

Reprywatyzacja z perspektywy teoretyczno-prawnej



Nierozwiązany dotychczas w Polsce problem reprywatyzacji cały czas budzi gorącą dyskusję i ze stałą regularnością, od 1989 roku, powraca aż do dzisiaj¹. Jedną z płaszczyzn rozliczania przeszłości nadal pozostaje płaszczyzna materialna, czyli dotycząca zadośćuczynienia wszystkim tym, którzy w minionych czasach zostali poszkodowani przez pozbawianie ich własności i posiadania mienia, które do nich prawnie należało². Reprywatyzacja to proces polegający na zwrocie mienia przejętego przez państwo najczęściej w drodze nacjonalizacji lub wywłaszczenia. Dotyczy ona tak ruchomości, jak nieruchomości, choć z uwagi na tematykę pracy, tym drugim zostanie dalej poświęcona szczególna uwaga³. W dalszych rozważaniach reprywatyzacja będzie przy tym rozumiana szeroko i tym samym będzie obejmowała problemy związane z majątkiem znacjonalizowanym, wywłaszczonym, opuszczonym-poniemieckim, dekretowym-warszawskim,

¹ Polska jest już chyba ostatnim państwem Europy Środkowo-Wschodniej, nie licząc państw powstałych w wyniku rozpadu ZSRR, w którym reprywatyzacja opartej na założeniach systemowych nie przeprowadzono; zob. http://www.reprywatyzacja.info.pl/inne_kraje.htm

² Na temat modeli i płaszczyzn rozliczania przeszłości zob. J. Zajadło, *Prawo kontra historia. Uwagi wstępne, w: Fascynujące ścieżki filozofii prawa*, J. Zajadło (red.), Warszawa 2008, s. 153 i n.; J. Zajadło wskazuje tam pięć podstawowych celów polityki wobec przeszłości: (1) ustalenie prawdy, (2) wymierzenie kary, (3) moralne potępienie, (4) restytucja oraz zadośćuczynienie za krzywdy, (5) kultywacja pamięci.

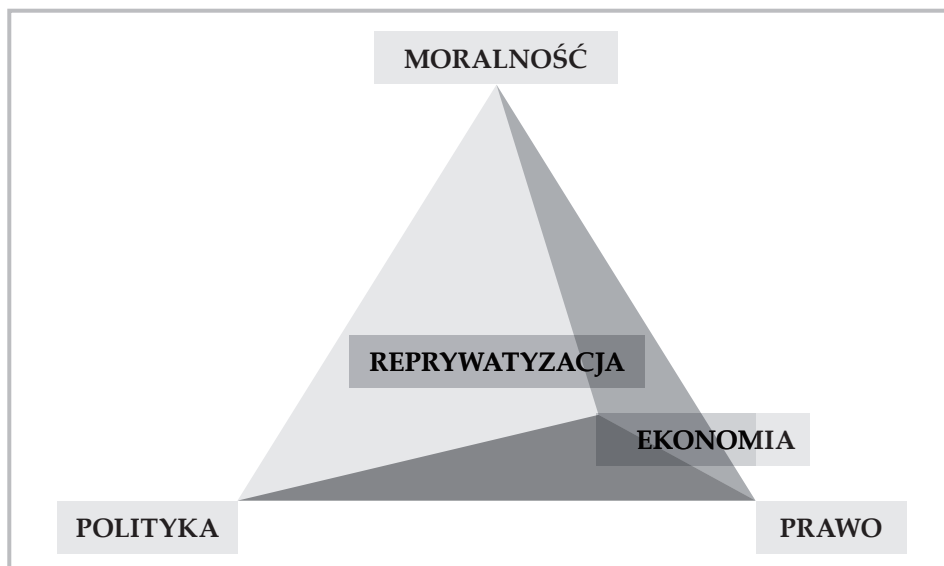
³ Choć autor zaznaczyć pragnie, iż głównym obszarem jego zainteresowań naukowych jest reprywatyzacja dzieł sztuki i zabytków, co oczywiście obejmuje także zabytki nieruchome; jednakże w wypadku ruchomości traktuje się nie tyle o problemie reprywatyzacji, ile o rewindykacji, czy restytucji. Szerzej zob. W. Kowalski, *Restytucja dzieł sztuki. Studium z dziedziny prawa międzynarodowego*, Katowice 1993; W. Kowalski, *Likwidacja skutków II wojny światowej w dziedzinie kultury*, Warszawa 1994; J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski, Jego straty i ochrona prawna*, t. II, Karków 2001; G. Czubek, P. Kosiewski (red.), *Przemieszczone dobra kultury. Przypadek Europy Zachodniej i problemy państw Europy Środkowej i Wschodniej w XX wieku*, Warszawa 2004; W.M. Góralski, *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*, t. I-II, Warszawa 2004; M. Borak (ed.), *The Lost Heritage of Cultural Assets*, Prague 2005; G. Czubek, P. Kosiewski (red.), *Dobra kultury i problemy własności. Doświadczenia Europy Środkowej po 1989 roku*, Warszawa 2005; D. Matelski, *Polityka Niemiec wobec polskich dóbr kultury w XX wieku*, Toruń 2005; G. Czubek, P. Kosiewski (red.), *Własność a dobra kultury*, Warszawa 2006; D. Matelski, *Grabież i restytucja polskich dóbr kultury od czasów nowożytnych do współczesnych*, t. I-II, Kraków 2006; zob. też: K. Zeidler, *Spór wartości w prawie ochrony dóbr kultury (w): Teoretycznoprawne problemy integracji europejskiej*, L. Leszczyński (red.), Lublin 2004; K. Zeidler, *Three main Aspects of Restitution: Property of the Aristocracy, Property of the Catholic Church, Jewish Property*, w: *The Lost Heritage of Cultural Assets*, M. Borak (ed.), Prague 2005.





zabuzańskim, przejętym bez żadnej podstawy prawnej i innym⁴. Problem tak ujęty obejmuje także przedwojenne papiery wartościowe⁵.

Postulat zadośćuczynienia, oparty na przesłankach aksjologicznych, a w szczególności na zasadzie sprawiedliwości, jest właściwie powszechnie akceptowany co do zasady. Rodzi się więc pytanie, dlaczego nie implikuje to konkretnych działań, tak w zakresie prawodawstwa, jak stosowania prawa obowiązującego? Okazuje się, że problematyka reprivatyzacji pozostaje bardzo złożona, tak, że z perspektywy filozofii prawa nie sposób określić jej inaczej, aniżeli mianem tzw. trudnego przypadku (*hard case*)⁶. W szczególności poprzez jej wielopłaszczyznowe umiejscowienie, nie tylko na linii moralność a prawo, a w przestrzeni uzupełnionej o co najmniej jeszcze dwie współrzędne, a mianowicie politykę i ekonomię. Problem reprivatyzacji w ogóle, jak i każdą poszczególną sprawę reprivatyzacyjną, można zamknąć w figurze geometrycznej, gdzieś pomiędzy moralnością, polityką, prawem, a ekonomią.



⁴ Zob. W. Potasznik, *Utracone majątki. Zwrot i odszkodowania*, Warszawa 2005, s. 19 i n. Tak rozumiana reprivatyzacja nie obejmuje jednak tzw. reprivatyzacji czy też prywatyzacji publicznej, powszechnej, kiedy podjęta zostaje decyzja o przekazaniu określonych wartości ekonomicznych wszystkim obywatelom państwa, jak to miało miejsce w przypadku emisji i następnie wymiany na akcje, w latach 1996-1998, powszechnych świadectw udziałowych. Podobnie tak rozumiana reprivatyzacja nie obejmuje przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, realizowane od kilku lat na podstawie regulacji ustawowych.

