

## Wokół ustawy prywatyzacyjnej

Czerwiec 1994

Barbara Petz

**Informacja**

Transformacja systemowa, rozpoczęta w 1989 r., a przede wszystkim prywatyzacja sektora uspołecznionego, ożywiły oczekiwanie, zwłaszcza żyjących jeszcze byłych właścicieli i spadkobierców, że państwo najpierw dokona zwrotów i rozliczeń reprivatyzacyjnych, a następnie dopiero rozpocznie się proces prywatyzacji. W dyskusji o zakresie, metodach i tempie prywatyzacji wyrażano przekonanie, że przeprowadzenie reprivatyzacji powinno być procesem przyspieszającym prywatyzację i jej towarzyszącym. Miało ono ponadto stanowić potwierdzenie nienaruszalności praw do własności prywatnej. Oczekiwanie, że reprivatyzacja poprzedzi właściwą prywatyzację okazało się nierealne. Po trzech latach dyskusji stało się jasne, że reprivatyzacja jest problemem dla którego nie ma bezwzględnie dobrych rozwiązań.

Poselski projekt ustawy "O reprivatyzacji i rekompensatach" wniesiony w grudniu 1993 r., opracowany przy współudziale Rady Konsultacyjnej do Spraw Reprivatyzacji był z trudem osiągniętym po wielu latach kompromisem.

Rządowy projekt rozwiązania problemu reprivatyzacji, przedstawiony wiosną 1994 r. jest od propozycji poselskich zasadniczo odmienny. Założenia rządowego projektu ustawy świadczą o powrocie do podstawowych pytań o sens i charakter reprivatyzacji.

**Nr 213**

## Podstawy prawne nacjonalizacji

Podstawą prawną nacjonalizacji przemysłu w Polsce była przede wszystkim ustawa o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej z dnia 3 I 1946 r. (Dz. U. RP 1946 nr 3, poz. 17).

Zgodnie z tą ustawą na własność państwa według trybu konfiskacyjnego przechodziło wszelkie mienie niemieckie, stanowiące majątek:

- a) Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska,
- b) obywateli Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska, z wyjątkiem osób 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.

Ponadto państwo przejmowało za odszkodowaniem przedsiębiorstwa górnicze i przemysłowe, należące do następujących działów:

- a) kopalnie oraz nadania górnicze,
- b) przemysł naftowy i gazu ziemnego z kopalniami, rafineriami, gazoliniami i innymi zakładami przetwórczymi, gazociągami oraz przemysł paliw syntetycznych,
- c) przedsiębiorstwa przetwarzania i wytwarzania energii elektrycznej i gazu do celów przemysłowych i domowych,
- d) zakłady wodociągowe obejmujące więcej aniżeli teren jednej gminy,
- e) huty żelaza i metali kolorowych,
- f) koksownie,
- g) przedsiębiorstwa przemysłu zbrojeniowego, lotniczego oraz materiałów wybuchowych,
- h) wielki i średni przemysł włókienniczy,
- i) przemysł spożywczy (cukrownie i rafinerie cukru, gorzelnie przemysłowe, destylarnie, rafinerie spirytusu oraz fabryki wódek, browary o zdolności produkcyjnej 15 000 hl rocznie, fabryki drożdży, młyny zbożowe o zdolności przemiałowej powyżej 15 t zboża na dobę, olejarnie o zdolności wytwórczej powyżej 500 t rocznie, oraz wszelkie rafinerie tłuszczów jadalnych i chłodnie składowe,
- j) przemysł poligraficzny i drukarnie,
- k) wszystkie pozostałe przedsiębiorstwa przemysłowe, zatrudniające powyżej 50 robotników na jedną zmianę, o ile nie stanowiły już własności związków samorządowych, komunalnych, spółdzielni.

Ustawa wyłączała spod działania tego przepisu przedsiębiorstwa prowadzące prace budowlane i instalacyjne (ale nie produkcję artykułów budowlanych czy instalacyjnych) oraz przewidywała, że w szczególnych przypadkach Rada Ministrów będzie mogła podwyższyć dolną granicę liczby pracowników (ponad 50) w przemyśle wyrobów nie powszechnego użytku, mało zmechanizowanych bądź o charakterze pionierskim lub sezonowym.

Ustawa nakazywała także przekazanie przez państwo samorządowi terytorialnemu lub spółdzielniom - przedsiębiorstw przemysłowych, opierających produkcję wyłącznie lub głównie na miejscowym surowcu i produkujących przede wszystkim na potrzeby lokalne bądź integralnie

związane z funkcjami gospodarczymi, spełnianymi wyłącznie lub głównie przez spółdzielczość. Mimo zapisu w ustawie skala takiego przekazywania była więcej niż skromna. W latach 1947 - 1948 samorządowi terytorialnemu przekazano 21 przedsiębiorstw, a jednocześnie upaństwowieniu uległo wiele przedsiębiorstw samorządowych, stanowiących poprzednio ważne źródło dochodów miast.

Ustawa wprowadzała podstawy prawne nowych stosunków własnościowych w przemyśle, ale jej praktyczna realizacja wymagała jeszcze wielu dodatkowych ustaw i decyzji, przede wszystkim o charakterze wykonawczym. Łącznie do 1947 r. wszczęte zostało postępowanie o upaństwowienie około 7300 przedsiębiorstw. Przeważająca masa przedsiębiorstw została upaństwowiona prawnie w 1948 r., choć w większości wypadków było to formalne zatwierdzenie sytuacji faktycznie od dawna już istniejącej.

Oddzielnymi umowami określono zasady likwidacji zobowiązań Polski wobec zagranicznych właścicieli upaństwowionych przedsiębiorstw. Umowy te były negocjowane odrębnie w stosunku do poszczególnych państw. Z Wielką Brytanią i Francją umowy takie zawarto w końcu 1947 r.

Zmiany stosunków własnościowych trwały także w następnych latach, w tym w 1947 r. zasadnicze zmiany objęły handel hurtowy i detaliczny. Porządkowanie stanu prawnego stosunków własnościowych we wszystkich dziedzinach gospodarki rozpoczęte w 1944 r., trwało do 1958 r.

\*

Transformacja systemowa, rozpoczęta w 1989 r., a przede wszystkim jej najistotniejsza część -prywatyzacja sektora uspołecznionego, ożywiły oczekiwanie, przede wszystkim żyjących jeszcze byłych właścicieli i wielu spadkobierców, że państwo najpierw dokona zwrotów i rozliczeń reprivatyzacyjnych, a następnie rozpocznie się proces prywatyzacji. W dyskusjach o zakresie, metodach i tempie prywatyzacji wyrażano przekonanie, że przeprowadzenie reprivatyzacji powinno być procesem przyspieszającym prywatyzację i jej towarzyszącym. Miało ono ponadto stanowić potwierdzenie nienaruszalności praw do własności prywatnej.

