

ANNA KORZENIEWSKA-LASOTA

Prace parlamentarne nad projektami ustaw reprivatyzacyjnych w Senacie I i Sejmie X kadencji

Parliamentary work on the reprivatization acts in the Senate
of the 1st term and the Sejm of the 10th term

Abstract

The political changes that took place after 1989 gave hope to many citizens for regaining their lost property, both that related to the post-war change of the state's eastern border and taking over property without compensation. And although the issue of re-privatization was present in the political discourse, it caused so much controversy that, despite the legislative initiatives undertaken, it was not comprehensively regulated. The paper presents drafts of reprivatization laws on which the Senate of the 1st term of office and the Contract Sejm worked. It presents the parliamentary discussion surrounding the issue of reprivatization and the most important problems that caused the work on all the acts submitted in the Sejm of the 10th term to fail.

KEYWORDS: reprivatization, act,
parliamentary works, Senate, Sejm

SŁOWA KLUCZOWE: reprivatyzacja,
projekt ustawy, prace parlamentarne,
Senat, Sejm

ANNA KORZENIEWSKA-LASOTA – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor
Uniwersytetu Pomorskiego w Słupsku, ORCID – 0000-0002-2072-2807,
e-mail: anna.korzeniewska-lasota@upsl.edu.pl

1 | Wstęp

Przemiany ustrojowe, jakie zachodziły po roku 1989 r., stworzyły dla wielu obywateli nadzieję na odzyskanie utraconego mienia, zarówno tego, które wiązało się z powojenną zmianą wschodniej granicy państwa, jak i przejęciem mienia na własność Państwa bez odszkodowania^[1]. Dawni właściciele oraz ich spadkobiercy zainteresowani odzyskaniem utraconego mienia kierowali więc swoje apele, pisma, petycje, listy do różnych organów państwa wnosząc o podjęcie działań zmierzających do uregulowania kwestii zwrotu lub przyznania rekompensaty za utraconą własność.

Jako pierwszy, prace nad rozwiązaniem kwestii reprivatyzacji^[2] jesienią 1989 roku podjął Senat, który przedłożył Sejmowi dwa projekty ustaw: o zwrocie mienia przejętego na własność Państwa na podstawie przepisów o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym oraz o zwrocie aptek przejętych na własność Państwa w 1951 r. Następnie projekt przedłożyli posłowie, a jako ostatni został przedstawiony projekt rządowy.

Celem artykułu jest zobrazowanie prac, jakie toczyły się w Senacie I i Sejmie X kadencji^[3], a które doprowadziły w konsekwencji do przedłożenia

¹ Na temat prawnych, społecznych i ekonomicznych argumentów przeciwko reprivatyzacji mienia przejętego zgodnie z aktami stanowiącymi po II wojnie światowej, ale bez odszkodowania zob. Wiesław Lang, „Problem reprivatyzacji w kontekście zasad państwa prawa i aksjologii polskiego systemu prawa” *Studia Iuridica Toruniensia*, t. I (2001).

² Na temat reprivatyzacji, jej uwarunkowań prawnych oraz problemów związanych z realizacją roszczeń z tytułu utraty własności zob. np.: Wojciech J. Katner, „Uwarunkowania prawne reprivatyzacji w Polsce (zakres przedmiotowy i podmiotowy, roszczenia reprivatyzacyjne)” *Państwo i Prawo*, z. 7 (2003): 17-32; Wojciech Łączkowski, „Ustrojowe podstawy reprivatyzacji w III Rzeczypospolitej Polskiej”, [w:] *Reprivatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa* (Warszawa: Kancelaria Senatu, 1999), 27-30; Krzysztof H. Łaszkiwicz, „Problemy związane z realizacją roszczeń z tytułu utraty własności”, [w:] *Reprivatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa* (Warszawa: Kancelaria Senatu, 1999), 17-26.