⁵ Zob. J. Miliszkievicz, *Czekanie na papiery bez pokrycia*, „Rzeczpospolita. Plus Minus” 17-18 czerwca 2000; T. Prusek, *Państwo pożyczyło, Państwo odda-dzq*, „Gazeta Wyborcza” 4 kwietnia 2008.

⁶ Na temat *hard case* zob. J. Zajadło, *Co to są hard cases?*, w: red. J. Zajadło, *Fascynujące ścieżki filozofii prawa*, Warszawa 2008, s. 7 i n., i literatura tam podana.





2

Chcąc dalej dokonać uporządkowania przedmiotowej materii, warto przedstawić następujące podziały. Z chronologicznego punktu widzenia należy wyróżnić kilka okresów, w których właściciele pozbawiani byli swego majątku: mogło to nastąpić przed albo jeszcze w czasie trwania drugiej wojny światowej, a stan taki został następnie utrzymany po wojnie; mogło to nastąpić zaraz po drugiej wojnie światowej w ramach reformy rolnej i wielkiej akcji nacjonalizacyjnej, o których będzie mowa poniżej; mogło to nastąpić w późniejszych okresach Polski Ludowej i przy okazji różnych wydarzeń historycznych; albo w zwykłej sytuacji dnia codziennego. Z punktu widzenia przedmiotu reprivatyzowanego, podzielić go możemy na ruchomości oraz nieruchomości. Przedmiotowy problem należy także badać z punktu widzenia podstaw prawnych przyjętych dla odebrania majątku jego właścicielom, albo ich braku, co też często miało miejsce.

Rozważając przyjęcie określonego rozwiązania systemowego w zakresie reprivatyzacji, należy brać pod uwagę różne okoliczności i możliwości zaspokojenia roszczeń osób uprawnionych. Reprivatyzacja może się dokonać poprzez zwrot w naturze, ale także poprzez słuszne odszkodowanie. Jednakże przyjęcie tego drugiego rozwiązania nastęrcza szereg trudności, zwłaszcza natury ekonomicznej, tzn. w jakiej wysokości winno być takie odszkodowanie wypłacane, jak obliczyć wartość majątku, na jaką datę winna być dokonana wycena, czy uprawnionemu należy się dodatkowe odszkodowania za okres, kiedy był pozbawiony faktycznej możliwości rozporządzania mieniem i tym samym czerpania korzyści z danego składnika swego majątku, i w końcu najważniejsze – czy Skarb Państwa stać na to wszystko? Ze względu na wszystkie przekształcenia własnościowe, jak też poczynione inwestycje, nakłady na nieruchomości i inne działania prawne oraz faktyczne, które nastąpiły w okresie ostatnich dwudziestu lat, dokonanie zwrotu majątku w naturze w wielkiej liczbie przypadków stało się niemożliwe albo chociażby nazbyt skomplikowane⁷. Problem realizacji roszczeń reprivatyzacyjnych rodzi także szereg problemów dowodowych, związanych z wykazaniem swych dawnych praw do określonego majątku, jak i z jego wyceną. Rozważyć także należy przyjęcie rozwiązania mieszanego, czyli możliwości zwrotu mienia, które się zachowało i wypła-

⁷ Inaczej niż to zostało przeprowadzone w niektórych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, jak na przykład w Czechosłowacji czy na Węgrzech, kiedy reprivatyzację przeprowadzono w sposób systemowy na początku lat 90., krótko po ustąpieniu w tych państwach rządów komunistycznych.





ty odszkodowania tam, gdzie ze względów faktycznych bądź prawnych zwrot w naturze nie jest możliwy.

Kolejne kryterium podziału będzie dotyczyło obywatelstwa, gdzie wskazać można kilka grup osób uprawnionych. Po pierwsze, będą to osoby, które zostały pozbawione mienia jako obywatele polscy i którzy do dziś obywatelstwo polskie zachowali. Po drugie, będą to osoby, które w momencie wywłaszczenia miały polskie obywatelstwo, jednakże dziś już go nie posiadają. Po trzecie i odpowiednio czwarte, będą to następcy prawni osób z grupy pierwszej bądź drugiej. I znów ich obywatelstwo też nie pozostaje bez różnicy, gdyż może być tak, że następcy prawni obywateli polskich, obywatelstwa polskiego nigdy nie nabyli. I w końcu rozważyć należy, jednakże to już badane musiałyby być w procesie stosowania prawa, czy dana osoba sama zrezygnowała z obywatelstwa, czy też została go pozbawiona, albo zmuszona okolicznościami lub działaniami władzy ludowej do jego zrzeczenia się. W kontekście powyższego dochodzi jeszcze problem przyjmowania obywatelstwa niemieckiego w czasie drugiej wojny światowej i uprawnienia takich osób do podnoszenia roszczeń reperywatyzyjnych. I w końcu pozostaje głośny medialnie problem obywateli niemieckich, ale także obywateli innych państw, podnoszących roszczenia w stosunku do mienia znajdującego się aktualnie na terytorium Polski, a niegdyś do nich należącego⁸.

Ze względu podmiotowego problem majątkowego rozliczenia się z przeszłością dotyczy aktualnie przede wszystkim mienia prywatnych właścicieli, w tym arystokracji, szlachty, mieszczaństwa, mienia kościołów i związków wyznaniowych, a pośród tych ostatnich mienia gmin żydowskich⁹. W kontekście powyższego pojawia się jeszcze jeden problem, co do podmiotu uprawnionego w zakresie reperywatyzyjacji. Czy winny nim być tylko osoby fizyczne, czy także osoby prawne, jeśli ich byt w jakiś sposób przetrwał. Z innej zaś strony, czy uprawnionym winna być tylko osoba pozbawiona majątku, czy także jej następcy prawni, a jeśli tak, to do którego pokolenia, i czy konieczna byłaby zgoda wszystkich spadkobierców, czy tylko ustalonych, czy też tylko podnoszących roszczenie reperywatyzyjne? Zaś w przypadku przeprowadzenia postępowania reperywatyzyjnego

⁸ Do czego doszło zwłaszcza w wyniku zmiany granic po drugiej wojnie światowej zob. J. Pruszyński, *Centrum oskarżeń innych o własne występki. Czy powinniśmy przeproszać za wysiedlenie?*, „Rzeczpospolita”, 16 października 2003.

⁹ Zob. J. Szachulowicz, *Status prawny mienia żydowskiego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 12; Zob. też M. Bosacki, *Reperywatyzyjacja nie tylko dla Żydów* (rozmowa z G. Billauerem), „Gazeta Wyborcza”, 19 lipca 2008.





zakończonego zwrotem mienia dawnemu właścicielowi lub jego spadkobiercom, czy należałoby wprowadzić szczególne przepisy w zakresie szeroko rozumianego prawa spadkowego, na wypadek gdyby po zakończeniu tego postępowania zostali ujawnieni inni uprawnieni do zreprivatyzowanego składnika majątku?

Na powyższe nakładają się, co zostało już zasygnalizowane, złożone problemy dowodowe, które często mogą być nierozwiązywalne, zwłaszcza wtedy, gdy przyjęcie zbyt restrykcyjnych warunków formalnych uniemożliwi znacznej części poszkodowanych dochodzenia zwrotu należnego im mienia. Z drugiej jednak strony, w interesie Skarbu Państwa oraz innych uprawnionych, jest spełnianie tylko tych roszczeń, które są w wystarczającym stopniu udowodnione, co winno uniemożliwić nadużycia¹⁰.