Prywatyzacja, jak podkreślano w wielu publicznych wypowiedziach, nie miała być celem samym w sobie, była natomiast traktowana jako podstawowy warunek utworzenia silnej i efektywnej gospodarki rynkowej. Wybór metod realizowanej prywatyzacji wymagał podjęcia decyzji w wielu podstawowych kwestiach, wśród których problem reprivatyzacji od początku był przedmiotem ostrych sporów. Trudności te wynikały między innymi z zakresu dokonanej w Polsce nacjonalizacji, w tym nie tylko własności wielkiej, ale i małych przedsiębiorstw, sklepów, domów i gruntów. Reprivatyzacja, zgodnie z deklaracjami i społecznymi oczekiwaniami, miała stać się istotną częścią realizowanych w Polsce przekształceń własnościowych. W latach 1989, 1990 i 1991 opinia publiczna, jak się wydaje, była w znacznej części przychylna idei reprivatyzacji, choć zapewne nie zdawała sobie sprawy z rzeczywistych następstw, jakie decyzja taka musiałaby przynieść. Dobry klimat wokół prywatyzacji stwarza! szansę na szybkie przeprowadzenie ewentualnej reprivatyzacji.

Oczekiwanie, przede wszystkim właścicieli, że reprivatyzacja poprzedzi właściwą prywatyzację okazały się nierealne.

Dyskusja o zakresie i metodach reprivatyzacji towarzyszyła więc realizowanej prywatyzacji. Towarzyszy jej do dziś, ponieważ do dziś nie rozstrzygnięto podstawowych wątpliwości pojawiających się w toczącej się dyskusji.

## Charakter roszczeń

Od początku tej dyskusji wyrażano przekonanie, że zwrot praw własności poprzednim właścicielom powinien być oparty na społecznie akceptowanej rekompensacie, przy uwzględnieniu konieczności pogodzenia różnych, często sprzecznych interesów. Realizacja tych założeń od początku okazała się problemem wyjątkowo trudnym i konfliktogennym, a z upływem czasu klimat wokół prywatyzacji wyraźnie się pogorszył.

Roszczenia byłych właścicieli o zwrot utraconego majątku, zgłaszane w różnej skali od wielu lat, nasiliły się zasadniczo od 1991 r. Byli właściciele lub ich spadkobiercy wnosili o podjęcie działań prowadzących do odzyskania utraconego mienia albo przyznania rekompensaty. W roku 1991 w Urzędach Wojewódzkich złożono ponad 66 tys. wniosków roszczeniowych, z czego blisko 60 tys. dotyczyło roszczeń dotyczących mienia przejętego na terenie miast, tj. nieruchomości i działek miejskich, aptek, sklepów, hoteli i pensjonatów. W 1992 r. złożono ponad 22 tys. wniosków, z czego ponad 18 tys. dotyczyło mienia położonego w miastach.

Począwszy od 1990 r. wnioski zawierające roszczenia kierowano też do Ministerstwa Przekształceń Własnościowych. Spośród wniosków złożonych w latach 1990 - 1992:

- 31% dotyczyło zwrotu nieruchomości ziemskich, leśnych i folwarków,
- 12,5% młynów,
- 11% placów, posesji, kamienic,
- 7% aptek,
- 5% dużych zakładów przemysłowych i fabryk.

Od 1 stycznia 1991 r. do końca 1993 r. do ministerstwa wpłynęło 4595 wniosków, zawierających roszczenia do 6547 składników majątkowych. W 1993 r. wpłynęło 1236 wniosków z roszczeniami do 1815 składników majątkowych.

Najwięcej roszczeń zgłoszono z województw: stołecznego, katowickiego, bydgoskiego, poznańskiego, nowosądeckiego, wrocławskiego. W poszczególnych latach zmieniała się struktura przedmiotowa roszczeń. W 1993 r. wzrosła liczba roszczeń o grunty orne, o zabudowania i budynki gospodarcze, duża część wniosków dotyczyła placów i nieruchomości miejskich, zdecydowanie (siedmiokrotnie) wzrosła liczba wniosków o zwrot aptek. Lista wnoszących roszczenia stale się powiększa.

Część roszczeń o zwrot utraconego mienia mogła być rozpatrywana bez ustawy reprivatyzacyjnej. Dotyczyło to przede wszystkim przypadków, gdy decyzję o przejmowaniu mienia podejmował organ, który nie miał do tego prawa, albo też sama decyzja naruszała obowiązujące wówczas prawo (art. 156 k.p.a.). Wniosek o unieważnienie decyzji kierowany jest wówczas do ministra resortu, który przejął mienie. Jeśli jednak orzeczenie o unieważnieniu decyzji jest wydawane, nie oznacza to rzeczywistego przywrócenia własności. Sporny majątek jest na ogół własnością przedsiębiorstw, gmin, spółdzielni czy innych osób fizycznych, prawa osób trzecich nabyte w dobrej wierze są zaś ustawowo chronione. Ponadto najczęściej majątek ów uległ z upływem lat znacznym zmianom, jego wartość jest w wielu wypadkach znacznie wyższa niż w chwili nacjonalizacji. Jeśli więc wydane zostaje orzeczenie o unieważnieniu decyzji, bywa ono następnie na ogół zaskarżane przez obie strony: właściciel występuje o wydanie majątku, zaś dotychczasowy użytkownik – w NSA o zniesienie czy unieważnienie decyzji. Jeśli nie dochodzi do ugody, (np. wobec sytuacji, gdy nie można stwierdzić nieważności decyzji wydanej z naruszeniem prawa, gdyż wywołałaby ona nieodwracalne skutki prawne), osoba poszkodowana ma prawo do roszczenia o odszkodowanie pieniężne z budżetu państwa (na mocy art. 160 k.p.a.).

Jeśli właściciel występuje z tym roszczeniem, z reguły zostaje ono uznane, ale z braku pieniędzy - nie jest zrealizowane.

Według szacunków dokonanych przez MPW na podstawie 8 tys. roszczeń, które nadesłano do czterech ministerstw: Ministerstwa Przemysłu i Handlu, Ministerstwa Gospodarki Przemysłowej i Budownictwa, Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, wartość odszkodowań, które mogą obciążyć skarb państwa na podstawie art. 160 i 158 k.p.a oraz koszty sądowe, związane ze znaczną częścią tych spraw mogą wynieść ponad 65 bln zł

**Trudności związane z realizacją możliwych obecnie do egzekwowania roszczeń i nadzieja na uchwalenie ustawy reprivatyzacyjnej sprawia, że wielu byłych właścicieli i spadkobierców po złożeniu wniosku nie podejmuje dalszych kroków prawnych.** Trzeba niewątpliwie brać to pod uwagę podejmując decyzję o ustawie reprivatyzacyjnej. **Konieczność uregulowań prawnych dotyczących reprivatyzacji jest niewątpliwa.**

Trzeba jednak pamiętać, że także realizacja ustawy reprivatyzacyjnej pociągnie za sobą znaczne koszty. Pod koniec 1993 r. koszty wprowadzenia w życie ustawy szacowano w MPW na ok. 470 mld zł, choć nie oznaczałoby to obciążenia budżetu w podobnej skali. Część kosztów mogliby pokryć sami zainteresowani, np. wnosząc opłaty manipulacyjne, w tym progresywne dla spadkobierców; liczone też na pomoc zagraniczną. Do kosztów reprivatyzacji należałoby doliczyć wartość roszczeń w zakresie, w jakim ewentualnie przyjąłaby to ustawa. Dodatkowym kosztem byłyby utracone wpływy z tytułu podatków i opłat dzierżawnych płaconych do budżetu centralnego i budżetów gmin.