³ W wyniku porozumień politycznych okrągłego stołu, które zapoczątkowały zmiany ustrojowe, 4 czerwca 1989 r. przeprowadzono wolne i demokratyczne wybory do Senatu (Senat I kadencji – 1989-1991) oraz częściowo demokratyczne wybory do Sejmu, albowiem w myśl okrągłostołowego kontraktu tylko 35 % mandatów przeznaczono do swobodnego podziału. Wybrany w ten sposób Sejm (tzw. Sejm kontraktowy), był Sejmem X kadencji (1989-1991). 26 października 1991 r. Sejm podjął

do laski marszałkowskiej dwóch senackich oraz poselskiego i rządowego projektów ustaw reprivatyzacyjnych, przedstawienie ich najważniejszych założeń, a następnie ukazanie toczących się prac legislacyjnych w Sejmie, zarówno tych, które miały miejsce na plenum izby, jak i w komisjach.

W opracowaniu wykorzystane zostały metody i techniki badawcze właściwe dla podejścia historycznoprawnego do wyjaśniania zjawisk i procesów społecznych, w szczególności metoda historyczna. Dla odtworzenia treści przedłożonych projektów ustaw wykorzystano druki sejmowe i senackie, a w celu odzwierciedlenia prac parlamentarnych nad projektami oraz stanowisk poszczególnych klubów parlamentarnych – sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu i Senatu oraz biuletyny z prac komisji.

2 | Projekty ustaw reprivatyzacyjnych

2.1. Senacki projekt ustawy o zwrocie mienia przejętego na własność Państwa na podstawie przepisów o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym

Propozycja uregulowania sprawy reprivatyzacji wybrzmiała w Senacie już we wrześniu 1989 r. na 8 plenarnym posiedzeniu Izby, kiedy to senator Henryk Wilk, kierując się, jak to określił, „dbałością o wiarygodność naszego postępowania w sprawach własnościowych obecnie i w przyszłości”, złożył wniosek o powołanie w ramach jednej z komisji senackich zespołu, który dokonałby „zinwentaryzowania przypadków odebrania bez odszkodowania i niezgodnie z prawem nacjonalizacji prywatnych przedsiębiorstw”^[4]. Wnioskowi nadano dalszy bieg, ówczesny marszałek Andrzej Stelmachowski zdecydował o jego przesłaniu do Komisji Gospodarki Narodowej.

Efektem prac komisji było przedstawienie Senatowi w dniu 24 kwietnia 1990 r. wniosku o podjęcie uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu

decyzję o samorozwiązaniu i przeprowadzeniu pierwszych wolnych wyborów do oby izb: Sejmu I kadencji i Senatu II kadencji.

⁴ Wypowiedź senatora Henryka Wilka, w: Sprawozdanie stenograficzne z 8 posiedzenia Senatu w dniu 30 września 1989 r., Warszawa 1989, 12-14.

projektu ustawy o zwrocie mienia przejętego na własność państwa na podstawie przepisów o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym^[5].

Nad inicjatywą ustawodawczą senatorowie dyskutowali w czasie 23 posiedzenia izby w dniu 26 kwietnia 1990 r.^[6]. Projekt w imieniu Komisji Gospodarki Narodowej omawiał senator Henryk Wilk. Podkreślał, że projekt stanowi pierwszy etap prac początkujących regulacje prawne dotyczące zwrotu mienia przejmowanego przez państwo w latach czterdziestych i pięćdziesiątych. Ze względu na kondycję gospodarki państwa, a jednocześnie uwzględniając oczekiwania poszkodowanych, projekt zakładał kilkuetapowy proces zwrotu przejętego nieodpłatnie mienia w formie rekompensaty niepieniężnej. Zwrot mienia miał nastąpić bez odszkodowania dla jednostki, w której władaniu mienie to pozostawało. W czasie prac w komisji zastanawiano się nad dwoma wariantami zdefiniowania osoby uprawnionej. Po pierwsze beneficjentami ustawy mieli być byli właściciele lub ich spadkobiercy posiadający obywatelstwo polskie i miejsce stałego zamieszkania w granicach państwa. W wariantcie drugim rezygnowano z wymogu domicylu i aktualnego posiadania obywatelstwa polskiego. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej zaproponowała senatorom wariant drugi.