Do najdalej idących przekształceń własnościowych w Polsce doszło po zakończeniu drugiej wojny światowej. Wówczas, korzystając z ogólnego stanu, w jakim znalazło się państwo zaraz po wojnie, dokonano rewolucyjnych zmian w zakresie majątkowym. Nie spotkało się to wówczas z daleko idącym sprzeciwem społecznym, gdyż potrzeby i priorytety ludzi w tym okresie dotyczyły spraw innych i obejmowały przede wszystkim zaspokajanie potrzeb podstawowych. Dlatego tak łatwo było, nawet tym powracającym do swych domów, odebrać ich własność, pozbawiając tak nieruchomości, jak ruchomości w nich się znajdujących, zwłaszcza gdy rzeczy, które przetrwały wojnę, miały jakąś wartość, w szczególności zaś wartość historyczną, artystyczną czy majątkową¹¹.

Działanie to zostało oparte na przepisach prawnych, choć zaznaczyć należy, iż mimo to dochodziło często do przejmowania mienia bez jakichkolwiek podstaw prawnych. Do najważniejszych aktów prawodawczych w przedmiotowym zakresie należą: dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹², dekret PKWN z dnia 12 grudnia 1944

¹⁰ Zob. <http://www.reprivatyzacja.info.pl/patologie.htm>, i literatura tam podana.

¹¹ Zob. M. Walewska, *W cieniu ustawy o reformie rolnej*, Warszawa 2007; A. Łuczak, *Ziemiaństwo wielkopolskie w czasie reformy rolnej*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2002, nr 1

¹² Tekst jednolity: Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, ze zm.





r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa¹³, dekret z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych¹⁴, ustawa z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych¹⁵, dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy¹⁶, dekret z dnia 13 listopada 1945 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa państwowego „Film Polski”¹⁷, dekret z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa¹⁸, ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej¹⁹, dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich²⁰, rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 maja 1946 r. o określeniu osób, których majątek przechodzi na własność Państwa²¹, dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska²², ustawa z dnia 2 lipca 1947 r. o upamiętnieniu męczeństwa Narodu Polskiego i innych Narodów w Oświęcimiu²³, ustawa z dnia 2 lipca 1947 r. o upamiętnieniu męczeństwa Narodu Polskiego i innych Narodów na Majdanku²⁴, dekret z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR²⁵, dekret z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945 r.²⁶, dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych²⁷, dekret z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających

¹³ Dz. U. z 1945 r. Nr 15, poz. 82, ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 1945 r. Nr 9, poz. 45.

¹⁵ Dz. U. z 1945 r. Nr 17, poz. 97.

¹⁶ Dz. U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279.

¹⁷ Dz. U. z 1945 r. Nr 55, poz. 308.

¹⁸ Dz. U. z 1945 r. Nr 57, poz. 321.

¹⁹ Dz. U. z 1946 r. Nr 3, poz. 17, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 1946 r. Nr 13, poz. 87, ze zm.

²¹ Dz. U. z 1946 r. Nr 28, poz. 182.

²² Dz. U. z 1946 r. Nr 49, poz. 279.

²³ Dz. U. z 1947 r. Nr 52, poz. 265.

²⁴ Dz. U. z 1947 r. Nr 52, poz. 266.

²⁵ Dz. U. z 1947 r. Nr 59, poz. 318.

²⁶ Dz. U. z 1948 r. Nr 20, poz. 138, ze zm.

²⁷ Dz. U. z 1949 r. Nr 27, poz. 197.





w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego²⁸, ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o przejęciu aptek na własność Państwa²⁹, dekret z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym³⁰, ustawa z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym³¹, ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości³², ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa³³, ustawa z dnia 30 maja 1962 r. Prawo wodne³⁴, ustawa z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych na zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin³⁵, ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych³⁶, ustawa z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych³⁷, ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach³⁸, ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości³⁹.

Zaraz po drugiej wojnie światowej i później, państwo przejęło majątek wielkiej wartości. Było to dokonywane w drodze reformy rolnej, nacjonalizacji, przejęcia mienia porzuconego lub ponemieckiego, jak też często bez

²⁸ Dz. U. z 1949 r. Nr 46, poz. 339, ze zm.

²⁹ Dz. U. z 1951 r. Nr 1, poz. 1.

³⁰ Dz. U. z 1955 r. Nr 18, poz. 107, ze zm.; a w szczególności: ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. z 1957 r. Nr 39, poz. 174, ze zm.).

³¹ Dz. U. z 1958 r. Nr 11, poz. 37, ze zm.

³² Dz. U. z 1958 r. Nr 17, poz. 70, ze zm.

³³ Tekst jednolity: Dz. U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348, ze zm.

³⁴ Dz. U. z 1962 r. Nr 34, poz. 158, ze zm.

³⁵ Dz. U. z 1962 r. Nr 38, poz. 166, ze zm.

³⁶ Dz. U. z 1968 r. Nr 3, poz. 14, ze zm.

³⁷ Dz. U. z 1971 r. Nr 27, poz. 250, ze zm.

³⁸ Dz. U. z 1972 r. Nr 27, poz. 192, ze zm.

³⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.





jakiegokolwiek podstawy prawnej⁴⁰. Kolejne, wyżej wskazane akty prawodawcze służyły tak normatywnemu utrwalaniu dokonanych przejęć, jak też ich dalszej realizacji. W procesie przejmowania mienia dokonywanego na podstawie tych aktów i bez podstawy prawnej, dokonywano naruszeń prawa już w samej formie i treści stanowionego prawa, jak też w procesie ich stosowania. Nie przyznano też osobom pozbawionym majątków stosowych do ich wartości odszkodowań. W tym czasie, czyli zaraz po zakończeniu wojny i w następnych latach, ingerencja państwa w sprawy majątkowe dotyczyła wielu aspektów i prowadziła do pozbawiania lub ograniczania prawa własności wielu podmiotów, żeby posłużyć się chociażby przykładem dekretu z dnia 1 marca 1946 r. o rejestracji i zakazie wywozu dzieł sztuki plastycznej oraz przedmiotów o wartości artystycznej, historycznej lub kulturalnej⁴¹, czy też dekretu z dnia 7 maja 1945 r. o upaństwowieniu Muzeum Narodowego w Warszawie⁴².

4

Dotychczas w Polsce zostało wdrożonych kilka szczegółowych narzędzi normatywnych, pozwalających na realizowanie niektórych roszczeń w zakresie reprivatyzacji. Są to jednak rozwiązania częściowe, zawężone tak podmiotowo, jak przedmiotowo, i tym samym pozwalające jedynie na fragmentaryczne spełnianie niektórych podnoszonych roszczeń. Pośród nich wspomnieć należy o poniższych.

W sposób kompleksowy został rozwiązany problem zwrotu mienia nieruchomości kościołom i związkom wyznaniowym. Jeszcze w czasach PRL-u na rzecz Kościoła katolickiego w Polsce władza ludowa etapami przekazywała majątek, w szczególności nieruchomości zabudowane kościołami i innymi obiektami służącymi kultowi religijnemu, ale także ruchomości znajdujące się w tych obiektach⁴³. Jednak dopiero po 1989 roku

⁴⁰ Zob.: J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. II, Kraków 2001, s. 46 i n.; W. Potasznik, *Utracone majątki. Zwrot i odszkodowania*, Warszawa 2005; oraz S. Rudnicki, *Nieruchomości pomieckie*, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2005; zob. też J. Forystek, *Reforma rolna a dzieła sztuki. Czy dekret PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej jest niekonstytucyjny?*, „Rzeczpospolita”, 31 lipca 2000; J. Hernik, M. Żak, *Pałace i pola*, „Rzeczpospolita. Prawo co dnia”, 17 września 2001; D. Frey, *Błędna interpretacja reformy. Ministerstwo Rolnictwa nie chce zwracać dworców i pałaców*, „Rzeczpospolita. Prawo co dnia”, 3 lipca 2003.