### **Prace nad przygotowaniem ustawy o reprivatyzacji w latach 1989 - 1991**

Prace nad przygotowaniem ustawy reprivatyzacyjnej podjęto wiosną 1990 r. **W czerwcu 1990 r. wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o zwrocie mienia przejętego na własność państwa na podstawie przepisów o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (druk sejmowy nr 442).** W tym czasie powołano też podkomisję do spraw reprivatyzacji, jej przewodniczącym został poseł Andrzej Miłkowski z OKP. Poważne zastrzeżenia wobec zapisów projektu ustawy wniosły: Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Przekształceń Własnościowych, projekt wzbudził też liczne zastrzeżenia posłów - członków podkomisji. Prace podkomisji wstrzymano. Podkomisja skierowała do prezesa Rady Ministrów dezyderat zobowiązujący rząd do całościowego uregulowania zagadnień reprivatyzacji, określenia wielkości obciążenia państwa i ustalenia orientacyjnej wartości roszczeń rewindykacyjnych.

W marcu 1991 r. powołano Międzyresortowy Zespół Koordynacyjny do spraw Reprivatyzacji, przewodniczył mu wiceminister Przekształceń Własnościowych, Wojciech Góralczyk. Zespół opracował **projekt rozwiązań reprivatyzacyjnych i w lipcu 1991 r. przekazał go Sejmowi (druk sejmowy nr 984).** Projekt opracowany przez zespół rządowy zakładał zwrot w naturze zespołów dworsko-parkowych o powierzchni nie przekraczającej 1 ha, mienia przejętego w przymusowy zarząd państwowy w 1958 r., jeżeli jest własnością skarbu państwa, gminy lub związku gmin oraz spółdzielni lub przedsiębiorstwa, nieruchomości rolnych i leśnych przejętych z naruszeniem prawa, jezior i zbiorników wodnych, aptek, mienia przejętego na podstawie ustawy z 3 I 1946 r., za które nie wypłacono odszkodowania oraz tych majątków i fabryk, które zabrano byłym właścicielom niezgodnie z obowiązującym prawem. Wypłata odszkodowań miałaby nastąpić w bonach kapitałowych, które nie miały podlegać rewaloryzacji ani oprocentowaniu. Za bony można by nabywać akcje i udziały prywatyzowanych przedsiębiorstw, grunty, lasy i inne nieruchomości. Uprawnionymi do odbioru mienia lub uzyskania rekompensaty byłiby byli właścicie-

le, współwłaściciele lub ich spadkobiercy, jeżeli są obywatelami polskimi, stale zamieszkują w granicach RP lub nabędą obywatelstwo polskie i zamieszkają na stałe w Polsce przed upływem terminu składania wniosków o reprivatyzację. W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy zamieszczono wstępny szacunek wysokości roszczeń reprivatyzacyjnych - 114 bln zł.

Rządowy projekt ustawy reprivatyzacyjnej po pierwszym czytaniu przez Sejm odesłany został w sierpniu 1991 r. do Komisji Przekształceń Własnościowych, zakończenie prac Sejmu X kadencji prace nad projektem przerwało.

Równoległe do projektu rządowego zgłoszony został prezydencki projekt uregulowania kwestii reprivatyzacji. Reprivatyzacja, zgodnie z założeniami tego projektu, miała poprzedzać prywatyzację. Proponowany zasięg reprivatyzacji był tu szerszy: przewidywano zwrot w naturze wszystkich przedsiębiorstw przejętych w latach 1944 - 1962, a w przypadkach gdy byłoby to niemożliwe - wypłatę odszkodowań. Wypłata odszkodowań miałaby nastąpić w akcjach przedsiębiorstw poprzednio zracjonalizowanych lub innych spółek skarbu państwa. Inicjatywa prezydencka nie została poparta przez rząd.

W marcu 1992 r. w rządzie premiera Jana Olszewskiego powstał projekt ustawy o reprivatyzacji, opracowany przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Przekształceń Własnościowych, Janusza Krzyżewskiego. Zgodnie z tym projektem zwrot mienia przejętego z naruszeniem prawa miał następować poprzez orzeczenie sądu lub na mocy decyzji administracyjnej, natomiast ustawowo uregulowywano zwrot mienia przejętego zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami. Zwrot majątku przemysłowego byłby możliwy po rozliczeniu poczynionych przez dotychczasowego użytkownika nakładów, ale realizacja uprawnień następować miała przede wszystkim przez zwrot mienia w naturze. Gdy zwrot mienia nie byłby możliwy, dopuszczono odszkodowanie w postaci nieruchomości zamiennej lub - za zgodą uprawnionego - w postaci bonów reprivatyzacyjnych. Projekt nie przewidywał zwrotu ziemi podzielonej w wyniku reformy rolnej między rolników indywidualnych, dopuszczał jednak przywrócenie ziemi użytkowanej przez PGR-y, przewidywano także zwrot zespołów pałacowo-parkowych. Projekt zakładał też, że roszczenia prywatyzacyjne nie przysługiwałyby wówczas, gdyby "państwowa osoba prawna, która uzyskała korzyść majątkową wobec osoby wyzutej z prawa własności zużyła lub utraciła tę korzyść w taki sposób, że nie jest już wzbogacona".

Zwrot mienia byłby możliwy także wobec osób, które nie były obywatelami RP.

Projekt rozszerzał więc zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy zakres ustawy reprivatyzacyjnej.

Przedstawiony projekt spotkał się z bardzo nieprzychylnymi ocenami - zarówno co do jego ogólnych założeń, jak i szczegółowych rozwiązań. Między innymi Rada Przekształceń Własnościowych zarzucała mu brak spójnej koncepcji reprivatyzacji. Z teoretycznie możliwych dwóch rozwiązań reprivatyzacyjnych: przyznania roszczeń tylko tym, którzy zostali pozbawieni mienia z naruszeniem obowiązujących wówczas przepisów albo wszystkim, których własności pozbawiono, projekt przedstawiony przez MPW wybrał, jak stwierdziła Rada "koncepcję hybrydalną", arbitralnie rozstrzygając komu przysługują roszczenia. Mogło to niewątpliwie silnie zantagonizować zainteresowane środowiska.

Bardzo krytycznie odniesiono się do koncepcji zwrotu mienia w naturze, w wielu środowiskach podnoszono kwestię zasadniczej różnicy między ekonomiczną wartością mienia w momencie przeprowadzenia nacjonalizacji i obecnie. Nieuchronny byłby też konflikt między podmiotami uwikłanymi w reprivatyzację. Liczne środowiska, w tym Rada, zgłaszały też zastrzeżenia co do szczegółowych rozwiązań prawnych.

Projekt był przedmiotem uzgodnień międzyresortowych do czerwca 1992 r., następny rząd

do tej wersji ustawy nie powrócił.

Latem 1992 r. zgłoszone zostały dwa poselskie projekty ustaw. Pierwszy, zgłoszony przez Unię Polityki Realnej (druk sejmowy nr 213) odrzucono po pierwszym czytaniu, drugi - Kongresu Liberalno-Demokratycznego, Unii Demokratycznej i Polskiego Programu Gospodarczego (druk sejmowy nr 269) skierowano do prac w komisjach sejmowych. Pracami nad tym projektem zajęła się podkomisja powołana z przedstawicieli Komisji Przekształceń Własnościowych i Komisji Ustawodawczej.

