

Krzysztof Hubert Łaszkiewicz

Łaszkiewicz o procesie reprivatyzacji: Przepadła szansa na rozwiązanie problemu

Proces reprivatyzacji najłatwiej było przeprowadzić na początku transformacji ustrojowej. Nie zrobiliśmy tego i dziś Polska jest jedynym państwem w Europie Środkowo-Wschodniej, które nie uporządkowało stosunków własnościowych – pisze ekspert Krzysztof Hubert Łaszkiewicz.

Dyskusja, która rozgorzała na temat reprivatyzacji, wywołana przypadkiem głośnego zwrotu nieruchomości w Warszawie, przypomniała zmarnowaną w 2001 r. szansę na rozwiązanie tego nabrzmiałego problemu. Kompleksowa, przygotowana przez rząd premiera Jerzego Buzka ustawa regulująca tematykę reprivatyzacji, znalazła się na biurku prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, który zgłosił do niej weto.

Niestety, w III RP komunistyczne przepisy, na podstawie których odbierano obywatelom ich własność, istnieją w porządku prawnym do dziś. Dlatego warto przypomnieć zasady tamtej ustawy. W okresie 27 lat wolności tylko ten jeden raz stworzono faktyczną szansę na przeprowadzenie procesu reprivatyzacji.

Przygotowanie do ustawy

Po wyborach w 1997 r. rząd premiera Jerzego Buzka natychmiast zajął się problemem, uznając go za jeden z priorytetów. Rozpoczęto intensywne prace nad kompleksową ustawą reprivatyzacyjną. Odbywano konsultacje polityczne, rozmawiano z wieloma środowiskami obywatelskimi. Przeprowadzono akcję medialną wyjaśniającą, dlaczego należy przeprowadzić ten proces. Po populistycznej negatywnej kampanii na rzecz reprivatyzacji z okresu rządów koalicji SLD–PSL obywatele otrzymali rzetelną informację. Przyniosło to pozytywny rezultat. Badania przeprowadzone w maju 1999 r. przez CBOS wykazały, iż 44 proc. reprezentatywnego zbioru badanych obywateli opowiadało się jako zwolennicy przeprowadzenia reprivatyzacji. Procesu tego nie popierało 37 proc., zaś 19 proc. nie miało zdania.

Filozofia projektu

Określone zostały ramy, które stanowiły fundament przygotowywanego projektu.

Po pierwsze, proponowane rozwiązania nie mogły w sposób bezpośredni dotykać budżetu.

Po drugie, wszyscy wyłączeni winni być traktowani równo, zgodnie z konstytucyjną zasadą równości obywateli względem prawa.

Po trzecie, reprivatyzacja powinna polegać na różnych formach rekompensowania. Tam, gdzie jest to możliwe, na zwrocie przejętego mienia w naturze, w innym zaś przypadku przyznaniu bonów reprivatyzacyjnych.

Po czwarte, reprivatyzacja winna zabezpieczyć osoby trzecie, które pozyskały wcześniej mienie, działając w dobrej wierze.

Filozofia takiej reprivatyzacji dawała szansę na to, że za doznane krzywdy wyłączeni otrzymają zadośćuczynienie, a jednocześnie nie powstaną nowe napięcia pomiędzy obywatelami na tle prawa do własności.

Komu i jak oddawać

Projekt przewidywał rekompensowanie strat tym wszystkim, którym w latach 1944–1962 władze komunistyczne odebrały majątek. Osobom, które otrzymały już częściowe odszkodowanie, przysługiwać miały uprawnienia do uzupełnienia wysokości odszkodowania, które zakreśliła

ustawa – to jest 50 proc. wartości utraconego mienia.

Procesy nacjonalizacyjne przeprowadzone w poprzedniej formacji ustrojowej w sposób bezceremonialny naruszały prawo. Naruszenia te można zakwalifikować do trzech grup.