⁴¹ Dz. U. z 1946 r. Nr 14, poz. 99.

⁴² Dz. U. z 1945 r. Nr 18, poz. 98.

⁴³ Zob.: ustawa z dnia 23 czerwca 1971 r. o przejściu na osoby prawne Kościoła Rzymskokatolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych własności niektórych nieruchomości położonych na Ziemiach Zachodnich i Północnych (Dz. U. z 1971 r. Nr 16, poz. 156); por. też: J. Żaryn, *Kościół w PRL*, Warszawa 2004; S. Bogdanowicz, *Kościół Gdański pod rządami komunizmu 1945-1984*, Gdańsk 2000.





Kościół katolicki, a przede wszystkim inne kościoły i związki wyznaniowe, uzyskały możliwość dochodzenia swych roszczeń majątkowych w stosunku do mienia stanowiącego niegdyś przedmiot ich własności.

Ustawodawca zdecydował się uregulować przedmiotową kwestię w sposób analogiczny, opierając się jednak na szczegółowych regulacjach dotyczących osobno każdego z kościołów i związków wyznaniowych legalnie działających na terytorium kraju, które mogły podnosić roszczenia co do odzyskania przejętego wcześniej przez państwo majątku⁴⁴. W oparciu o szczególne źródła prawa, jak też o umowy zawierane pomiędzy państwem a kościołami i związkami religijnymi, do dziś prowadzone są postępowania reprywatyzacyjne. Organem orzekającym w postępowaniach reprywatyzacyjnych są komisje działające przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, składające się po połowie z przedstawicieli państwa i kościoła lub związku wyznaniowego⁴⁵. Podkreślić należy, iż o ile podnoszonych jest szereg zarzutów w stosunku do działania poszczególnych komisji, czas trwania procesu reprywatyzacji, treści konkretnie indywidualnych rozstrzygnięć, narządzię to pozwoliło na zwrot znacznej liczby nieruchomości kościołom lub związkom wyznaniowym. Proces reprywatyzacji objął tu nieruchomości stanowiące niegdyś własność kościoła lub związku wyznaniowego, albo tzw. nieruchomości zastępcze⁴⁶. Nie została jednak cały czas rozwiązana sprawa

⁴⁴ Zob. przepisy dot. spraw majątkowych w: ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154, ze zm.) oraz innych ustawach regulujących stosunek państwa do kościołów i związków wyznaniowych w Polsce, do których należą między innymi: ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1936 r. Nr 30, poz. 240, ze zm.); ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. z 1991 r. Nr 66, poz. 287, ze zm.); ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1994 r. Nr 73, poz. 323, ze zm.); ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 41, poz. 251, ze zm.).

⁴⁵ Są to następujące komisje: Komisja Majątkowa (Kościół Katolicki), Komisja Regulacyjna (Kościół Ewangelicko-Augsburski), Komisja Regulacyjna do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich, Komisja Regulacyjna do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Międzykościelna Komisja Regulacyjna (Kościół Chrześcijan Baptystów w RP, Kościół Ewangelicko-Reformowany w RP, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego w RP, Kościół Zielonoświątkowców w RP, Kościół Ewangelicko-Metodystyczny w RP, Kościół Nowoapostolski).

⁴⁶ Przykładowo do Komisja Regulacyjnej wpłynęło 1200 wniosków osób prawnych Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej o wszczęcie postępowania regulacyjnego. Do dnia 30 kwietnia 2007 r. zakończono 852 postępowania regulacyjne, z czego 228 zakończono ugodą, 151 zakończono orzeczeniem, 473 zakończono umorzeniem postępowania lub oddaleniem wniosku, zaś do rozpatrzenia pozostało 348 wniosków. Przekazano na rzecz kościelnych osób prawnych 351 ha nieruchomości niezabudowanych oraz 35 ha nieruchomości zabudowanych. Autor posłużył się tym przykładem ze względu na fakt, iż był stałym członkiem i współprzewodniczącym Zespołu Orzekającego Komisji Regulacyjnej; podstawa prawna zob.: ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1994 r. Nr 73, poz. 323, ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2001 r. w sprawie państwowych jednostek organizacyjnych oraz jednostek samorządu terytorialnego, z których mienia mogą być wyłączone nieruchomości zamienne, oraz określenia państwowej jednostki organizacyjnej, na którą może być nałożony obowiązek zapłaty odszkodowania na rzecz osób prawnych Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1410); zarządzenie Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 12 października 1994 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej własności nieruchomości lub ich części (M.P. z 1994 r. Nr 55, poz. 461, ze zm.).



roszczeń kościołów i związków wyznaniowych w stosunku do ruchomości, przede wszystkim zaś do szczególnej ich kategorii, jaką stanowią zabytki sakralne.

Drugim przykładem podjęcia przez ustawodawcę próby kompleksowego rozwiązania problemu danej kategorii reprivatyzacji jest kwestia tzw. mienia zabużańskiego⁴⁷. Problem ten dotyczy odszkodowań przysługujących obywatelom polskim za mienie, które znalazło się poza granicami kraju w wyniku ich zmiany po drugiej wojnie światowej. Tu również przyjęte zostały określone rozwiązania normatywne, które jednak w pierwszych wersjach nie sprawdzały się w praktyce, co skutkowało koniecznością rewizji przepisów i ostatecznie wydłużenia okresu zgłaszania roszczeń do końca 2008 roku⁴⁸.

5

Badając problematykę reprivatyzacji na wskazanych we wstępie płaszczyznach, szczególną uwagę należy zwrócić na dwie spośród nich, czyli politykę i ekonomię. O ile powszechnie akceptowane jest moralne zobowiązanie do zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, w tym wypadku mającą realny wymiar materialny, i o ile dobrze skonstruowane prawo jest tym narzędziem, za pomocą którego można to uczynić, o tyle problemem jest jednak co innego. Po pierwsze konieczna jest tzw. wola polityczna, aby zająć się rozwiązaniem trudnego problemu reprivatyzacji. I o ile różne ugrupowania polityczne ją deklarują, o tyle faktycznym czynnikiem ograniczającym możliwość działania jest ekonomia⁴⁹. Gdyż o ile chcieliby zaspokoić roszczenia wszystkich poszkodowanych w pełnej wysokości wraz z należnymi odsetkami, o tyle trzeba mieć świadomość, iż Skarbu Państwa na to nie stać. Dodatkowo sytuacja niepewności co do rozwiązania problemu reprivatyzacji skutkuje niepewnością pewnych segmentów rynku nieruchomości

⁴⁷ Zob. G. Bieniek, *Mienie Zaburzańskie*, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2005, s. 156 i n.; W. Potasznik, *Utracone majątki...*, s. 20 i n.; I. Nakielska, „Mienie zabużańskie” i „grunty warszawskie” w polskich sprawach własnościowych przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, *„Gdańskie Studia Prawnicze”* 2005, t. XIV, s. 117 i n.; I. Lewandowska, *Zaświadczenia niczym czekci bez pokrycia. Rekompensaty za majątki pozostawione za Bugiem*, *„Rzeczpospolita. Prawo co dnia”*, 15 maja 2002; zob. też: http://www.reprivatyzacja.info.pl/zabuz_roszcz.htm

⁴⁸ Zob.: ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1418); rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 7 grudnia 2005 r. w sprawie wzorów rejestrów zawierających dane dotyczące realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 248, poz. 2101).