W założeniach opracowywanej przez komisje ustawy szeroka reprivatyzacja miała być związana z przeprowadzaną prywatyzacją i stanowić element potwierdzenia nienaruszalności praw do własności prywatnej. Reprivatyzacja przyspieszyć miała prywatyzację, a jak pisali twórcy projektu - "jest rzeczą powszechnie znaną, że prywatny kapitał zagraniczny niechętnie wchodzi w układy z kapitałem państwowym". Podkreślano ponadto, że reprivatyzacja "pozwoli na odtworzenie w niewielkich rozmiarach, ale skutecznie: małego, średniego i w rzadkich przypadkach dużego kapitału polskiego. Pozwoli na odtworzenie polskiej klasy średniej, opartej na rodzinnym warsztacie pracy. Zapewni tysiącom warsztatów właściciela, a (...) skutki zastąpienia urzędnika właścicielem trudno wprost przecenić".

Projekt przewidywał możliwość zwrotu mienia przejętego na podstawie wydanych uprzednio aktów prawnych, w tym ustawy nacjonalizacyjnej z 3 I 1946 r., bez wdawania się w analizę ich praworządności i miał dotyczyć zarówno akcjonariuszy wielkich zakładów przemysłowych, rzemieślników, aptekarzy, jak i np. chłopów pozbawionych własności podczas tzw. rozkułaczania. Wyraźnie jednak podkreślono niezmiennność stanu prawnego w zakresie ziemi nadanej rolnikom w ramach reformy rolnej.

Podstawową formą reprivatyzacji miał być, według założeń ustawy, zwrot w naturze, dopuszczano jednak także trzy inne formy:

- przekazanie mienia zastępczego,
- przekazanie akcji lub udziałów w spółce,
- przekazanie zadośćuczynienia w bonach kapitałowych.

Jak było do przewidzenia, te właśnie "inne" formy występowałyby częściej niż zwrot w naturze.

Zgodnie z ustawą z roszczeniem mogliby występować nie tylko obywatele polscy, zamieszkujący, obecnie w kraju, ale wszelkie osoby fizyczne posiadające obywatelstwo polskie w chwili przejmowania mienia i osoby prawne mające siedzibę w Polsce w chwili przejmowania mienia. Takie rozwiązanie miało stanowić "zachętę dla wiązania emigracji z krajem". Przewidywano także uwzględnienie roszczeń tzw. zabużan.

W uzasadnieniu do ustawy określono szacunkową wielkość majątku objętego roszczeniami reprivatyzacyjnymi. Według twórców projektu ustawy wartość roszczeń byłych właścicieli w sferze przemysłu wynosi 6 - 7% majątku przemysłowego, a w rolnictwie nie przekracza 5% majątku rolnego. Na podstawie tego szacunku uznawano, że "przesunięcie w tych warunkach 5 do 6% mienia ogólnonarodowego z władania Państwa do władania właścicieli" nie będzie społecznie odczuwalne.

Trudno powiedzieć, jakie były podstawy dokonanego szacunku; liczby przedstawione w uzasadnieniu są zapewne dość przypadkowe. Autorzy projektu zakładając konieczność przeprowadzenia szybkiej i możliwie szerokiej reprivatyzacji, bez głębszych uzasadnień i dość nieprzekonująco oddalali wszelkie zastrzeżenia, jakie mogłyby się pojawić. Przytaczane przez nich argumenty

przemawiające za reprivatyzacją są natomiast dość niespójne i niekompletne. Odwoływanie się do mitu rodzinnego przedsiębiorcy i prawd wynikających z rzekomej wiedzy potocznej nie oparte było niestety poważnymi obliczeniami. Można przypuszczać, że autorzy nie w pełni zdawali sobie sprawę z rozmiarów, jakie musiałaby mieć reprivatyzacja oparta na ustawie znoszącej wszystkie - poza reformą rolną - dotychczasowe akty, na podstawie których następowało przejmowanie mienia przez państwo.

\*\*

Autorzy projektu odwoływali się też do oczekiwań społecznych. Jednocześnie jednak badania CBOS wskazywały na malejące już wówczas poparcie społeczne dla reprivatyzacji. W 1992 r. zbadano stosunek opinii publicznej do reprivatyzacji. Wykazały one, że:

- w ciągu tego roku ubyło zwolenników reprivatyzacji, już tylko połowa badanych opowiadała się za jej przeprowadzeniem w jakiegokolwiek formie,
- o deklarowaniu niechęci do reprivatyzacji decydowała przede wszystkim obawa przed oddaniem byłym właścicielom mieszkań, domów, nieruchomości i majątków ziemskich,
- najwięcej społecznej aprobaty zyskałaby reprivatyzacja młynów, tartaków, cegielni, zakładów rzemieślniczych, aptek i sklepów, najmniej zaś - dużych zakładów przemysłowych, majątków ziemskich, zamków i pałaców,
- zwolennikami reprivatyzacji najczęściej są osoby zajmujące środkową pozycję w stratyfikacji społecznej. Aprobata reprivatyzacji większości dziedzin majątku narodowego maleje wraz ze wzrostem wykształcenia,
- większość badanych nie miała sprecyzowanego poglądu w kwestii formy zwrotu majątku byłym właścicielom. Zwolennicy reprivatyzacji częściej niż jej przeciwnicy twierdzili, że należy oddać majątek "w naturze", czyli to co zabrano, przeciwnicy zaś za najlepszą formę rekompensaty uważali przekazanie np. akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw.

\*

Zaproponowana w omawianym projekcie "ograniczona reprivatyzacja", preferująca zwrot mienia w formie mienia zastępczego, była przedmiotem prac podkomisji nadzwyczajnej do końca I kadencji Sejmu. W maju 1993 r. projekt był w połowie przyjęty przez obie połączone komisje, w lipcu 1993 r. przewidziano drugie czytanie projektu.

Po rozwiązaniu Sejmu Minister Przekształceń Własnościowych powołał w czerwcu 1993 r. Radę Konsultacyjną do spraw Reprivatyzacji. Rada, w skład której weszli przedstawiciele zrzeszeń byłych właścicieli, eksperci, posłowie będący współautorami ustawy oraz przedstawiciele Ministerstwa Przekształceń Własnościowych, miała kontynuować prace nad reprivatyzacją. Przy jej współpracy przygotowano uchwałę w sprawie utworzenia rezerw mienia skarbu państwa na cele reprivatyzacji (Rada Ministrów przyjęła tę uchwałę w październiku 1993 r.) i projekt uchwały w sprawie szczególnego trybu zbywania akcji i udziałów należących do skarbu państwa w związku z realizacją roszczeń reprivatyzacyjnych.

Najważniejszym dokonaniem Rady było przygotowanie kolejnej wersji ustawy reprivatyzacyjnej "O reprivatyzacji i rekompensatach", przygotowanej w czasie I kadencji Sejmu i wniesionej także przez grupę posłów do Sejmu II kadencji w grudniu 1993 r. (druk sejmowy nr 201, 1993 r.).

Przygotowany projekt przewidywał cztery formy świadczeń reprivatyzacyjnych:



- zwrot mienia w naturze,
- zwrot mienia w naturze w formie przyznania akcji (udziałów) w spółce władającej przejętym mieniem,
- przyznanie mienia zamiennego,
- przyznanie bonów reprivatyzacyjnych.

Jak podkreślano, żadna z tych form nie ma charakteru pieniężnego, nie stanowiłaby zatem obciążenia dla budżetu państwa.