Projekt wzbudził duże zainteresowanie. W dyskusji na plenum izby wzięło udział kilkunastu senatorów^[7]. Zasadniczo wśród dyskutantów panowała zgoda co do słuszności uchwalenia ustawy, rozmówcy różnili się natomiast w zakresie przyjęcia rozwiązań szczegółowych. Najwięcej kontrowersji wzbudzało ustalenie beneficjentów ustawy, zakresu reprivatyzacji oraz jej kosztów. Zastanawiano się też nad kwestią rozwiązań proceduralnych dotyczących wskazania organów właściwych do orzekania w sprawach zwrotu mienia.

I tak senator Jan Józef Lipski proponował ograniczenie zakresu podmiotowego projektowanej ustawy, podobnie senator Tadeusz Zaskórski, który opowiedział się za przyjęciem wspomnianego wariantu pierwszego,

⁵ Zob. druk senacki nr 218.

⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 23 posiedzenia Senatu RP w dniach 26 i 27 kwietnia 1990 r., Warszawa 1990, 43-72.

⁷ Byli to następujący senatorowie: Henryk Wilk, Jan Józef Lipski, Walerian Piotrowski, Józef Góralczyk, Benedykt Pszczółkowski, Tadeusz Zieliński, Cezary Józefiak, Andrzej Stelmachowski, Tadeusz Zaskórski, Maciej Krzanowski, Włodzimierz W. Bojarski, Zbigniew Rokicki, Walerian Piotrowski, Leszek Piotrowski, Roman Ciesielski, Mieczysław Trochimiuk, Karol Modzelewski.

tn. zastosowania kryterium obywatelstwa i wymogu zamieszkania w granicach państwa polskiego. Za ograniczeniem kręgu uprawnionych do polskich obywateli był również senator Włodzimierz Bojarski.

Z kolei orędownikami wariantu drugiego w brzmieniu: „osobami uprawnionymi są byli właściciele lub ich spadkobiercy” byli senatorowie Leszek Piotrowski i Mieczysław Trochimiuk. Ten ostatni uważał, że tylko takie rozwiązanie będzie świadectwem „respektowania zasad ochrony własności przestrzeganych w cywilizowanym świecie”. Nieco zmodyfikowany wariant drugi poprzez określenie, iż prawo zwrotu lub rekompensaty mają ci, „którzy mieli w chwili przejścia obywatelstwo polskie, mają je nadal lub do niego powrócą”, zaproponował senator Maciej Krzanowski.

Pojawiły się głosy nawołujące do jak najszybszego uchwalenia ustawy^[8], tj. już w czasie odbywającego się wówczas posiedzenia Senatu, oraz wskazujące na konieczność ponownego skierowania projektu do prac w komisji w celu jego dopracowania. Formalny wniosek o przekazanie projektu do komisji złożył senator Walerian Piotrowski. Wniosek został wsparty przez innych dyskutantów, a mianowicie senatorów Tadeusza Zielińskiego i Cezarego Józefiaka. Wszyscy uzasadniali swoje wnioski wagą regulowanej materii.

Wiele miejsca w dyskusji poświęcono przedmiotowemu zakresowi ustawy. Generalnie wypowiedzane w dyskusji stanowiska można podzielić na dwie grupy. Jedni opowiadali się za podjęciem trudu kompleksowego rozwiązania problemu reprivatyzacji, drudzy byli za rozwiązaniem etapowym. Przedstawicielem pierwszej grupy był m.in. senator Roman Ciesielski, który uważał, że ze względu na wagę problemu i pojawiające się liczne wątpliwości, należy zastanowić się nad kompleksowym rozwiązaniem problemu reprivatyzacji. Nie bez znaczenia były tu oczekiwania byłych właścicieli jak i możliwości finansowe państwa. Stąd też większe poparcie miała propozycja etapowego rozwiązania problemu reprivatyzacji wspierana np. przez senatora Zbigniewa Rokickiego, który był też orędownikiem jak najszybszego przyjęcia, najlepiej już w czasie odbywającego się posiedzenia, specjalnej uchwały o treści zawartej w druku 224^[9], która byłaby deklaracją zawierającą zamierzenia całościowego, choć etapowego rozwiązania problemu reprivatyzacji.