⁴⁹ Takiej postawy można oczekiwać przede wszystkim od partii politycznych, które w swoich programach deklarują realizację tzw. polityki historycznej; por. M. Wielgo, *Lepiej jednak oddać. To się opłaca. Polemika w sprawie reprivatyzacji*, *„Gazeta Wyborcza”*, 4 sierpnia 2008.

w Polsce i tym samym wpływa hamująco na niektóre inwestycje⁵⁰. Dlatego właśnie, przy okazji toczącej się debaty politycznej, podnoszone są propozycje zadośćuczynienia częściowego. To jednak rzadko będzie faktycznie satysfakcjonujące dla samych zainteresowanych, gdyż z punktu widzenia relacji wartości mienia utraconego do proponowanego odszkodowania, pojawia się rażąca dysproporcja⁵¹. W tym zakresie godne uwagi są kolejne propozycje rozwiązania problemu reprivatyzacji i kolejne projekty ustaw reprivatyzacyjnych, których to prób było blisko dwadzieścia⁵².

Warto zwrócić uwagę na projekt ustawy, który przeszedł niemal całą procedurę legislacyjną. Przygotowany przez Ministerstwo Skarbu Państwa, został w dniu 2 września 1999 r. przyjęty przez Radę Ministrów i jako inicjatywa rządowa w dniu 20 września 1999 r. został wniesiony do Sejmu RP. W dniu 6 października 1999 r. w Sejmie odbyło się pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy reprivatyzacyjnej. Sejm zdecydował następnie o powołaniu Nadzwyczajnej Komisji ds. rozpatrzenia rządowego projektu ustawy reprivatyzacyjnej, której pierwsze posiedzenie odbyło się w dniu 21 października 1999 r. Ustawa o reprivatyzacji została uchwalona przez Sejm dnia 11 stycznia 2001 r. i przekazana do Senatu⁵³. Ostatecznie ustawa przygotowana przez Rząd Jerzego Buzka została zawetowana przez Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego⁵⁴. Niemniej jednak ta propozycja rozwiązania problemu reprivatyzacji, choć nie zakończona sukcesem, była najbliższa realizacji.

Zgodnie z treścią projektu ustawy, przewidywano dwa rodzaje świadczenia reprivatyzacyjnego, a mianowicie: (1) reprivatyzację, czyli zwrot mienia w naturze wszędzie tam, gdzie restytucja własności jest możliwa, tzn. nieruchomości nadal pozostających w zasobie Skarbu Państwa lub w zasobach gmin, oraz (2) rekompensatę w postaci bonów reprivatyzacyjnych,

⁵⁰ Zob. M. Świtka, *Reprivatyzacja wczoraj i dziś*, „Nieruchomości” 2005, nr 7; R. Nowosielski, *Reprivatyzacja blokuje zgodę na sprzedaż*, „Gazeta Prawna”, 22 lipca 2008; M. Wielgo, *Lepiej jednak oddać. To się oplaca. Polemika w sprawie reprivatyzacji*, „Gazeta Wyborcza”, 4 sierpnia 2008.

⁵¹ Co pokazał przykład przyjętego rozwiązania w zakresie mienia zabużańskiego; choć niektórzy z dawnych właścicieli deklarują, iż woleliby otrzymać cokolwiek aniżeli nie otrzymać nic.

⁵² M. Domagalski, *Reprivatyzacja: łatwo uchwalić, trudniej wykonać*, „Rzeczpospolita”, 12 marca 2008. Zob. też: J. Kwiek-Pietrzykowska, *Dwa projekty ustawy reprivatyzacyjnej*, „Rzeczpospolita”, 30 sierpnia 1994; D. Frey, *Trudne oddawanie. Resort Skarbu Państwa kończy prace nad projektem ustawy reprivatyzacyjnej*, „Rzeczpospolita. Prawo co dnia”, 4 grudnia 2002.

⁵³ Zob. *Reprivatyzacja okrojona. Komentarz do uchwalonej przez Sejm ustawy reprivatyzacyjnej*, „Rzeczpospolita”, 12 stycznia 2001; Z. Semprich, *Sejm uchwalił. Przywrócenie utraconej własności lub boni*, „Rzeczpospolita”, 13 stycznia 2001.

⁵⁴ M. Piskorski, K. Darewicz, *Zła, kosztowna i niepotrzebna. Prezydent zawetował ustawę*, „Rzeczpospolita”, 23 marca 2001; M. Piskorski, *Sejm nie odrzucił weta*, „Rzeczpospolita. Ekonomia i rynek”, 26 maja 2001; M. Domagalski, *Reprivatyzacja: łatwo uchwalić, trudniej wykonać*, „Rzeczpospolita”, 12 marca 2008; B. Wildstein, *Ta straszna reprivatyzacja*, „Rzeczpospolita”, 17 marca 2008.

przyznawanych w przypadku niemożności dokonania zwrotu mienia w naturze, która miała objąć także osoby zgłaszające roszczenia z tytułu pozostawienia mienia na ziemiach wschodnich II RP, niewchodzących dziś w skład terytorium RP. W projekcie przyjęto, że wartość świadczenia reprivatyzacyjnego przysługującego osobie uprawnionej będzie równa pięćdziesięciu procentom wartości utraconych nieruchomości, zaś wartość świadczenia reprivatyzacyjnego przysługującego spadkobiercom osoby uprawnionej będzie dodatkowo obniżona o równowartość podatku od spadków i darowizn.

Bony reprivatyzacyjne, mające być papierami wartościowymi na okaziciela, miałyby służyć do: (1) nabycia nieruchomości z zasobu ujawnionego w katalogu prowadzonym przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, który obejmować miał nieruchomości rolne oraz grunty zabudowane i przeznaczone pod zabudowę, budynki, lokale i inne nieruchomości przekazane przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, (2) nabycia mieszkań komunalnych i państwowych przez ich najemców, (3) nabycia jednostek uczestnictwa w powołanym funduszu inwestycyjnym, który za bony nabywać będzie akcje i udziały od Skarbu Państwa. Projekt zakładał przy tym, że zwrotowi w naturze nie będą podlegać m.in. następujące rodzaje nieruchomości: (1) stanowiące przedmiot umowy użytkowania wieczystego, której stroną jest osoba fizyczna, chyba że prawo użytkowania wieczystego przysługuje osobie uprawnionej, (2) stanowiące przedmiot umowy użytkowania wieczystego, której stroną jest osoba prawna, bez zgody tej osoby wyrażonej w formie określonej w odrębnych przepisach, (3) o szczególnym znaczeniu dla kultury narodowej, (4) znajdujące się w granicach parku narodowego lub rezerwatu przyrody, (5) które nie można wyodrębnić bez utraty dotychczasowej funkcji lub bez utraty funkcji zespołu, którego składnik stanowi, (6) w dającej się wydzielić części, na której wzniesiono budynki lub inne urządzenia o wartości przekraczającej wartość tej części nieruchomości, (7) niezbędne na cele obronności lub bezpieczeństwa Państwa, (8) stanowiące drogę publiczną, (9) przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego dla ujęć wody, regulacji cieków, zbiorników wodnych i budowy urządzeń przeciwpowodziowych, oraz (10) stanowiące las pozostający w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego – Lasy Państwowe.

