemczech reprivatyzacja objęła nie tylko osoby, których mienie zostało znacjonalizowane w byłej NRD, ale także ludzi, których wyzuto

z majątków w latach 30., pod rządami Hitlera. Byli właściciele otrzymywali głównie rekompensaty finansowe (do 250 tys. marek za znacjonalizowane przedsiębiorstwo). Ziemi skolektywizowanej na przełomie lat 40.–50. nie zwrócono byłym właścicielom, lecz sprywatyzowano.

Reprivatyzacja jest jednym z trudniejszych do rozwiązania problemów, z jakimi borykają się kolejne parlamenty i rządy. Sprawa zwrotu lub zrekompensowania byłym właścicielom własności utraconej po wojnie w wyniku nacjonalizacji ma już swoją historię, zawierającą się w kilku projektach ustaw, ale w przeciwieństwie do prywatyzacji wciąż nie istnieje żadne kompleksowe rozwiązanie tej kwestii. Co więcej, proponowane przez różne siły polityczne projekty ustaw różnią się między sobą tak bardzo, że trudno liczyć w tej mierze na kompromis, który zaowocowałby rozwiązaniem satysfakcjonującym wszystkich.

Ustawa reprivatyzacyjna w Polsce od początku napotykała na liczne trudności. W 1995 roku Danuta Zagrodzka pisała w „Gazecie Wyborczej”: „Z wyjątkiem pozostającej w stanie permanentnej wojny Chorwacji wszystkie kraje Europy Środkowej już się lepiej lub gorzej z tą spuścizną uporały, tworząc zasady zadośćuczynienia za krzywdy byłym właścicielom. Polska ustawa reprivatyzacyjna zasługuje na miano najstarszej nie uchwalonej ustawy w nowoczesnej Europie”². Z taką sytuacją mamy do czynienia do dnia dzisiejszego. Dlaczego tak się dzieje? Można podać kilka powodów, które sprawiają, że reprivatyzacja jest w Polsce taka trudna. Po pierwsze, chodzi o legalność prawa stanowionego w PRL. Było to prawo z wielu względów ułomne, narzucane często z powodów ideologicznych, wewnętrznie sprzeczne, co więcej – bezkarnie łamane przez samych rządzących. Dlatego na początku lat 90. niektóre partie prawicowe postulowały nawet unieważnienie wszystkich aktów prawnych władz komunistycznych i powrót do stanu z sierpnia 1939 roku. Ale przecież w czasach PRL miliony ludzi nabywały własność (także tę zabraną przez państwo poprzednim właścicielom), przekazywały ją w spadku, sprzedawały, zawierały między sobą umowy itd. Powrót do status *quo ante* nie był więc możliwy. Weźmy dekret PKWN o reformie rolnej. Zgodnie z jego literą nacjonalizacji powinny podlegać jedynie grunty rolne o powierzchni ponad 50 ha. Tymczasem ziemianom konfiskowano wszystko, łącznie z lasami i dworkami. Dziś niemal wszystkie ugrupowania zgadzają się na zwrot dworków, lecz jednocześnie odrzucają pomysł, by zakwestionować

² D. Zagrodzka, *Fatum nad ustawą*, „Gazeta Wyborcza” z 26.05.1995.

skutki reformy rolnej, w wyniku której ziemię otrzymało prawie 400 tys. rodzin chłopskich. A przecież legalista nie może traktować poważnie dekretu wydanego przez marionetkowy komitet, mający siedzibę w taborach armii sowieckiej. Uznanie skutków reformy rolnej wynika zatem nie z norm praworządności, ale z politycznego rozsądku.

Po drugie, trzeba wziąć pod uwagę różnorodne skutki przemian własnościowych w minionym półwieczu. Mieszkania w prywatnych kamienicach były najpierw nacjonalizowane, później komunalizowane, wreszcie – wtórnie prywatyzowane. W przedsiębiorstwach przejętych na własność państwa dokonywano inwestycji, których wartość z reguły wielokrotnie przewyższa wartość zajętego mienia. W listopadzie 1999 roku Marcin Król, publicysta daleki od lewicy, pisał na łamach „Gazety Wyborczej”: „Gdyby reprivatyzacja mogła się odbyć bez naruszenia cudzej własności, jej przeprowadzenie byłoby poza dyskusją. Jednakże w państwie, które ma w swych dziejach wojnę i późniejsze lata półokupacji – a także kolosalnych przemian własnościowych – bardzo łatwo można naruszyć cudze prawa do własności. Innymi słowy, łatwo dokonać aktu sprawiedliwości wobec jednych, zarazem będąc niesprawiedliwym wobec innych”³.