⁸ Postulował o to np. marszałek Andrzej Stelmachowski.

⁹ Propozycja uchwały, w jej zasadniczych punktach, była następująca: „Dokonywane zmiany ustrojowe w Polsce, a w szczególności inicjowane przez rząd przekształcenia własnościowe, wymagają również naprawienia krzywd wyrządzonych wskutek zagarnięcia przez państwo mienia prywatnego. W związku z tym Senat występuje z inicjatywą ustawowego uregulowania kwestii zwrotu

Należy bowiem nadmienić, że wraz z projektem ustawy przedłożono projekt Uchwały w sprawie zwrotu mienia przejętego na własność Państwa w latach powojennych^[10]. Uchwała ta również wzbudziła kontrowersje. Byli zwolennicy przyjęcia jej już na trwającym posiedzeniu w wersji zaproponowanej przez komisję senacką^[11] oraz jej przeciwnicy^[12]. Z jednej strony widziano potrzebę zaakcentowania, iż wolą Senatu jest kompleksowe, aczkolwiek ze względu na uwarunkowania prawne i stan finansów państwa, etapowe rozwiązanie sprawy reprivatyzacji, z drugiej akcentowano, iż przyjęcie takiej uchwały o charakterze ustrojowym, politycznym, wymaga poważnej debaty, a może nawet, jak proponował senator Karol Modzelewski, „jakiegoś naradzenia się z narodem” co do kształtu i zakresu reprivatyzacji. Ostatecznie zdecydowano o przekazaniu projektu uchwały do komisji.

Zwolennicy rozwiązania etapowego proponowali jednak poszerzenie zakresu ustawy^[13]. Senator Walerian Piotrowski postulował przyznanie

tego mienia właścicielom lub ich spadkobiercom, bądź też przyznania stosownej rekompensaty. Rozwiązanie tej sprawy, poza naprawieniem indywidualnych krzywd, sprzyjać będzie tworzeniu rynkowego ładu ekonomicznego. Aby nie wywoływać dodatkowych trudności gospodarczych, lecz na odwrót, przyspieszać poprawę sytuacji, proces zwrotu mienia prywatnego powinien być kilkustopniowy, a forma rekompensat – niepieniężna. Zwrot wspomnianego mienia nie miałby charakteru powszechnego; dotyczyć będzie jedynie tych części obecnych struktur państwowych lub spółdzielczych, które stanowią wyraźnie wyodrębnione jednostki fizyczne i nie zostały w istotny sposób przetransformowane. Zwrot mienia dotyczyć więc będzie przede wszystkim małych obiektów przemysłowych, działek, domów, sklepów, aptek, niektórych gospodarstw lub ich części przejętych przez Państwowy Fundusz Ziemi, gospodarstw państwowych i spółdzielczych. [...] Senat uważa, że rekompensata za utracone mienie winna dotyczyć nie tylko obywateli polskich, łącznie z ludnością przesiedloną z ziem wschodnich II Rzeczypospolitej, ale również zamieszkałych za granicą byłych obywateli polskich [...] Program zwrotu mienia powinien stanowić kierunkowe wytyczne dla legislacji, którą należy bezzwłocznie podjąć, jednakże podjęcie działań rewindykacyjnych jest uwarunkowane przyjęciem przez parlament fundamentalnych aktów prywatyzacyjnych. Senat zwraca się do rządu o podjęcie działań zmierzających do powstrzymania zmian własnościowych tam, gdzie wniesione zostały roszczenia byłych właścicieli, do czasu ustawowego uregulowania problemu. Natomiast nie należy opóźniać zwrotu mienia przejętego przez państwo z naruszeniem prawa”.

¹⁰ Druk senacki nr 224 z 25 kwietnia 1990 r.