Roszczenia reprivatyzacyjne miałyby przysługiwać osobom, które utraciły mienie z naruszeniem obowiązującego w momencie nacjonalizacji porządku prawnego, (jak niefortunnie zapisano w tekście projektu ustawy "mieniem utraconym jest mienie przejęte na rzecz Państwa zgodnie lub z naruszeniem następujących przepisów"). Naruszenie porządku prawnego miało miejsce, jak stwierdzili twórcy projektu, poprzez:

- przekroczenie granic nacjonalizacji, zakreślonych ustawą nacjonalizacyjną,
- niewykonanie przewidzianych w ustawie nacjonalizacyjnej świadczeń Państwa przewidzianych wobec osób pozbawionych mienia,
- wadę samej ustawy nacjonalizacyjnej, polegającą na jej niekompletności i niespójności z obowiązującym porządkiem prawnym. W tym ostatnim przypadku chodzi między innymi o wysokość przyjętego prawem odszkodowania, nieekwiwalentnego w stosunku do przejmowanego mienia.

Tylko w stosunku do mienia utraconego w wyniku tak zdefiniowanych naruszeń prawa obowiązywać miały roszczenia reprivatyzacyjne.

Wymieniona jako pierwsza forma - zwrot w naturze - miała być możliwa tylko w szczególnych przypadkach, przede wszystkim wówczas, gdy nie powodowałoby to sytuacji konfliktowych.

Uprawnienia wynikające z utraty mienia przysługiwałyby osobom, które w chwili utraty mienia były obywatelami polskimi, jest obywatelem polskim lub nabydzie to prawo po wejściu w życie ustawy.

Gdyby, jak zakładano w projekcie, występowała różnica między wartością utraconego mienia a mieniem zwróconym w naturze lub mieniem zamiennym, pokrywano by ją bonami reprivatyzacyjnymi. Ustawa przewidywała zawieszenie działania art. 156 i 160 k.p.a. w odniesieniu do spraw objętych projektem, miała też spowodować wygaszenie wszelkich roszczeń. W uzasadnieniu do ustawy podano, że przypuszczalny koszt realizacji ustawy wyniesie 800 mld zł.

\*

W projekcie przyjmowanego z ustawą budżetową dokumentu "Kierunki prywatyzacji na 1994 r." zapisano, iż "Rząd przedstawi Parlamentowi projekt ustawy o reprivatyzacji". W tekście który został uchwalony zapisu tego nie zachowano, znalazła się w nim tylko ogólnikowa zapowiedź, iż rząd podejmie prace nad uregulowaniem zasad reprivatyzacji.

Po kilku miesiącach oczekiwania, w kwietniu 1994 r., w dokumencie "Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie poselskiego projektu ustawy o reprivatyzacji i rekompensatach" stwierdzono: "jednym z priorytetów rządu jest ustawowe rozwiązanie problemu reprivatyzacji".

W dokumencie tym przedstawiono podstawowe przesłanki przyszłej prywatyzacji:

- prywatyzacja powinna odbyć się możliwie szybko, "nie powinna jednak hamować procesu przekształceń własnościowych, a jedynie go uzupełniać". W większości dotychczasowych wypowiedzi zwolenników prywatyzacji zwracano raczej uwagę na korzystny wpływ ewentualnej reprivatyzacji na tempo przekształceń,

- reprivatyzacja nie może odbywać się kosztem budżetu państwa, ani tych grup społecznych, które z niej nie skorzystają,

- powinna uwzględniać tylko roszczenia reprivatyzacyjne osób, których majątek został przejęty z naruszeniem ówczesnego porządku prawnego i powinna obejmować roszczenia zabużan,

- zwrot w naturze możliwy jest tylko do wartości mienia przejętego i powinien dotyczyć przypadków, w których nie naruszy to praw osób trzecich, które nabyły znacjonalizowane mienie w dobrej wierze.

Wobec ograniczonych możliwości zwrotu mienia w naturze i oferowania mienia zamiennego, większość roszczeń byłaby zaspokajana w drodze wydania bonów reprivatyzacyjnych i nabywania akcji Towarzystwa "Reprivatyzacja" S.A. Realnym wkładem do tej spółki mogłyby być akcje prywatyzowanych przedsiębiorstw.

Jak stwierdzono w końcowej części dokumentu: "W tej sytuacji rozwiązanie problemu odszkodowań na skalę przewidywaną projektem ustawy w drodze utworzenia Towarzystwa Inwestycyjnego "Reprivatyzacja" i przekazywania akcji - należy uznać za fikcyjne. Na tym tle wymagają rozważenia zasady przyznawania odszkodowań, zakres przyznawania roszczeń I zakres przedmiotowy ustawy"

Załącznikiem do dokumentu był spis 142 szczegółowych uwag zgłoszonych przez zainteresowane resorty oraz 6 uwag "generalnych". Już ta liczba zgłoszonych uwag świadczyła o nikłych szansach dotychczasowego projektu. Analiza treści uwag wyraźnie wskazywała na rezerwę wobec dotychczasowych koncepcji reprivatyzacji, w szczególności zaś - na odstępianie od poparcia poselskiego projektu.

Na przełomie maja i kwietnia br. zakończono pośpieszne prace nad rządowym projektem "Ustawy o rekompensatach z tytułu utraty nieruchomości przejętych z naruszeniem prawa na podstawie przepisów wydanych w latach 1944 - 1958". Już w tytule - jak widać - nie użyto terminu reprivatyzacja, i wyraźnie określono zakres ewentualnych roszczeń.

W uzasadnieniu do ustawy uzasadniano odejście od pojęcia reprivatyzacja: "W aktualnym systemie prawnym nie istnieje pojęcie reprivatyzacja. Jest to określenie potoczne, dotyczące pewnych zjawisk związanych ze skutkami procesów nacjonalizacyjnych, jakie miały miejsce w Polsce po II wojnie światowej. Ustawa nadaje jedynie uprawnienia do otrzymania rekompensat osobom, które utraciły mienie wskutek niezgodnej z prawem nacjonalizacji." Uzasadnienie to niczego, rzecz jasna, nie wyjaśnia. Przyjęcie ustawy "o reprivatyzacji" wymagałoby jednak umieszczenia w tekście ustawy wyjaśnienia co rozumie się pod tym pojęciem, a tego, jak widać, chciano uniknąć.

Projekt zakładał więc możliwość otrzymania *rekompensat* w sytuacji gdy:

- przejęcia nieruchomości dokonano z naruszeniem prawa obowiązującego w chwili przejęcia, tylko w okresie od 1944 do 1958 r., choć już w trakcie dyskusji nad projektem zgłoszono wątpliwości czy nie należałoby objąć działaniem ustawy okresu do 1982 r. Zgłaszano też wątpliwości ustawa powinna dotyczyć utraty mienia nieruchomego, czy także ruchomego, przejmowanego wraz z mieniem racjonalizowanym na mocy ustawy,

- nie wypłacono odszkodowań przewidzianych przepisami, na mocy których dokonano przejęcia.

- w przypadku tzw. mienia zabużańskiego.

Wyłączono z działania ustawy problematykę tzw. gruntów warszawskich, nie uwzględniono też branych poprzednio pod uwagę zastrzeżeń wobec nieekwiwalentnej wysokości przyznawanych w związku z nacjonalizacją odszkodowań.

Wysokość rekompensaty ograniczono: tylko przy roszczeniach nie przekraczających 1 mld zł - miała być ona pełna, w pozostałych przypadkach degresywna. Otrzymywane w ramach rekompensat bony pozwoliłyby byłym właścicielom kupować akcje lub udziały prywatyzowanych przedsiębiorstw, ale także - z prawem pierwszeństwa - ich znacjonalizowane mienie pozostające własnością Skarbu Państwa czy gminy, np. aptekę czy młyn.