Po trzecie, trzeba uwzględnić złożone skutki zmian terytorialnych i demograficznych. Żaden kraj w Europie nie doświadczył takich przesunięć granic jak Polska. Po zakończeniu wojny na ziemiach zachodnich mieszkało ok. 3 mln Niemców. Na początku 1947 r. było ich już tylko ok. 600 tys.; resztę zmuszono do emigracji. Jednocześnie na tych terenach osiedliło się 4,6 mln Polaków – w znacznej większości repatriantów z ziem włączonych do ZSRR. Ci ludzie pozostawili swój majątek za Bugiem, a jednocześnie przejęli majątki ponemieckie. Przesunięcie Polski na Zachód wynikało z postanowień Jałty i Poczdamu, nigdy jednak nie zostało uregulowane w aspekcie cywilnoprawnym. Niemcy nie zrzekli się swojej własności, zabużanie utracili majątki na wschodzie bez rekompensaty. Dziś nikt w Polsce nie godzi się, by uznać roszczenia Niemców do ich majątków. Ale wszyscy zdają sobie sprawę, że roszczenia takie mogą powstać i ustawa reprivatyzacyjna nie może zlekceważyć owego problemu. Do tego dochodzą skutki okupacji niemieckiej i sowieckiej, które też przyczyniły się do przemian własnościowych. Chodzi o takie dramaty jak: wymordowanie i wywłaszczenie przez nazistów kilku milionów Żydów podczas Holocaustu (po wojnie majątek ten został przejęty przez państwo

³ W. Gadomski, *Przeciąć ten węzeł*, „Gazeta Wyborcza” z 31.08.1999.

polskie), wysiedlenie i wywłaszczenie setek tysięcy Polaków przez Niemców oraz bolszewików w latach 1939–41, wysiedlenie i wywłaszczenie po 1945 r. setek tysięcy Niemców mieszkających na terenie przedwojennej Polski (np. w Łodzi), wywłaszczenie mienia cudzoziemców (nie-Niemców), pozostawienie majątku przez setki tysięcy żołnierzy armii Andersa, którzy po wojnie nie wrócili do kraju.

Pierwsze dwa projekty ustawy reprivatyzacyjnej – poselski i senatorski – gotowe były już latem 1990 roku. Proponowały w zasadzie to samo, co wszystkie następne: zwrot mienia lub rekompensaty w bonach kapitałowych. Arsenał środków, które można w tej sprawie zastosować, nie jest bowiem szczególnie bogaty. Od początku też mówiło się, że ustawa ma dotyczyć tych, którym majątek odebrano z naruszeniem prawa, które zresztą było w latach 40. i 50. naruszane nagminnie. Według ówczesnego prawa za wywłaszczenie należało się odszkodowanie – ale rozporządzenie, które miałyby te odszkodowania regulować, nigdy nie zostało wydane. Dalsze losy tych, a także następnych ustaw reprivatyzacyjnych Danuta Zagrodzka opisała następująco: „Te pierwsze projekty z 1990 roku nigdy nie weszły w decydującą fazę. Co najmniej siedem następnych – także nie. Ustaliła się taka mniej więcej prawidłowość: rok 1991, ustawa tuż-tuż – wybory. W 1992 roku, rząd Olszewskiego zaczyna ustawę od początku, jest tuż-tuż – rząd upada. 1993 rok, wszyscy mniej więcej dogadani – upada nie tylko rząd, ale i parlament”⁴. Pierwszy Sejm (kontraktowy) zdominowany był przez postkomunistów, ci zaś kreślili czarne scenariusze krzywd, jakie spadłyby na Polaków, gdyby byłym właścicielom oddać cokolwiek. W następnych reprivatyzacja też nie cieszyła się szczególnym poparciem. Z reguły przeciw były SLD, PSL, KPN i UP. Ale też rządy solidarnościowe zanadto się do oddawania majątku nie kwapiły. Jeszcze pod koniec 1993 r. 80 posłów z różnych klubów zgłosiło nowy projekt ustawy, nawiązujący do gotowego już projektu rządu Suchockiej i dobrze przyjęty przez zainteresowanych. Był on korzystny dla ok. 200 tys. dawnych właścicieli, repatriantów, którzy zostawili majątki na Wschodzie (tzw. zabużan), i ich spadkobierców. Zakładał bowiem restytucję mienia w naturze, a gdyby to było niemożliwe, mienie zamienne lub odszkodowanie w bonach, pomniejszone o niedużą opłatę. W Sejmie projekt ten czytany był dopiero rok później, bo rząd Waldemara Pawlaka postanowił wystąpić z własnym projektem, ale jak zawsze zwlekał. W końcu sprawy nie