Postępowanie przy ustalaniu prawa do roszczeń i określaniu ich wysokości miałyby się toczyć zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, a decyzje w tych sprawach wydawane byłyby przez



województw. Osoby ubiegające się o uzyskanie świadczeń reprivatyzacyjnych zobowiązane byłyby do udowodnienia swoich praw do utraconych składników majątkowych, a w przypadku spadkobierców, legitymować się oni powinni postanowieniem sądu polskiego o nabyciu praw do spadku.

Dodać warto, iż przy tej okazji konieczne było oszacowanie kosztów ustawy, a w szczególności kosztów, które będzie zmuszony pokryć Skarb Państwa z tytułu odszkodowań. Kalkulacja została przedstawiona w ten sposób, że ogólna szacunkowa wartość przejętego przez państwo mienia od obywateli wynosi około 190 miliardów zł. Szacunek ten został dokonany przy założeniu wpływu potencjalnej liczby 170 tysięcy wniosków reprivatyzacyjnych, co wynika z badań przeprowadzonych metodami statystycznymi. Przewidywane było, że realna skala roszczeń może wynieść ok. 95 miliardów zł. Dlatego, z uwagi na konieczność bezpiecznego pokrycia majątkowego istniejących zobowiązań Skarbu Państwa, w tym reprivatyzacji, Rada Ministrów założyła obniżenie wartości świadczeń reprivatyzacyjnych o pięćdziesiąt procent w stosunku do wartości roszczeń.

Uzasadniając projekt, podnoszono, iż znaczna część dawnych właścicieli lub ich spadkobierców posiada uprawnienia do odszkodowania w trybie obecnie obowiązujących przepisów. Jeżeli więc ustawa nie zostałaby uchwalona, to osobom uprawnionym do roszczeń pozostaje długa, żmudna i kosztowna dla budżetu państwa droga dochodzenia swoich praw, a w efekcie Skarb Państwa musiałby zapłacić odszkodowania, w trybie aktualnie obowiązujących przepisów, w gotówce. W przypadku niezrealizowania orzeczonych odszkodowań istnieje groźba kierowania skarg do trybunałów międzynarodowych. Jak podkreślano, rozwiązanie zaproponowane w projekcie rządowym, które miało zapewnić możliwość zaspokojenia roszczeń reprivatyzacyjnych z majątku rzeczowego bez konieczności wypłat gotówkowych, pełniłoby funkcję ochronną w stosunku do budżetu państwa.

Wskazany powyżej projekt ustawy reprivatyzacyjnej, co ważne niejedyny przygotowany na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, jest godny uwagi ze względu na przyjęcie określonego stanowiska w kwestiach poruszanych w niniejszej pracy⁵⁵. Spotkał się on, podobnie jak i inne projekty,

⁵⁵ Por. M. Świtka, *Reprivatyzacja wczoraj i dziś*, „Nieruchomości” 2005, nr 7; M. Domagalski, *Reprivatyzacja: łatwo uchwalić, trudniej wykonać*, „Rzeczpospolita”, 12 marca 2008. Zob. też, co na temat ochrony własności a procesu reprivatyzacji i powszechnego uwłaszczenia oraz kolejnych projektów ustaw reprivatyzacyjnych pisze S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.





z krytyką, przede wszystkim co do następujących punktów: odszkodowania w wysokości tylko pięćdziesięciu procent wartości utraconego majątku, pozbawienia możliwości dochodzenia roszczeń reprivatyzacyjnych osób niemających obywatelstwa polskiego, co obejmuje w szczególności osoby należące do tzw. emigracji przymusowej lub politycznej, które pozbawiano obywatelstwa lub które uciekały z Polski Ludowej, lub które nie zdecydowały się powrócić do kraju po zakończeniu drugiej wojny światowej. Dodatkowo projektowi temu zarzucano dyskryminację osób ze względu na miejsce zamieszkania, podnoszono, iż o uprawnieniu winno decydować posiadane obywatelstwo w chwili utraty majątku, a nie jego zwrotu, jak też że zbyt wąsko zakreślono grupy uprawnionych spadkobierców⁵⁶. Aktualnie trwają prace nad kolejnym projektem ustawy reprivatyzacyjnej. Zgodnie z jej założeniami reprivatyzacja ma obejmować tylko i wyłącznie liczone procentowo od wartości utraconego majątku odszkodowania, nie zaś zwrot przejętych przez państwo majątków w naturze⁵⁷.

Mimo że do dziś proces reprivatyzacji nie doczekał się systemowego rozwiązania i odpowiednich podstaw normatywno-prawnych, realizowany jest od początku lat 90., ze zróżnicowanym skutkiem, poprzez dochodzenie roszczeń w urzędach i sądach, czyli na drodze administracyjno-sądowej⁵⁸. W ten sposób został już odzyskany przez dawnych właścicieli, którzy postanowili aktywnie dochodzić swych praw, znaczny majątek⁵⁹. Jednak ta droga zaspokajania roszczeń reprivatyzacyjnych jest, co charakterystyczne dla postępowania sądowego, wysoce sformalizowana, czasochłonna i kosztowna. Zarazem przy braku regulacji szczegółowych nie zawsze pozwala na uzyskanie satysfakcjonującego rozwiązania. Dlatego też w ten sposób mogą być zaspokojone roszczenia tylko niewielkiej części osób poszkodowanych. Na przykład unieważnić można jedynie takie decyzje dotyczące przejęcia własności określonych składników

⁵⁶ Zob. K. Bień, *Wywłaszczeni dostaną połowę. Projekt oprostowany*, „Rzeczpospolita”, 4 września 1999; *Komu nic nie oddać*, „Gazeta Wyborcza”, 6 stycznia 2000; *Prośby, groźby, naciski*, „Gazeta Wyborcza”, 10 lutego 2000.

⁵⁷ M. Wielgo, *Zamiast reprivatyzacji zadośćuczynienie*, „Gazeta Wyborcza”, 14 maja 2008. Zgodnie z założeniami do ustawy reprivatyzacyjnej, zaprezentowanymi przez Ministerstwo Skarbu, prawo do rekompensaty ma przysługiwać tym, którzy byli obywatelami polskimi w chwili utraty mienia; natomiast ci, których nie usatysfakcjonuje rekompensata, będą mogli dochodzić swoich praw przed sądem lub na drodze administracyjnej, przy czym osoby te będą musiały zdecydować w ciągu dwóch lat od wejścia w życie ustawy, z której możliwości chcą skorzystać. Słusznie na temat projektu ustawy: J. Dudała, *Co dalej z reprivatyzacją?*, „Gość Niedzielny” 2008, nr 30.

⁵⁸ M. Marody, J. Wilkina (red.), *Na prostej? Polska w przededniu członkostwa w UE. EU-monitoring VII*, Kraków 2003, s. 41; zob. też: A. Wielopolska, *Reprivatyzacja. Zaniechanie rozwiązania problemu grozi sprawami sądowymi. Potrzebny gest elementarnej uczciwości*, „Rzeczpospolita”, 22 maja 2000.

⁵⁹ Zob. M. Domagalski, *Reprivatyzacja: łatwo uchwalić, trudno wykonać*, „Rzeczpospolita” 12 marca 2008; M. Wielgo, *Lepiej jednak oddać. To się oplaca. Polemika w sprawie reprivatyzacji*, „Gazeta Wyborcza”, 4 sierpnia 2008.





majątkowych na własność Skarbu Państwa, które wydane zostały z rażą-cym naruszeniem prawa. A nawet przy szerokiej wykładni pojęcia rażące naruszenie prawa, własność może odzyskać na tej drodze jedynie część byłych właścicieli bądź ich następców prawnych⁶⁰.