Pierwsza to przypadki dotknięcia wadą niespójności aktów wyłączeniowych z ówczesnie obowiązującym porządkiem prawnym, np. z konstytucją lub z obowiązującymi ogólnie zasadami. Druga to przypadki niewykonania zobowiązań ustawowych państwa wobec obywateli w zakresie ich rekompensowania.

Trzecia to niewłaściwe wręcz dowolne stosowanie przepisów, w tym stosowanie prawa wstecz. Zasady państwa prawa oraz obowiązek poszanowania podstawowych praw człowieka wymagają, aby proces reprivatyzacji objął wszystkie te przypadki.

Projekt ustawy zakładał, że reprivatyzacja obejmie osoby, które w chwili utraty mienia były obywatelami polskimi, lub ich spadkobierców, jeżeli nabyli oni zgodnie z zasadami prawa polskiego prawo do spadku.

Znaczącą część zgłoszonych roszczeń stanowiły „roszczenia zabużańskie”. Pomimo jednoznacznej sytuacji prawnej (uprawnienia tej grupy były przedmiotem orzeczeń Sądu Najwyższego, podniesionych do rangi zasad prawnych, jak również orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego) tworzone przeszkody nie pozwalały uprawnionym na zrealizowanie przysługującego im prawa. Zaistniała sytuacja dowodziła, jak w sferze prawa własności praktyka III RP jest rozbieżna z teorią. Dlatego tę grupę poszkodowanych też objęto projektem.

Postępowanie reprivatyzacyjne miało być prowadzone w trybie administracyjnym.

Obowiązek udowodnienia swoich praw do mienia ciążył na uprawnionych zgodnie z ogólnie obowiązującymi zasadami. W przypadku konieczności pozyskania dowodów, np. przed sądem powszechnym, postępowanie reprivatyzacyjne miało podlegać zawieszeniu.

Zwrot w naturze i wyłączenia

Reprivatyzacją, poza pewnymi wyjątkami, miano objąć mienie nieruchomości, głównie grunty, budynki mieszkalne, gospodarcze i przemysłowe.

Generalną zasadą był zwrot mienia w naturze wszędzie tam, gdzie jest to tylko możliwe.

W przypadku zwrotu mienia, które służyło aktualnie celom użyteczności publicznej, proponowano utrzymanie przez pewien okres najmu dotychczasowemu użytkownikowi. Gdyby dawny właściciel nie godził się na zawarcie takiej umowy, wojewoda miał orzec w drodze decyzji administracyjnej, czy mienie zostanie zwrócone w naturze, czy też uprawniony otrzyma inną formę rekompensaty, tj. bonu.

Aby nie zakłócić procesów gospodarczych zaproponowano, by uprawniony, otrzymując mienie objęte umową z osobą trzecią, stał się stroną tej umowy.

Projekt ustawy pewne składniki majątkowe wyłączał z bezpośredniego zwrotu w naturze.

Dotyczyło to między innymi nieruchomości o szczególnym znaczeniu dla kultury narodowej, znajdujących się w granicach rezerwatów przyrody, wykorzystywanych na cele obronności i bezpieczeństwa, stanowiących drogi publiczne, cmentarze itp.

Zdecydowano też, iż lasy nie będą podlegać bezpośredniej restytucji. Przyjęto również propozycję wysuniętą przez Ministerstwo Ochrony Środowiska, iż dawnym właścicielom przyznana zostanie tzw. renta leśna, tj. kwota pieniężna w takiej wysokości, w jakiej administracja leśna odkupuje od właścicieli prywatnych lasy w celu dołączenia ich do lasów państwowych.

Bony, gdy mienia nie dało się odzyskać

W przypadkach gdy zwrot mienia w naturze nie był już możliwy, zakładano przyznanie bonów reprivatyzacyjnych. Bonu miały mieć formę zdematerializowanego papieru wartościowego na okaziciela. Miał je emitować minister Skarbu Państwa, a obrót bonami powierzony miał być domom maklerskim. Bony miały służyć do nabywania mienia zamiennego zgłoszonego do specjalnych katalogów.