Do składania wniosków reprivatyzacyjnych ustalono krótki, roczny termin. Wprowadzenie w życie ustawy zamykałoby dotychczasowe ścieżki dochodzenia roszczeń reprivatyzacyjnych.

Przesłanie ustawy wydaje się jasne: chodzi o zakończenie dyskusji o reprivatyzacji i przeprowadzenie jej w najmniejszym możliwym zakresie, nie obciążając budżetu państwa, nie dokonując zwrotów w naturze, ale porządkując ostatecznie sytuację prawną znacjonalizowanych składników majątkowych.

Czas pracował niewątpliwie na rzecz ograniczonej formy reprivatyzacji: poparcie społeczne dla niej spadło. Badania opinii publicznej, przeprowadzone w połowie maja na zlecenie "Rzeczpospolitej" wykazały, że opinie w społeczeństwie są zróżnicowane: 39% badanych było za zaspokojeniem roszczeń byłych właścicieli, ale 38% nie przyznałoby im żadnej rekompensaty, a 22% nie ma w tej sprawie zdania. 27% badanych opowiedziało się za zwrotem znacjonalizowanego mienia, 26% było przeciwnych oddawaniu czegokolwiek w naturze, 20,5% opowiedziało się za formą zaproponowaną w projekcie poselskim: zwrot w naturze, w postaci mienia zamiennego lub bonów reprivatyzacyjnych, a zaledwie 13% respondentów opowiedziało się za formą zaproponowaną w projekcie rządowym<sup>1</sup>.

Ostry protest zgłosiła wobec projektu rządowego Rada Konsultacyjna, nie informowana o pracach nad rządowym projektem. Dla byłych właścicieli projekt jest nie do przyjęcia: wypracowywany przy współudziale Rady projekt poselski był wg niej zaakceptowanym kompromisem między interesem byłych właścicieli i państwa. Zakładano w nim - przypomnijmy - zwrot mienia w naturze, wprowadzano kategorię mienia zamiennego, dopuszczano rekompensaty bonowe. Zabezpieczano też interesy tych, którzy legalnie weszli w posiadanie racjonalizowanego mienia.

Usprawiedliwione nadzieje na realizację reprivatyzacji czynią tak znaczne jej ograniczenie bardzo trudnym do przeprowadzenia. Powstaje też pytanie, czy takie jej ograniczenie jest zasadne.

Argumentem na poparcie projektu rządowego ma być wysoki koszt reprivatyzacji realizowanej wg projektu poselskiego: mogłaby ona zagrozić budżetowi państwa. Trudno powiedzieć na jakiej podstawie dokonane zostały szacunki przedstawione wraz z ustawą rządową (rekompensaty miałyby objąć 200 - 300 tysięcy osób oraz majątek rzędu 60 - 85 bln zł), trudno więc ocenić ich wiarygodność. Całkowicie pominięto tu kwestię skali roszczeń o zwrot w naturze niszczących obecnie nieruchomości: młynów, kaszarni, cegielni.

Jedyna w pełni wiarygodna kwota, jaką w związku z reprivatyzacją dotychczas podano, to 800 mld zł, które musiałby wyasygnować budżet państwa na różne czynności techniczne, m.in. druk bonów reprivatyzacyjnych. Realizację procesu miały wesprzeć też dotacje zagraniczne<sup>2</sup>. Nikt nie wie dokładnie jak kształtowałyby się "popyt na rekompensaty", nie wiadomo jakie byłoby

<sup>1</sup> A. Kostrz-Kostecka : *Zwracać, ale z umiarem*, "Rzeczpospolita", 23 V 1994 r.

<sup>2</sup> Wypowiedź dyr. Departamentu Reprivatyzacji MPW, "Słowo", 24 V 1994 r.

zainteresowanie akcjami prywatyzowanych przedsiębiorstw i jak oddziaływały to na rynek papierów wartościowych. W tej sytuacji argumenty podawane wraz z rządowym projektem należy uznać za zastępcze: decydująca jest kwestia stosunku do reprivatyzacji: dopuszczenie lub niedopuszczenie jej zasadności.

W cytowanych wyżej "Kierunkach prywatyzacji na 1994 r." zapowiedziano kontynuację dążeń do rozwiązania problemu reprivatyzacji. Z uwagi na stan finansów państwa rząd opowiedział się za ograniczonym zakresem reprivatyzacji oraz jej jednolitymi zasadami. Jednocześnie podkreślono "symboliczny" wymiar reprivatyzacji, stanowiący wyraz poszanowania i gwarancji praw własności. Przedstawiając rządowy projekt ustawy w pewnym stopniu zdystansowano się do tego twierdzenia. Odrzucono też wyniki wieloletniej dyskusji o reprivatyzacji i osiągnięty z trudem kompromis.

Przewlekająca się dyskusja o reprivatyzacji, brak elementarnych rozstrzygnięć w tej sprawie wyraźnie wyróżnia Polskę spośród innych krajów postsocjalistycznych.

### **Prywatyzacja w krajach Europy Środkowo-Wschodniej**

W większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej kwestię reprivatyzacji rozstrzygano w początkowym okresie przekształceń własnościowych. Najwcześniej uregulowano te problemy w b. NRD, w Czecho-Słowacji, w Bułgarii i na Węgrzech. Rozwiązania przyjęte w wydanych tam aktach prawnych różnią się znacznie, a różnice te dotyczą:

- zakresu czasowego reprivatyzacji,
- zakresu podmiotowego,
- zakresu przedmiotowego.

We wszystkich ustawach o reprivatyzacji przyjęto, że w pierwszym rzędzie własność przywracana jest właścicielom, następnie ich spadkobiercom. Zasady prawne polegają na określeniu wykluczeń, ograniczeń, ustaleniu zakresu zwrotu mienia w całości lub rekompensat.

#### *Niemcy*

W b. NRD podstawową zasadą stosowaną przy rozwiązaniach reprivatyzacyjnych był *prymat względów gospodarczych*, stawianie interesów gospodarki jako całości przed interesami grup społecznych, w tym byłych właścicieli. Przy przywracaniu praw poprzednim właścicielom ma następować łączenie "społecznie akceptowanej" rekompensaty z różnorodnymi interesami gospodarczymi.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi wraz z układem zjednoczeniowym, decyzje wywłaszczeniowe z lat 1945 - 1949, wydane na podstawie postanowień o prawie okupacyjnym lub zwierzchności okupanta, są nieodwracalne.

Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami roszczenia reprivatyzacyjne przysługują:

- *osobom prawnym oraz osobom fizycznym*, które w okresie od 30 stycznia 1933 r. do 8 maja 1945 r. objęte były prześladowaniami z pobudek rasistowskich, politycznych, religijnych i światopoglądowych oraz utraciły majątek w drodze przymusowej sprzedaży, wywłaszczenia lub w inny sposób;
- *osobom fizycznym*, których majątek został skonfiskowany w latach 1949 - 1989 w drodze postępowania sądowego, o ile było to sprzeczne z prawem RFN.

Z roszczeń reprivatyzacyjnych wyłączono decyzje wywłaszczeniowe z lat 1945 - 1949 (tj. okresu okupacji radzieckiej), wydane na podstawie postanowień o prawie okupacyjnym lub zwierzchności okupanta.