⁴ D. Zagrodzka, *Fatum nad ustawą*, „Gazeta Wyborcza” z 26.05.1995.

dawało się dłużej przeciągać – Sejm odrzucił projekt poselski głosami PSL, SLD i UP. Posłowie PSL-SLD przeforsowali wówczas projekt rządowy, który zakładał jedynie rekompensaty w bonach, za które można by kupować prywatyzowany majątek państwowy, np. akcje przedsiębiorstw. Na takie bony mogliby jednak liczyć tylko zabużanie oraz ci z dawnych właścicieli, którym państwo odebrało mienie (także ruchome) niezgodnie z komunistycznym prawem obowiązującym w latach 1944–62. Spadkobiercy dawnych właścicieli i zabużani musieliby płacić słony podatek: najbliżsi do 80 proc., a dalsi nawet do 90% szacowanej wartości mienia. Projekt nie dopuszczał też dochodzenia roszczeń na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego. Zwłaszcza za ten zapis był niezwykle ostro krytykowany. W kwietniu 1996 roku eksperci sejmowi uznali go za sprzeczny z konstytucją.

W maju 1996 roku ówczesny minister prywatyzacji Wiesław Kaczmarek (SLD) przygotował więc projekt autopoprawek korzystnych dla dawnych właścicieli i zabużan. Np. dostaliby oni nie tylko odszkodowanie w bonach, ale i w naturze. W zamian bowiem za bony rząd lub gmina musiałyby oddać dawnemu właścicielowi lub spadkobiercom np. młyn czy kaszarnię, a także – jeśli nie jest wykorzystywany na cel publiczny – dworek, działkę, czy kamienicę. Min. Kaczmarek proponował też niższy podatek dla spadkobierców (np. najbliżsi krewni płaciliby 20% wartości odszkodowania). Dawnym właścicielom i spadkobiercom dano by również prawo wyboru: czy decydują się na wypłacaną niemal od ręki rekompensatę bonową, czy też wolą dochodzić pełnego odszkodowania licząc się z tym, że może to potrwać nawet kilka lat. Mimo akceptacji dla projektu ze strony stowarzyszeń dawnych właścicieli i zabużan, a także ówczesnego premiera Włodzimierza Cimoszewicza, nie doczekał się on realizacji⁵.

Reprywatyzacja była jedną z niewielu kwestii, która łączyła koalicję Unii Wolności i AWS. Zapis o konieczności jej przeprowadzenia znalazł się wśród głównych zadań (obok szybkiej prywatyzacji i powszechnego uwłaszczenia), jakie postawił przed sobą nowy rząd. Mówił także o tym premier Jerzy Buzek, a w swoim expose obiecał szybkie przeprowadzenie reprywatyzacji gwarantując zwrot mienia w naturze lub rekompensaty⁶. Jako podstawę do dyskusji o reprywatyzacji rząd przyjął projekt ustawy

⁵ Zobacz: M. Wielgo, *Cztery lata, zero efektów*, „Gazeta Wyborcza” z 14.05.1997.

⁶ *Expose premiera Jerzego Buzka*, „Rzeczpospolita” z 12.11.1997.

z 1993 roku i ten też projekt trafił pod obrady KERM-u. Przygotował go resort prywatyzacji pod kierunkiem Janusza Lewandowskiego oraz rada konsultacyjna składająca się z przedstawicieli organizacji właścicielskich. Projekt ten był korzystny dla ok. 200 tys. dawnych właścicieli, repatriantów, którzy zostawili majątki na Wschodzie (tzw. zabużan), oraz spadkobierców jednych i drugich. Zakładał zwrot mienia w naturze tam, gdzie jest to możliwe, w dalszej kolejności mienie zamienne, a dopiero w ostateczności bony reprivatyzacyjne zamienne na akcje prywatyzowanych przedsiębiorstw. Projekt rządu Buzka był piętnastą próbą rozwiązania problemu reprivatyzacji.