Składnikami owego mienia miały być głównie nieruchomości zgłoszone przez wojewodów, oraz niektóre nieruchomości wniesione przez inne państwowe osoby prawne bądź też organy samorządu terytorialnego, głównie gminy.

Za bony można było również nabywać jednostki uczestnictwa w specjalnym Funduszu Inwestycyjnym, do którego Skarb Państwa miał wnieść 15 proc. akcji i udziałów prywatyzowanych spółek. Należy zaznaczyć, iż już od 1993 roku przeznaczano na ten cel określoną ilość akcji i udziałów. Wspomniany Fundusz miał być powołany przez Towarzystwo Reprywatyzacja SA, w którym Skarb Państwa zachować miał 100 proc. akcji.

Przyjęto też tzw. opcję zerową w kwestii rozliczeń, tj. z jednej strony poniesionych nakładów, z drugiej odszkodowań z tytułu bezumownego użytkowania mienia. Wymóg stosowania zasady nominalizmu połączony z przeprowadzoną w latach 1950 i 1994 denominacją oznacza, że zobowiązania, w tym też i hipoteczne, wyrażałyby się obecnie wręcz symboliczną wartością.

Procedowanie w parlamencie

W toku prac nad ustawą eksperci jednoznacznie wykazywali, że reprywatyzacja przyniesie pozytywne efekty w postaci bezpieczeństwa inwestycyjnego, przyczyni się do poszerzenia działalności gospodarczej i wzrostu zatrudnienia.

Zaproponowane przez rząd rozwiązania spełniały wymóg konstytucyjności.

Procedowanie ustawy w parlamencie pokazało brutalnie, jak niektórzy politycy koniunkturalnie traktują zmiany ustrojowe zachodzące w Polsce. Niektóre wypowiedzi mieściły się w najgorszej retoryce uprawianej przez ideologów z okresu lat 50.

W końcu po 12 latach od odzyskania wolności 11 stycznia 2001 r. Sejm RP uchwalił ustawę reprywatyzacyjną wniesioną z inicjatywy rządu J. Buzka.

Ustawę tę Rada Legislacyjna uznała za jeden z najlepszych aktów prawnych przygotowanych w III RP. Opinię tę wyraził publicznie jej przedstawiciel podczas posiedzenia w Senacie.

Wydawało się, że w końcu Polska ureguluje stosunki własnościowe.

Niestety, na przeszkodzie stanęło weto zgłoszone przez prezydenta A. Kwaśniewskiego. Szansa na załatwienie problemu reprywatyzacji przepadła.

Weto i jego skutki

W świetle wspomnianej wcześniej opinii Rady Legislacyjnej dziwić musiało uzasadnienie do weta prezydenta twierdzące, iż był to akt pod względem prawnym zły. Raczej twierdzenie to należy przyjąć za socjotechniczny zabieg o podłożu politycznym, zastosowany na użytek chwili.

Uzasadnienie weta było nieporadne. Prezydent np. podważył wyliczenia przeprowadzone przez rząd. Jednocześnie własnych wyliczeń nie przeprowadził. W uzasadnieniu uznał, iż naruszeniem porządku prawnego jest partycypacja gmin w reprywatyzacji, co kłóciło się z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził w kwietniu 2000 r. dokładnie coś odwrotnego. Również podważono formułę renty leśnej, twierdząc, iż leśnicy są jej przeciwni w sytuacji, gdy pomysł renty leśnej wyszedł właśnie od tego środowiska.

Warto zauważyć, iż zgłaszając weto do ustawy, A. Kwaśniewski odesłał poszkodowanych właścicieli do sądów.

Było to bardzo ryzykowne posunięcie. Tym stwierdzeniem odebrał poszkodowanym nadzieję. Zniecierpliwieni, nie licząc już na ustawowe rozwiązanie, zaczęli coraz częściej korzystać z tej rady.