Zwrotem w naturze są objęte:

- budynki mieszkalne,
- budynki użytkowe,
- nie zabudowane działki budowlane,
- ziemia uprawna,
- lasy.

Ograniczono przywracanie praw własności gruntów i budynków, niezbędnych dla inwestycji związanych z korzyściami społecznymi.

Wykluczone jest przywrócenie praw własności w sytuacji, gdy budynki i grunty:

- w wyniku znacznych nakładów inwestycyjnych uległy zmianom jakościowym oraz są wykorzystywane w celach publicznych,
- są użytkowane przez gminy,
- zostały wykorzystane pod zabudowę kompleksową,
- są wykorzystane w celach produkcyjnych lub stały się częścią przedsiębiorstw produkcyjnych, a ich zwrot oznaczałby znaczne utrudnienie dla działalności tych przedsiębiorstw.

Przyjęte rozwiązania świadczą o tym, że zwrot w naturze w rzeczywistości nastąpić może tam, gdzie nie znaleziono bardziej atrakcyjnych inwestorów. Obecnie w Bundestagu omawiany jest projekt ustawy wprowadzającej specjalny podatek płacony przez osoby, którym zwrócono mienie. Wpływy z tego podatku mają być przeznaczone dla tych, którym mienia nie zwrócono.

### *Czechy i Słowacja*

W Czecho-Słowacji problem reprivatyzacji uregulowano w 1990 r. i 1991 r. Upaństwowienie w CSRF miało nieporównanie szerszy zasięg niż w Polsce. Nic też dziwnego, że problemy reprivatyzacji mają tam inny wymiar i znaczenie.

Łącznie problemy reprivatyzacji regulują postanowienia czterech ustaw reprivatyzacyjnych:

- o zwrocie mienia kościołom i związkom wyznaniowym,
- o zwrocie nieruchomości rolnych, przejętych w latach 1948 - 1989,
- tzw. mała ustawa reprivatyzacyjna, w której zakres przedmiotowy reprivatyzacji ograniczono do czterech aktów nacjonalizacyjnych, zaś zwrot mienia miał następować w naturze lub w drodze rekompensaty pieniężnej,
- tzw. duża ustawa reprivatyzacyjna, obejmująca wszystkie przypadki przejęcia mienia w latach 1948 - 1990 "w sposób niezgodny z zasadami demokracji".

Ustawa z 2 października 1990 r. *o złagodzeniu skutków niektórych krzywd materialnych* wprowadziła zasadę, że sprawy majątków upaństwowionych po 1955 r. na podstawie decyzji rządowych i ministerialnych są regulowane według tej ustawy. Miała ona relatywnie mały zakres i dotyczyła decyzji podjętych na zasadzie działań administracyjnych, tj. nie objętych ustawami z tego zakresu.

Ustawa z lutego 1991 r. *tzw. duża ustawa reprivatyzacyjna, o rehabilitacjach pozasądowych* wprowadziła zasadę zadośćuczynienia osobom fizycznym i prawnym, które doznały szkód majątkowych i pozamajątkowych w okresie od 25 II 1948 r. do 1 I 1990 r. i których mienie przejęto w sposób "niezgodny z zasadami demokracji".

"Duża" ustawa była szeroko dyskutowana i niejednoznacznie przyjmowana. Zarzucano jej m.in., że tak daleko idąca restytucja ma być przeprowadzona kosztem społeczeństwa w interesie wąskiej grupy ludzi. Wskazywano też, że w programie wyborczym Forum Obywatelskiego nie było mowy o restytucji. Wyrażano obawy, że wyjaśnienie stosunków prawnych między spadko-

biernymi poszkodowanych i stosunków własnościowych restytuowanych obiektów będzie wymagało wieloletniej pracy nie przygotowanych do takiego ogromu zadań sądów powszechnych. Zwracano też uwagę na zagrożenie, jakie realizacja reprivatyzacji może stanowić dla procesu prywatyzacji: restytucja mogłaby wyłączyć obiekty z procesu prywatyzacji, a praktycznie - w ogóle z eksploatacji.

Zgłaszający roszczenia muszą być, zgodnie z ustawą, obywatelami CSFR i tu zamieszkiwać. Zastrzeżono też przymusowy wynajem mienia dotychczasowemu użytkownikowi przez okres 10 lat.

Oprócz właścicieli i ich spadkobierców, możliwość ubiegania się o zwrot mienia lub o odszkodowanie mają inne osoby prawne, cudzoziemcy i "niektóre" osoby fizyczne. Wszystkie ustawy reprivatyzacyjne przewidują przede wszystkim zwrot mienia w naturze, następnie rekompensatę w obu wypadkach poprzez zawarcie ugody między byłym właścicielem a podmiotem gospodarującym mieniem. Jeśli do ugody nie dojdzie, były właściciel może skierować sprawę do sądu. Właściciel zobowiązany jest zgłosić swoje roszczenie pisemnie, z terminem półrocznym, to jest do września 1991 TOKU.

Reprivatyzacja może być więc dokonana przede wszystkim poprzez zwrot w naturze, a gdy nie ma takiej możliwości - poprzez rekompensatę finansową. Prawo do świadczenia mają te wszystkie osoby fizyczne i prawne, które doznały szkód majątkowych i pozamajątkowych.

Obie ustawy reprivatyzacyjne nie dotyczą ziemi ornej, lasów, jezior, stawów.

Problemem czeskiej reprivatyzacji jest niewydolność sądów, opóźnia to realizację całego procesu. Rozstrzygnięcia będzie wymagał także problem osób prawnych, domagających się choć częściowego zwrotu mienia, pojawiają się nowe roszczenia. Przygotowywany jest jednak akt zamykający restytucję. Także w Słowacji mnożące się żądania skłaniają przedstawicieli rządu do wypowiedzi świadczących o chęci zakończenia procesu. Typowa jest tu jedna z wypowiedzi ministra prywatyzacji: "Tak naprawdę krzywdy, które wyrządzono za komunizmu prywatnym właścicielom nie dają się już zrekompensować, a kiedy próbujemy to robić, rodzą się nowe"<sup>3</sup>.

### *Węgry*

Kwestia reprivatyzacji podnoszona była na Węgrzech już w 1990 r. W kwietniu 1991 r. przyjęto ustawę o częściowym odszkodowaniu za bezprawnie upaństwowione mienie po dniu 8 czerwca 1948 r. W czerwcu 1991 r. przyjęto następną ustawę "w interesie uregulowania stosunków własnościowych, o częściowych odszkodowaniach za szkody niesłusznie wyrządzone przez państwo we własności obywateli. W drugiej z ustaw zapowiedziano wydanie ustawy regulującej kwestie odszkodowania za szkody spowodowane stosowaniem przepisów prawnych wydanych w okresie od dnia 1 maja 1939 r. do dnia 8 czerwca 1949 r.

Jak napisano w ustawie, przyjęto ją dla "uregulowania stosunków własnościowych w interesie stworzenia bezpieczeństwa dla przedsięwzięć, (...) i uwzględniając w równym stopniu poczucie sprawiedliwości oraz wytrzymałość na obciążenia społeczeństwa".

Reprivatyzacja dotyczy wyłącznie osób fizycznych, natomiast nie reguluje szkód wyrządzonych własności osób prawnych. Regulację własności określonego kręgu osób prawnych - samorządów, kościołów, zakładów ubezpieczeń społecznych - zawierają odrębne ustawy.