Krzysztof Łaszkiwicz mówiąc o szansach na przeprowadzenie reprivatyzacji przez rząd Jerzego Buzka odpowiedział: „W tej chwili jest na to największa szansa od 1989 r. Dla AWS reprivatyzacja jest jednym z priorytetów. Z kolei UW dowiodła chęci rozwiązania tego problemu zgłaszając projekt ustawy reprivatyzacyjnej w poprzedniej kadencji. Wielkim zwolennikiem reprivatyzacji jest też minister skarbu Emil Wąsacz. Zdaje on sobie sprawę, że bez reprivatyzacji nie da się przeprowadzić skutecznych reform własnościowych. Trudno jest też prywatyzować, ponieważ roszczenia dawnych właścicieli zawsze będą wracały. Tak jak na początku lat 90. można było przeprowadzić reprivatyzację, tak i teraz jest to możliwe. Zmienić się może jedynie status pewnych grup uprawnionych osób. Osiem lat temu ich mienie nie było sprzedane i mogli je dostać w naturze. Dziś ci ludzie będą mogli otrzymać albo mienie zamienne, albo bony reprivatyzacyjne”⁷. Równie optymistycznie wypowiadał się wtedy Janusz Lewandowski. Jego zdaniem dobrze się stało, że wzięto ten problem na rządowy warsztat niejako z marszu, w pierwszych dniach urzędowania gabinetu premiera Buzka. Zobowiązują do tego obietnice wyborcze AWS i UW. Według polityka Unii załatwienie tej sprawy pasuje do wizerunku koalicji, która postawiła sobie za cel ostateczne zwyciężenie spuścizny PRL-u. Reprivatyzacja jest realnym przejawem dekomunizacji kraju. Jak się zdaje, dziś nie brakuje po temu ani politycznej woli, ani siły głosów w parlamencie. Ma to istotne znaczenie, gdyż właśnie w parlamencie grzęzły wcześniejsze próby rozwiązania tego problemu. Koalicja AWS i UW osiągnie sukces – przekonywał Lewandowski – jeśli wyciągnie wnioski z dotychczasowych porażek. Dla mnie od samego początku było jasne, że tylko kompromis, oparty na rachubie skutków

⁷ M. Wielgo, *Reprivatyzacja. Piętnaste podejście*, „Gazeta Wyborcza” z 18.11.1997.

i kosztów reprivatyzacji w skali całego społeczeństwa, może wyprowadzić nas z impasu.

Rozpoczynając swoje urzędowanie rząd Jerzego Buzka miał dwa duże atuty. Pierwszym był gotowy projekt reprivatyzacji z 1993 r., wypracowany wspólnie przez Ministerstwo Przekształceń Własnościowych i środowiska dawnych właścicieli, zorganizowane w Radę Konsultacyjną ds. Reprivatyzacji. Drugim atutem był ówczesny przewodniczący tej Rady – Krzysztof Łaskiewicz, mianowany na stanowisko wiceministra skarbu państwa i jak mało kto zaprawiony w bojach o reprivatyzację. Podstawowa wartość wspomnianego projektu z 1993 roku zawierała się w tym, iż wynikał on z długiego procesu uzgodnień i brał pod uwagę roszczenia poszkodowanych, ale też możliwości budżetu i interesy osób trzecich, które nabyły mienie od skarbu państwa w dobrej wierze. Świadomie ograniczono też pole reprivatyzacji do przypadków naruszenia prawa. Projekt nad którym pracował rząd Buzka był też jednym z najbardziej realistycznych jakie powstały do tej pory. Przewidywał on zwrot mienia w naturze, gdy pozostawało ono nadal własnością państwową, gminną, przekazane zostało nieodpłatnie spółdzielniom czy organizacjom społecznym lub zgadzają się na to organy uwłaszczonego przedsiębiorstwa państwowego. Brał zatem w ochronę prawa osób trzecich, np. rolników, którzy skorzystali na reformie rolnej i właścicieli działek budowlanych. Wyłączono zaś z reprivatyzacji zabytki o szczególnym znaczeniu dla kultury narodowej (np. Wilanów, Łańcut) oraz tereny parków narodowych. Inne proponowane formy zadośćuczynienia to mienie zastępcze i bony reprivatyzacyjne. Miało dotyczyć to zwłaszcza kresowian – szczególnie dotkniętej przez los grupy ludzi, której roszczenia potwierdzone są przez powojenne traktaty międzynarodowe i orzeczenia Sądu Najwyższego. Od 1993 roku powstawała na ten cel rezerwa majątkowa, w postaci 5% akcji spółek skarbu państwa. Jednak projekt ustawy reprivatyzacyjnej, przygotowany przez Ministerstwo Skarbu Państwa, został przyjęty przez Radę Ministrów dopiero 2 września 1999 roku i trafił do Sejmu, jako inicjatywa rządowa 20 września 1999 roku. To opóźnienie mogło wynikać z faktu, iż reprivatyzacja stale pozostawała w cieniu sporów o prywatyzację, a przede wszystkich zabiegów części AWS o wprowadzenie w życie powszechnego uwłaszczenia. Pisał na ten temat Marek Wielgo w „Gazecie Wyborczej” przytaczając opinie członków Polskiej Unii Właścicieli Nieruchomości: „Prawie dziesięć miesięcy czekamy na ruch ze strony rządu. I, niestety, doszliśmy do wniosku, że z reprivatyzacji chyba nic nie będzie – oświadczył Mirosław Szypowski, prezydent Polskiej Unii Właścicieli Nierucho-