6

W kontekście powyższego rozważyć także należy, jakie będą losy nieruchomości po ich zwrocie dawnym właścicielom lub ich następcom prawnym. W tym kontekście warto dokonać podziału na obiekty o szczególnym znaczeniu kulturowym, które będąc nieruchomościami, służą na przykład jako muzea⁶¹, czy też jako szczególnie cenne ruchomości, uznawane z mocy ustawy za zabytki⁶², w tych muzeach eksponowane⁶³.

Analizując ten problem z punktu widzenia społecznej użyteczności tych obiektów, podkreślić należy, że służą one lepiej ogółowi, znajdując się we władaniu Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego. Ale czy społeczna użyteczność jest argumentem wystarczającym, aby negować słuszne prawa dawnych właścicieli? Można sobie wyobrazić sytuację radykalną, polegającą na tym, że dawni właściciele po odzyskaniu tych obiektów sprzedadzą je lub zmieniają ich funkcję i przez to nie będą dalej społecznie użytkowane. W ten sposób obiekty, które służą szerszej grupie społecznej zostaną przejęte przez jednostki dla ich wyłącznego użytku. Niniejsze rozważania zamykają się w sporze, który za Leszkiem Morawskim należy określić mianem liberalizm *versus* komunitaryzm⁶⁴. I jeśli reprivatyzacja spotyka się z krytyką, to właśnie na płaszczyźnie tego sporu, tak w zakresie pozbawienia określonych składników majątku waloru społecznej

⁶⁰ M. Marody, J. Wilkina (red.), op. cit.

⁶¹ Na przykład dawny Klasztor Franciszkanów w Gdańsku jako gmach główny Muzeum Narodowego w Gdańsku, czy też Pałac Zamoyskich w Kozłówce jako Muzeum Zamoyskich w Kozłówce, o którego zwrot toczy się aktualnie postępowanie sądowe; zob. M. Podgórski, *Czy Zamoyscy wystąpią o zwrot pałacu*, „Rzeczpospolita”, 8 czerwca 2000.

⁶² Na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, ze zm.).

⁶³ Zob. M. Piskorski, *Raport o reprivatyzacji. Dzieła sztuki z muzeów*, „Rzeczpospolita” 3 listopada 1998; J. Pruszyński, *Syndrom Kiemlicza, czyli mienie podworskie*, „Rzeczpospolita”, 10 lipca 1999; M. Piskorski, *O projekcie ustawy reprivatyzacyjnej. Zwrotowi podlegać będą nieruchomości i dzieła sztuki*, „Rzeczpospolita”, 28 grudnia 1999; D. Frey, *Reprivatyzacja. Obrazy, srebra, meble, militaria. Tarnowscy upominają się o swoje*, „Rzeczpospolita”, 12 kwietnia 2000; A. Adamski, *Ustawa o reprivatyzacji – panika w muzeach*, „Rzeczpospolita”, 17 stycznia 2001; J. Pruszyński, *Reprivatyzacja. Niechć do posiadaczy*, „Rzeczpospolita”, 26 stycznia 2001; M. Domagalski, *Domagają się portretów z Łańcuta*, „Rzeczpospolita”, 3 kwietnia 2001; J. Pruszyński, *Liberum veto i zabytki*, „Rzeczpospolita”, 5 kwietnia 2001; R. Krupa, *Pamiętki rodowe Dzikowa: własność państwa czy Tarnowskich*, „Rzeczpospolita”, 11 marca 2002; A. Sławomirska-Chmarzyńska, *Muzea bez muzealiów. Problem własności zbiorów muzealnych*, w: red. J. Włodarski, K. Zeidler, *Prawo muzeów*, Warszawa 2008, s. 191 i n.

⁶⁴ Zob.: L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2000, s. 125 i n. Zob. też: P. Kosiewski (red.) *Własność prywatna a dobro publiczne. Problemy własnościowe i dobra kultury*, Warszawa 2006 i artykuły tam zawarte.





użyteczności poprzez ograniczenie albo odebranie możliwości szerokiego z nich korzystania, jak ze względu na wysokie koszty ekonomiczne, które docelowo dotkną wszystkich obywateli⁶⁵.

W wypadku innych obiektów, których wartość kulturowa nie jest aż tak wysoka, na przykład niszczących kamienic, które w wyniku ich zaniedbania popadły w ruinę, także trudno o rozwiązanie idealne. Przyjmując, że odzyska je dawny właściciel lub jego następcy prawni, to mogą oni także nie mieć odpowiednich środków zarówno na utrzymanie obiektu w stanie niepogorszonym, jak i na jego renowację. W takiej sytuacji nic jednak nie powinno stać na przeszkodzie, aby obiekt taki wrócił do dawnego właściciela, gdyż ten w zakresie swego uprawnienia do władania rzeczą będzie mógł zdecydować o jego dalszym losie, włącznie z możliwością jego sprzedaży.

Jednak ze społecznego punktu widzenia tu także rodzi się kolejny problem, który ustawodawca starał się normatywnie uregulować, a mianowicie problem ludzi w nieruchomości takiej zamieszkujących na mocy przydziału komunalnego. I tu znów na plan pierwszy wysuwa się czynnik ekonomiczny, gdyż to po stronie państwa będzie leżał obowiązek zapewnienia tym osobom mieszkań zastępczych. Ustawodawca starał się rozwiązanie tego problemu rozciągnąć w czasie, wprowadzając ograniczone czasowo czynsze regulowane. To jednak spotkało się ze sprzeciwem samych właścicieli odzyskiwanych nieruchomości, którzy powołując się na treść prawa własności i jego prawno-międzynarodowe regulacje, sięgnęli nawet po środek, jakim jest skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu⁶⁶.

7

Prawo do własności jest, obok prawa do życia i wolności, jednym z podstawowych praw człowieka. Stanowi zarazem podstawę ładu prawnego we współczesnych demokratycznych państwach prawa. Zgodnie z art. 64 Konstytucji RP⁶⁷, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (ust. 1). Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (ust. 2). Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie,

⁶⁵ Zob. T. Żuradzki, *Zabrać źle, oddać też niedobrze*, „Gazeta Wyborcza”, 30 lipca 2008.

⁶⁶ Zob. M. Kosiarski, *Właściciele domów chcą wyższych odszkodowań*, „Rzeczpospolita. Prawo do dnia”, 24 lipca 2008.

⁶⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).





w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (ust. 3). Natomiast zgodnie z art. 46 Konstytucji RP, przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego przeczenia sądu⁶⁸. Jeśli dziś prawo własności ma zapewnione odpowiednie gwarancje, a było jednak przez państwo naruszane w przeszłości, to zasadne jest dążenie do naprawienia konsekwencji tych naruszeń. Polska, odrzucając komunizm, nie może utrzymać stanu prawnego, a zwłaszcza faktycznego, wywodzącego się z tej formacji ustrojowej. Podstawowym założeniem komunizmu było pozbawienie określonych grup obywateli należącej do nich własności. Nie można budować państwa prawnego i wolnego rynku, opierając się na komunistycznym porządku własnościowym, którego podstawowym założeniem było pozbawienie obywateli prawa własności.