Regulacja reprivatyzacyjna zakłada tylko częściowe odszkodowanie dla byłych właścicieli bez zwrotu przedmiotów własności. Rozwiązanie to uzasadniono "obecną wytrzymałością materialną narodu, a także tym, że w przeszłości "nie tylko właściciele, ale także osoby użytkujące

---

<sup>3</sup> Wypowiedź Milana Janicziny, ministra prywatyzacji Słowacji, "Rzeczpospolita", 31 V 1994 r.

własność doznały takich krzywd materialnych, wpływających także na dzisiejsze warunki bytu, których nawet częściowa naprawa nie jest możliwa." Odszkodowanie ograniczono więc w czasie i wielkości.

Węgry, uwzględniając możliwości finansowe państwa, przyjęli w swojej ustawie górną granicę odszkodowania: 5 mln forintów (ok. 50 tys. USD). Odszkodowanie uzależnione jest od wielkości doznanej szkody, ograniczenia są tym większe, im większa była wartość zabranych przedmiotów majątkowych. Do wysokości 200.000 forintów strat - przyznano 100% odszkodowanie, za szkody o wyższej wysokości będzie ono odpowiednio procentowo niższe.

Odszkodowanie ma być, zgodnie z ustawą, przyznawane w formie papierów wartościowych na okaziciela, oprocentowanych przez 3 lata na poziomie 3/4 podstawowej stopy refinansowej banku narodowego. Wartość bonów nie może przekroczyć 5 mln forintów dla jednego wnioskodawcy. Bony są traktowane jako środek płatniczy za prywatyzowaną własność państwową, lokale mieszkalne (zbywane przez samorządy lokalne), można je również zamienić na rentę starczą. Wysokość odszkodowań za upaństwowioną ziemię uprawną (do ok. 30 ha) oszacowano na 1 mln forintów, a inne nieruchomości na 200 tys. forintów. Oznacza to, że przewidziane odszkodowania nie rekompensują większej własności. Założono przy tym, że wysokość szkody będzie ustalana ryczałtowo.

Termin składania wniosków upłynął na początku 1992 r., ale administracja węgierska nadal nie zakończyła tego procesu.

Prawo do bonów odszkodowawczych zgłosić mogą zarówno obywatele węgierscy, jak i obco-krajowcy, którzy w chwili doznania krzywd majątkowych byli obywatelami węgierskimi, a także osoby nie posiadające obywatelstwa węgierskiego, które w dniu 31 grudnia 1990 roku na stałe żyły na Węgrzech. To ostatnie postanowienie uwzględnia mieszkających na Węgrzech od dziesięcioleci Bułgarów i Polaków, którzy "zachowali swoje obywatelstwo, lecz doznali tych samych krzywd, co Węgry".

### *Bułgaria*

Reprywatyzacja wprowadzona została tu w lutym 1992 r. dwiema ustawami:

1. Ustawą o przywróceniu prawa własności do nieruchomości upaństwowionej, przywracała ona prawa własności do nieruchomości upaństwowionych na podstawie ustaw:

- o wywłaszczeniu nieruchomości w miastach z 1948 r.,
  - o państwowym monopolu tytoniowym z 1947 r.,
  - o państwowym monopolu na produkty paliwowe z 1948 r.,
  - o państwowym monopolu spirytusowym i handlu rakiją i winem z 1947 r.,
  - o prywatyzacji prywatnych przedsiębiorstw i kopalń z 1947 r.,
  - o kinematografii z 1948 r.,
  - o wydawnictwach z 1949 r.,
- o wywłaszczeniu składów żywności.

2. Ustawą o przywróceniu prawa własności do niektórych nieruchomości.

Obie te ustawy dotyczą wywłaszczeń dokonanych w latach 1947 - 1979 i wywłaszczeń lokali sklepowych, zakładów rzemieślniczych, pomieszczeń składowych, pracowni itp. w latach 1973 -1990. Oznacza to przywracanie stosunków własności sprzed 1947 r.

Prawo do ubiegania się o własność mają zarówno osoby fizyczne, jak i prawne pod warunkiem, że własność ta istnieje w chwili wejścia w życie ustawy. Jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy nie istnieją osoby prawne, prawo własności przechodzi na współników i udziałowców lub ich prawnych spadkobierców.

Gdy nie ma warunków do przywrócenia własności, zgodnie z ustawą właścicielom i ich spadkobiercom należy się odszkodowanie.

W przyjętych ustawach wymienia się, co można przywrócić w naturze, a za co należy się odszkodowanie. Prawo własności przywraca się tym, którzy nie otrzymali odszkodowania pieniężnego lub nieruchomości zastępczej. Obligacji nie uważa się za odszkodowanie. Nawet ci, którzy otrzymali odszkodowanie (np. zamienne mieszkanie) za wywłaszczoną nieruchomość w mieście lub znacjonalizowane prywatne przedsiębiorstwo np. kopalnię, mają prawo ubiegania się o przywrócenie prawa własności. W przypadku zakładów przemysłowych bułgarskie prawo przewiduje rekompensatę wyłącznie w postaci bonów.

Właściciele mieszkań odzyskali prawo własności wobec tych mieszkań, ale mieszkańcy tych mieszkań mają być traktowani jak najemcy przez 3 lata. Przed upływem tego terminu nie można wywrócić im prawa do lokalu. Ta sama zasada dotyczy lokali zajmowanych przez żłobki, przedszkola, ośrodki zdrowia. Przywrócenie praw własności dotyczy też upaństwowionych lokali sklepowych, zakładów rzemieślniczych, pomieszczeń składowych. Przywrócenie praw własności zwolniono z podatku od spadku.

W ustawie o przywróceniu prawa własności do niektórych nieruchomości określono wypadki, w których można anulować akt wywłaszczeniowy. Dotyczy to głównie sytuacji, gdy "cel wywłaszczeniowy nie został osiągnięty", budynki istnieją, a przedsięwzięcie, dla którego dokonano wywłaszczenia nie zostało rozpoczęte, budynki zostały zburzone, ale nowe budownictwo nie zostało rozpoczęte i plac wolny stanowi samodzielną parcelę, obiekt nie został wykorzystany zgodnie z celem, dla którego był wywłaszczony.

Można też ubiegać się o anulowanie aktu wywłaszczenia, jeśli zostanie zwrócone państwu odszkodowanie za wywłaszczone sklepy. Generalnie stosuje się zasadę, że osoba odzyskująca mienie obowiązana jest zwrócić państwu poniesione przez siebie nakłady i otrzymane przy nacjonalizacji odszkodowanie.

Reprywatyzacja dotyczy też gruntów ornych. Do połowy 1993 r. byli właściciele zgłosili ponad milion wniosków o przywrócenie własności.

\*

Także w Chorwacji dyskutuje się obecnie nad ustawą prywatyzacyjną. Przygotowywana ustawa przewiduje w pierwszej kolejności możliwość zwrotu mienia w naturze.

Zwrot w naturze nie byłby jednak możliwy wówczas, gdy nieruchomości używane są dla celów publicznych, albo też zostały nabyte przez osobę trzecią w dobrej wierze. W takim przypadku projekt ustawy przewiduje ekwiwalentną rekompensatę w postaci mienia zamiennego albo odszkodowania w naturze.

Projekt przewiduje też możliwość udzielenia odszkodowania w formie *ulgi podatkowej*.