mości”⁸. Zdaniem Szypowskiego gwoździem do trumny reprivatyzacji mógł być wniesiony do Sejmu przez AWS projekt ustawy o powszechnym uwłaszczeniu. „Jak można mówić o uwłaszczeniu, skoro nie zwrócono tego, co zostało zabrane z naruszeniem prawa” – mówił wiceprezes Unii Właścicieli Tadeusz Koss⁹. W tym samym artykule mogliśmy poznać stanowisko rządu w tej kwestii: „Stanowisko rządu jest takie: najpierw reprivatyzacja, a potem uwłaszczenie – uspokajał rzecznik rządu Jarosław Sellin. – Do września projekt ustawy reprivatyzacyjnej trafi do Sejmu. Jednak liderzy Unii Właścicieli nie wierzyli w te zapewnienia. – Projekt miał trafić do Sejmu już w maju, potem w czerwcu. Po raz kolejny chce się nas nabić w butelkę – mówi Koss. – Reprivatyzację wymieniano jako jeden z priorytetów rządu. Tymczasem premier Buzek i wicepremier Balcerowicz oraz Marian Krzaklewski ani słowem nie wspominają o reprivatyzacji”¹⁰. Mimo takich obietnic polityków właściciele musieli czekać na ten projekt jeszcze ponad rok.

W projekcie rządowym, za osoby uprawnione do reprivatyzacji uznano: „osoby fizyczne, które w dniu utraty własności były obywatelami polskimi lub ich spadkobiercy, o ile dziedziczyli w trybie ustawodawstwa polskiego. Nie są uprawnione osoby, którym przysługiwało odszkodowanie od państw obcych ani osoby przesiedlone z terytorium Polski na podstawie ustaleń Konferencji Poczdamskiej”¹¹.

Przewidziano też dwa rodzaje świadczenia reprivatyzacyjnego:

- reprivatyzację, czyli zwrot mienia w naturze wszędzie tam, gdzie restytucja własności jest możliwa, tzn. nieruchomości nadal pozostają w zasobie Skarbu Państwa lub w zasobach gmin,
- rekompensatę w postaci bonów reprivatyzacyjnych, przyznawanych w przypadku niemożności dokonania zwrotu mienia w naturze; forma ta dotyczy m.in. osób zgłaszających roszczenia z tytułu pozostawienia mienia na ziemiach wschodnich II RP nie wchodzących dziś w skład terytorium RP.

Przyjęto też, że wartość świadczenia reprivatyzacyjnego przysługującego osobie uprawnionej będzie równa 50% wartości utraconych nieruchomości, a także, że wartość świadczenia reprivatyzacyjnego

⁸ M. Wielgo, *Walka z hamulcowymi*, „Gazeta Wyborcza” z 07.07.1998.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ *Informacja na temat rządowego projektu ustawy reprivatyzacyjnej*, www.netra.mst.gov.pl/reprivw/index, 21.10.2000.

przysługującego spadkobiercom osoby uprawnionej będzie obniżona o równowartość podatku od spadków i darowizn ustaloną na podstawie ustawy z 1983 roku o podatku od spadków i darowizn. Ogólna wartość przejętego przez Państwo mienia od obywateli, zdaniem rządu Buzka wynosiła około 190 mld zł. Szacunek ten został dokonany przy założeniu wpływu potencjalnej liczby 170 tys. wniosków reprivatyzacyjnych, co wynika z badań przeprowadzonych metodami statystycznymi. Przewiduje się, że realna skala roszczeń może wynieść ok. 95 mld zł. Z uwagi na konieczność bezpiecznego pokrycia majątkowego istniejących zobowiązań Skarbu Państwa, w tym reprivatyzacji, Rada Ministrów założyła obniżenie wartości świadczeń reprivatyzacyjnych o 50% w stosunku do wartości roszczeń. Skarb Państwa na realizację roszczeń reprivatyzacyjnych przeznaczy nieruchomości o wartości 22,9 mld zł liczonej w cenach stałych z roku 1998 oraz majątek kapitałowy pochodzący z akcji i udziałów prywatyzowanych spółek (łącznie do ok. 20,5 mld zł). Szacuje się, że zwrot w naturze własności nieruchomości pozostających obecnie w dyspozycji m.st. Warszawy może wynieść do 13,5 mld zł, a w dyspozycji gmin – 10 mld co daje łącznie wartość 23,5 mld zł. Łączna wartość majątku przeznaczonego na reprivatyzację wynosi 66,9 mld zł¹² i ma zapewnić:

- unormowanie stosunków własnościowych w Polsce,
- ugruntowanie przewidzianej w Konstytucji RP ochrony praw własności, co wyeliminuje konflikty pojawiające się między dawnymi a obecnymi właścicielami.

Projekt ten z niewielkimi poprawkami został uchwalony przez Sejm na początku 2001 roku. Doszło jednak do jednej bardzo istotnej zmiany, która zaważyła na losach całej ustawy. Decydująca debata reprivatyzacyjna odbyła się w grudniu 2000 roku. W czasie dyskusji Marcin Libicki, poseł AWS poparł w imieniu Akcji projekt ustawy w wersji przyjętej przez sejmową komisję nadzwyczajną ds. reprivatyzacji. Zgodnie z tym projektem państwo zwracałoby tylko połowę zagrabionego w czasach PRL majątku lub wypłaciłoby stosowne odszkodowanie w bonach. Ponadto warunkiem uzyskania zadośćuczynienia byłoby posiadanie obywatelstwa polskiego zarówno w chwili utraty mienia, jak i 31 grudnia 1999 roku. AWS uznała też za zasadne, by ustawa określiła krąg osób, którym przysługiwałoby prawo do świadczeń w przypadku śmierci byłego właśc-

¹² Ibidem.

ciciela. Byłby to małżonek i dzieci (wnuki). Natomiast gdyby poszkodowany był osobą samotną – rodzeństwo, a w ostateczności ich dzieci. Także i tych osób dotyczyłby wymóg posiadania obywatelstwa 31 grudnia 1999 roku. Unia Wolności uważała zaś, że zawężenie reprivatyzacji do obywateli polskich naraziłoby Polskę na protesty międzynarodowe. Jan Wyrowiński w imieniu UW wystąpił o przyjęcie rozwiązania proponowanego przez rząd – zwrot lub rekompensatę majątku mógłby się ubiegać każdy, kto był obywatelem polskim w chwili utraty mienia. Gdyby były właściciel już nie żył, jego uprawnienia przechodziłyby na spadkobierców. Nie miałyby znaczenia ich obecne obywatelstwo. Warunek: nabyli spadek w trybie przepisów prawa polskiego, czyli przed sądem polskim. Wyrowiński przyznał, że ze względu na wyższe, niż przewidywał to rząd, koszty reformy emerytalnej konieczna jest jeszcze większa redukcja świadczeń reprivatyzacyjnych. UW wniosła więc, by byli właściciele i zabużanie dostali rekompensatę w wysokości 40% wartości utraconego mienia.

Posłowie SLD i PSL chcieli zaś ograniczyć reprivatyzację do wypłaty symbolicznych rekompensat w bonach, i to tylko tym, którym zabrano mienie z pogwałceniem PRL-owskiego prawa. Wiesław Kaczmarek z SLD nazwał szacunki rządu, iż na potrzeby reprivatyzacji skarb państwa przekaże majątek o wartości ok. 44 mld zł, domniemaniem. Według SLD państwo może przeznaczyć na reprivatyzację majątek o wartości co najwyżej 8 mld zł. Przy czym rekompensaty byłyby wypłacane wyłącznie w bonach. Kaczmarek w imieniu SLD zgłosił poprawkę w trzech wariantach, ale każdy z nich sprowadza się do jednego: maksymalna rekompensata nie przekraczałaby kwoty 80 tys. zł.