Komunistyczne władze, stanowiąc nacjonalizacyjne prawo, w celu zachowania pozorów legalności swego istnienia, dopuściły możliwość dochodzenia swych praw przez część wywłaszczonych. Polskie sądy, dostosowując orzecznictwo do ogólnie uznanych zasad będących atrybutem demokratycznych państw prawnych, możliwości dochodzenia roszczeń we wspomnianym trybie coraz bardziej poszerzają. Dziś orzecznictwo dopuszcza np. zwrot nieruchomości przeznaczonej w planie zagospodarowania na cele publiczne.

Jedną z naczelných zasad przyjętych w ustawie była ochrona budżetu. Weto spowodowało sytuację dokładnie odwrotną.

Wygrane postępowania skutkują zasądzanymi wysokimi odszkodowaniami pieniężnymi. To obciąża bezpośrednio budżet. Skala tych wypłat jest coraz większa. Tego właśnie można było uniknąć, gdyby ustawa stała się obowiązującym prawem. Brak w budżecie środków na ten cel powoduje eskalację łamania praw obywatela. Z tego powodu zaistniały niekorzystne dla Polski precedensy w postaci orzeczeń Trybunału w Strasburgu.

Nie bez znaczenia jest też fakt, iż sądy orzekają o pełnym odszkodowaniu, podczas gdy zawetowana ustawa je ograniczyła, co było wynikiem zawartego kompromisu między stowarzyszeniami dawnych właścicieli a rządem.

W którym miejscu jesteśmy

Ustawa ujednoliciła kryteria zwrotu mienia w naturze. Brak takich jednoznacznych ustawowych zasad rodzi negatywne skutki. Gdzie jest bałagan własnościowy, tam jest okazja do podejmowania różnych podejrzanych działań, które łatwo mogą przybrać charakter patologii.

Nie można też pominąć faktu, iż po roku 1989 uchwalono ustawy dotyczące zwrotu mienia poszczególnym kościołom funkcjonującym w Polsce. Nastąpiła więc sytuacja, w której III RP rekompensuje osoby prawne, a nie dopuszcza do tego procesu w przypadku osób fizycznych.

Wcześniej zróżnicowanie zrobiły rządy komunistyczne w przypadkach przejęcia mienia znajdującego się na terytorium Polski należącego do cudzoziemców. Władze PRL w latach 1950–1975 podpisały kilkanaście umów indemnizacyjnych z określonymi państwami, przekazując środki pieniężne w ustalonej wysokości na zaspokojenie roszczeń majątkowych obywateli owych państw. Władze potraktowały więc obywateli obcych państw korzystniej niż własnych.

Najłatwiej i najprościej proces reprivatyzacji można było przeprowadzić na początku transformacji ustrojowej. Tego nie zrobiono i Polska dziś jest jedynym państwem Europy Środkowo-Wschodniej, która nie uporządkowała stosunków własnościowych.

Komunizm w sposób doktrynalny niszczył i likwidował własność prywatną. W sytuacji gdy został on potępiony i odrzucony, naturalna stała się konieczność przywrócenia obywatelom własności, której pozbawiły ich totalitarne władze. W nowej rzeczywistości, po obaleniu komunizmu, reprivatyzacja winna być istotnym elementem transformacji ustrojowej.

Przeobrażeń w życiu publicznym nie można przeprowadzać z pominięciem podstawowych zasad, które są fundamentem demokracji. Transformacja ustrojowa wymaga zmian, które mają służyć realnemu upodmiotowieniu obywatela. Afirmacją tego winno być stworzenie systemu prawnego opartego na nienaruszalnych i niezbywalnych prawach przysługujących człowiekowi. W przeciwnym razie następuje ograniczanie praw obywateli i umacnianie omnipotencji państwa.

Negując system totalitarny, odcinano się od takiej relacji między państwem a obywatelem. Dlatego też problem reprivatyzacji wykracza poza literalną formułę własności. Transformacja ustrojowa bez rozwiązania tej kwestii będzie procesem ułomnym. Negatywne konsekwencje tego stanowią poważny balast.

Autor był ministrem do spraw reprivatyzacji w gabinecie Jerzego Buzka.