Jak widać z powyższego przeglądu problematyki reprivatyzacji, jest to zagadnienie nad wyraz złożone, trudne i niejednoznaczne. Rodzi przy tym określone konsekwencje społeczne i wysokie koszty o charakterze ekonomicznym. Wracając do czynnika ekonomicznego, może się okazać, że brak systemowego rozwiązania problemu rewindykacji i tym samym zaspokojenia uzasadnionych roszczeń, będzie dla Skarbu Państwa bardziej kosztowny, ze względu na dochodzenie odszkodowań przed sądami polskimi, a przede wszystkim przed sądami zagranicznymi oraz międzynarodowymi, w szczególności przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu, gdzie już toczy się kilka polskich spraw dotyczących mienia, które winno podlegać reprivatyzacji⁶⁹. Słusznie więc zauważa Marek Wielgo, pisząc: „PRL okradł swoich obywateli. Żaden rząd w wolnej Polsce, przez 19 lat, nie zdołał wynagrodzić tych strat byłym właścicielom. Jednak reprivatyzacja to nie tylko kwestia naprawy krzywd, ale i pragmatyzmu. Jej brak może rozsadzić budżet państwa”⁷⁰. Nierozwiązanie problemu reprivatyzacji wpływa także na polską politykę zagraniczną i ocenę kraju przez inne państwa oraz organizacje międzynarodowe⁷¹.

⁶⁸ Zob. szerzej: S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003; oraz: http://www.reprivatyzacja.info.pl/konstyt_i_TK.htm

⁶⁹ Zob. B. Wildstein, *Ta straszna reprivatyzacja*, „Gazeta Wyborcza”, 17 marca 2008; M. Wielgo, *Lepiej jednak oddać. To się oplaca. Polemika w sprawie reprivatyzacji*, „Gazeta Wyborcza”, 4 sierpnia 2008; zob. też: http://www.reprivatyzacja.info.pl/konwencja_i_strasburg.htm

⁷⁰ M. Wielgo, op. cit.

⁷¹ Szczególnie w tym zakresie działają przedstawiciele organizacji żydowskich, reprezentujący interesy osób pokrzywdzonych przez nazistów, a następnie przez władze komunistyczne. Zob. *Prośby, groźby, naciski*, „Gazeta Wyborcza”, 10 lutego 2000; Z. Bosara, *Tusk obiecuje pomoc Żydom*, „Gazeta Wyborcza”, 12 marca 2008; A. Michnik, *Michnik: Rekompensaty za utracone mienie? Tak, ale dla wszystkich i na równych prawach*, „Gazeta Wyborcza”, 26 marca 2008; M. Bosacki, *Amerykanie żądają przeprowadzenia reprivatyzacji w Polsce*, „Gazeta Wyborcza”, 14 lipca 2008; M. Bosacki, *Reprivatyzacja nie tylko dla Żydów (rozmowa z G. Billauerem)*, „Gazeta Wyborcza”, 19 lipca 2008.





Nie dziwi więc, że problem ten nie znajduje rozwiązania, lub też znajduje rozwiązania jedynie fragmentaryczne. Ze względu na brak systemowego rozwiązania problemu reprivatyzacji jedyną drogą dla osób, które mając uzasadnione roszczenie, chcą dochodzić swych praw, pozostaje droga sądowa. Jednakże starając się dochodzić roszczenia z tytułu utraconego niegdyś mienia na zasadach ogólnych, można obawiać się przegrania sprawy przed sądem, chociażby ze względu na upływ czasu.

Uzasadnieniem aksjologicznym dla negowania praw dawnych właścicieli lub ich następców prawnych jest tzw. teoria losów dziejowych, czy też akceptacji losów dziejowych. Zgodnie z jej główną tezą należy zaakceptować dawne i doniosłe wydarzenia historyczne oraz konsekwencje, które one wywołały, w tym i konsekwencje majątkowe⁷². Jednak pozostaje ona w pozycji kontrydiktoryjnej do teorii odwołujących się do sprawiedliwości, jako wymiernego regulatora współczesnych działań w stosunku do zaszłości historycznych. Teorię losów dziejowych jednak mało kto, zwłaszcza wśród polityków, deklaruje i popiera. Niezajęcie żadnego stanowiska, czy też puste deklaracje, niepoparte podjęciem konkretnych działań, w szczególności prawodawczych, są jednak gorsze od przyjęcia w sprawie reprivatyzacji stanowiska negatywnego. Zauważyć należy, iż mija prawie dwadzieścia lat od radykalnej zmiany stosunków politycznych i ekonomicznych, a do dnia dzisiejszego problem reprivatyzacji nie doczekał się pełnego rozwiązania, pomimo że reprezentanci kolejno zmieniających się elit władzy deklarowali swe poparcie dla tej idei. Poruszając jednak problem reprivatyzacji na płaszczyźnie politycznej, należy mieć świadomość zmiennego społecznego poparcia dla jej realizacji⁷³.

Zastanawiając się nad nierozwiązanym na przestrzeni lat problemem reprivatyzacji, można dojść do przekonania, iż skoro nie został on rozwiązany do dzisiaj, to nie zostanie on już systemowo rozwiązany w ogóle. Zwłaszcza że jest to problem wielopłaszczyznowy w tym sensie, że będąc zakotwiczony w moralności, wymaga woli politycznej, która przełoży się na stanowienie prawa, a to wszystko, co miałyby zostać uczynione, będzie

⁷² Zob. T. Żuradzki, *Zabrać źle, oddać też niedobrze*, „Gazeta Wyborcza”, 30 lipca 2008.

⁷³ Zgodnie z badaniami CBOS wyglądało ono w sposób następujący: marzec 1991: zwolennicy 68%, przeciwnicy 28%, niemający zdania 7%; listopad 1992: zwolennicy 53%, przeciwnicy 41%, niemający zdania 6%; maj 1995: zwolennicy 45%, przeciwnicy 38%, niemający zdania 17%; maj 1997: zwolennicy 41%, przeciwnicy 38%, niemający zdania 21%; grudzień 1997: zwolennicy 52%, przeciwnicy 28%, niemający zdania 20%; kwiecień 1999: zwolennicy 44%, przeciwnicy 37%, niemający zdania 19%; listopad 1999: zwolennicy 40%, przeciwnicy 40%, niemający zdania 20%; styczeń 2000: zwolennicy 47%, przeciwnicy 39%, niemający zdania 14%; luty 2001: zwolennicy 38%, przeciwnicy 48%, niemający zdania 14%; maj 2004: zwolennicy 42%, przeciwnicy 41%, niemający zdania 17%; maj 2008: zwolennicy 34%, przeciwnicy 44%, niemający zdania 22%; za: M. Wielgo, *Lepiej jednak oddać. To się oplaca. Polemika w sprawie reprivatyzacji*, „Gazeta Wyborcza”, 4 sierpnia 2008; *Polacy nie chcą reprivatyzacji*, „Gazeta Wyborcza”, 5 czerwca 2008.





musiało mieć odpowiednie zaplecze ekonomiczne. Dotychczasowe rozwiązania częściowe nie dały w pełni satysfakcjonującego rezultatu, nawet w takim zakresie, w jakim problem reprivatyzacji regulowały. Należy przy tym mieć świadomość, iż cały czas nierozwiązane problemy reprivatyzacyjne stanowią element utrudniający normalizację stosunków własnościowych i inwestycji w Polsce. Przeprowadzenie reprivatyzacji jest nadal istotnym elementem niezakończonych transformacji ustrojowej państwa, a dyskusja dotycząca zakresu i form zadośćuczynienia to chyba zbyt mało, aby obciążać nią ostatnie dwudziestolecie zaniechań. Wnosić więc należy, iż jedyną możliwością jest systemowe rozwiązanie problemu reprivatyzacji, jednak w taki sposób należy wypełniać postulat sprawiedliwości, aby zaspokoić słuszne roszczenia poszkodowanych, a zarazem, aby przyjęte rozwiązanie było do zaakceptowania pod względem jego kosztów dla państwa i obywateli.