11 stycznia 2001 Sejm, uchwalając ustawę reprivatyzacyjną zdecydował, że w ramach reprivatyzacji nic nie dostaną ci dawni właściciele i ich spadkobiercy, którzy nie mają polskiego obywatelstwa. Stało się tak za sprawą części posłów AWS, którzy wbrew stanowisku rządu głosowali za tą poprawką. Mimo, iż Senat kilka dni później przywrócił oryginalny projekt ustawy to jednak Sejm ponownie te poprawki odrzucił. W ten sposób Aleksander Kwaśniewski uzyskał od Akcji doskonały pretekst do zawetowania ustawy. Zrobiłby to prawdopodobnie i tak, deklarując wielokrotnie swój negatywny stosunek do reprivatyzacji, ale teraz zapewnił sobie doskonałe polityczne alibi. Reprivatyzacja była tą częścią programów obu partii, która miała szansę być zrealizowana. Wynikało to ze zgody obu koalicjantów co do konieczności jej przeprowadzenia, a także wysokiego poparcia społecznego dla tej idei. Jedyne czego brakowało

to skonstruowanie racjonalnego projektu, który miałby szansę na uzyskanie poparcia także partii opozycyjnych. Już sama wysokość proponowanych w ustawie rządowej odszkodowań, 50% utraconego majątku, skazywała ten projekt na polityczną banicję, a bez poparcia SLD i prezydenta Kwaśniewskiego był on nie do przeprowadzenia. Niestety przy uchwalaniu reprivatyzacji jeszcze raz do głosu w Akcji Wyborczej Solidarność doszli polityczni radykałowie, którzy wbrew własnemu rządowi przeforsowali w ustawie zapis o wyłączeniu z niej osób nie posiadających polskiego obywatelstwa. To definitywnie przesądziło o fiasku reprivatyzacji.

Wnioski z przeprowadzonych w innych krajach działań restytucyjnych wskazują, że reprivatyzacja jest bardzo poważnym problemem politycznym i społecznym, który jednakże musi zostać rozwiązany. Trudności w przeprowadzeniu tego procesu wynikają z jednej strony z konieczności wypłacenia dziś rekompensaty za krzywdy wyrządzone w okresie socjalistycznym, co wiąże się z dużymi nakładami ze strony państwa, czyli wszystkich podatników, a z drugiej strony z określeniem granic gdzie kończy się odpowiedzialność państwa. Brak konkretnych unormowań w Polsce zniechęca inwestorów, ponieważ rodzi obawy o przyszłość rozpoczętych inwestycji na rynku nieruchomości, staje się czynnikiem znacznie podwyższającym ryzyko inwestowania w nieruchomości¹³.

Wszystkie dotychczasowe projekty reprivatyzacyjne, oparte były też na założeniu, że rekompensaty powinny objąć tylko obywatele Polski. Jest to rozwiązanie racjonalne, jednak stoi w sprzeczności z argumentem, że reprivatyzacja ma swe źródło w poszanowaniu prawa własności przez państwo. Gdyby reprivatyzację przeprowadzono na początku przemian ustrojowych, byłaby to operacja stosunkowo prosta. Łatwiej by było wyłączyć z niej różne grupy (np. osoby mieszkające poza Polską) i przyjąć zasadę restytucji mienia tylko w sytuacjach oczywistych. Jednocześnie akt ten powinien był zamknąć drogę sądową dla byłych właścicieli i ich spadkobierców, by ich roszczenia nie wracały nieustannie na wokandę. Dzięki temu uniknęlibyśmy grożących nam dziś procesów o zwrot Pałacu Kultury lub Huty Sendzimira – oba pomniki socjalizmu stoją na prywatnych gruntach, wywłaszczonych bezprawnie po roku 1945. Jeszcze waż-

¹³ Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Prezesie Rady Ministrów, *Reprivatyzacja. Stanowisko Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej w sprawie rządowego projektu ustawy o reprivatyzacji*, Raport nr 43, Warszawa, grudzień 1999, s. 115.

niejsze jest to, że byli właściciele i ich spadkobiercy uniknęliby złudnych nadziei i rozczarowań. Reprivatyzacja nie obrosłaby też mitami rodzaju tego, iż zwrot majątku pozwoli odtworzyć przedwojenną klasę średnią. Znamy kilka przypadków, gdy spadkobiercy byłych właścicieli odzyskali dawną własność i wkrótce okazało się, że tradycja rodzinna to zbyt mało, by prowadzić rzetelny i skuteczny biznes. Czy jednak, przy obecnym stanie finansów publicznych, uda się przeprowadzić ustawę, która nie znalazła politycznego poparcia przez ostatnie 14 lat, wydaje się to bardzo mało realne.

Bibliografia

Książki i artykuły naukowe:

Dudek W., *Od nacjonalizacji do prywatyzacji. Aspekty polityczne i ekonomiczno-prawne*, Wydawnictwa Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1995.

Krzaklewski M., *Chcemy być narodem z przyszłością*, Wydawnictwo „Książka Polska”, Warszawa 1997.

Okólski M., Sztaderska U., *Studia nad reformowaną gospodarką*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.

Reprivatyzacja. Stanowisko Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej w sprawie rządowego projektu ustawy o reprivatyzacji, Raport nr 43, Warszawa, grudzień 1999.

Materiały źródłowe:

Informacja na temat rządowego projektu reprivatyzacji, www.netra.mst.gov.pl/reprivw.

Program Akcji Wyborczej Solidarność, www.aws.org.pl.

Program Unii Wolności, www.uw-wybory1997.org.pl.

Reprivatyzacja – obowiązek moralny czy ekonomiczna konieczność? Komunikat z badań CBOS, Warszawa, czerwiec 1997.

Stosunek do reprivatyzacji. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, maj 1995.

Umowa koalicyjna AWS-UW, „Rzeczpospolita” z 12.11.1997.

Artykuły publicystyczne:

Błaszczyk A., *Final nastąpi w 2000 roku*, „Rzeczpospolita” z 28.12.1999.

Drygalski J., *Nowa ustawa stare dylematy*, „Rzeczpospolita” z 20 czerwca 1995.

Gadomski W., *Czterolatka*, „Gazeta Wyborcza” z 03.10.1997.

Grabowski B., *Czy ten program jest realny?*, „Gazeta Wyborcza” z 27.04.1999.

Jureczko-Wilk J., *Powody weta*, „Gość niedzielny”, www.albert.elblag.opoka.pl.

- Kostrz Kostecka A., *Co zostanie z ustawy, „Rzeczpospolita”* z 26.06.1995.
- Kostrz Kostecka A., *Prywatyzacja, reprivatyzacja i uwłaszczenie, „Rzeczpospolita”* z 28.11.1997.
- Krzaklewski M., *Nie możemy ustąpić, „Gazeta Wyborcza”* z 03.03.1997.
- Kurski J., Nowakowska A., Wielowieyska D., Załuska W., *Wyborcza Gazeta, „Gazeta Wyborcza”* z 05–06.06.1993.
- Lewandowski J., *Teraz albo nigdy – reprivatyzacja, „Gazeta Wyborcza”* z 03.12.1997.
- Niesprawiedliwa reprivatyzacja. Wystąpienie posłanki Joanny Kraus z koła KPN-Ojczyzna, „Kurier Związkowy”* z 12.10.1999.
- Pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o wygaśnięciu roszczeń reprivatyzacyjnych i rekompensatach za utracone mienie. Wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie reprivatyzacji. Wystąpienie posła Jana Łopuszańskiego, www.lopuszanski.pl.*
- Program wyborczy Unii Wolności. Drugi plan Balcerowicza, „Gazeta Wyborcza”* z 20.06.1997.
- Rosati D., *Wydźmy z lasu, „Gazeta Wyborcza”* z 06.06.2000.
- Skalski E., *Śpiesz się szybko, „Gazeta Wyborcza”* z 05.12.1997.
- Skwirowski P., *Gospodarka według rządu AWS-UW, „Gazeta Wyborcza”* z 12.11.1997.
- Wielgo M., *Reprivatyzacja. Piętnaste podejście, „Gazeta Wyborcza”* z 18.11.1997.
- Wrabec P., *Po pierwsze reprivatyzacja po drugie uwłaszczenie, „Gazeta Wyborcza”* z 05.12.1997.

Summary

Reprivatization is one of the problems Polish politicians have failed to solve for 15 years. They developed nearly a score of drafts of reprivatization acts, none of which has been implemented. Election campaigns and government changes most frequently obstructed them. This happened to the draft developed by Hanna Suchocka's government, later withheld by the next government of Waldemar Pawlak and the coalition of SLD-PSL (Democratic Left Alliance – Polish People's Party). The coalition AWS-UW (Solidarity Election Action – Freedom Union) was very likely to launch reprivatization. Although it had the required majority in the Parliament, the political disputes inside the Solidarity Election Action prevented reprivatization. For the Solidarity Election Action with Marian Krzaklewski, general endowment was to ensure the victory to the party and himself in the next parliamentary and presidential elections respectively. As a result of the internal disputes, the reprivatization act was vetoed by President Kwaśniewski and the elections marked the AWS's collapse.

After Poland's accession to the European Union former property owners have increasingly been demanding to restore the seized property, yet the issue does not seem likely to be solved soon and the very idea of reprivatization dissolves in political and ideological controversies.