¹¹ O przegłosowanie uchwały wnosił senator Zbigniew Rokicki.

¹² Wśród zabierających głos w dyskusji przeciwko uchwaleniu uchwały wypowiedzieli się marszałek Andrzej Stelmachowski oraz senator Karol Modzelewski.

¹³ Taki postulat zgłaszał np. senator Józef Góralczyk.

odszkodowania w przypadkach, w których bezprawnie pozbawiono mienia i które nie jest w posiadaniu Skarbu Państwa ani państwowych osób prawnych. Senator Zbigniew Rokicki zaproponował zmianę brzmienia art. 2 ust. 1^[14] poprzez dodanie zdania: „Zwrotowi podlega także mienie, które jest w posiadaniu gmin lub innych komunalnych osób prawnych”. Senator Benedykt Pszczółkowski, popierając ideę uchwalenia ustawy, zaproponował wprowadzenie jako kolejnego etapu reprivatyzacji zwrot majątku fundacjom.

Wiele uwagi poświęcono też kwestii odpowiedniej procedury, która byłaby właściwa w postępowaniach o zwrot mienia lub przyznanie rekompensaty. Wskazywano bowiem, że rozwiązanie zaproponowane w projekcie, przyznające prawo do orzekania w sprawach rekompensaty organom gminy, może być trudne w realizacji z uwagi na dużą złożoność prawną tego rodzaju spraw.

Ponadto, jak słusznie zauważył senator Tadeusz Zieliński, wątpliwości interpretacyjne mogło wzbudzać określenie „organy gminy” zawarte w art. 5 projektu^[15]. Nie sposób było bowiem przesądzić, czy chodzi o organy uchwałodawcze, wykonawcze czy kontrolne. Za chybione senator uznał też rozwiązanie dotyczące, jak to określił „mieszanej kompetencji organów sądowych”, gdzie w pierwszej instancji rozstrzyga organ gminy, w drugiej sąd wojewódzki, bez możliwości zaskarżenia orzeczenia tego sądu do wyższej instancji sądowej. Za mankament uznał też brak wyliczeń finansowych szacujących koszt uchwalenia ustawy.

Wobec podniesionych wątpliwości senator Andrzej Stelmachowski zaproponował, aby w sprawach zwrotu lub przyznania rekompensaty orzekały organy rządowej administracji terenowej stopnia podstawowego, w II instancji minister, a następnie przysługiwałaby skarga do sądu administracyjnego.

¹⁴ Treść art. 2 była następująca: „1. Mienie, o którym mowa w art. 1 [mienie przejęte na własność na podstawie ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym - AKL], które znajduje się w posiadaniu Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych albo gmin i związków komunalnych a także mienie, nabyte nieodpłatnie przez spółdzielnie, podlega zwrotowi byłym właścicielom lub ich spadkobiercom. 2. Nie podlega zwrotowi mienie, jeżeli nakłady poniesione na to mienie przekraczają wartość z chwili jego przejęcia”.

¹⁵ Art. 5 ust. 1 projektu zakładał, że „w sprawach zwrotu mienia lub przyznania rekompensaty orzekają w pierwszej instancji organy gminy w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej”.

Innym zagadnieniem, niezmiernie istotnym w czasie dyskusji, był koszt realizacji projektowanej ustawy. Obawy o finansowe możliwości realizacji ustawy zgłosił m.in. senator Tadeusz Zaskórski, po czym wsparli go inni dyskutanci. Pojawił się nawet głos senatora Włodzimierza Bojarskiego, proponujący, aby zwrot mienia w naturze oraz rekompensata obciążały podmioty gospodarcze a nie Skarb Państwa. Wśród dyskutowanych zagadnień była też propozycja oprocentowania bonów kapitałowych, zgłoszona przez senatora Waleriana Piotrowskiego.

W czasie dyskusji na plenum Senatu głos zabrał również dyrektor Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Przekształceń Własnościowych Wojciech Góralczyk. Wskazał, że zainteresowanie obywateli kwestią zwrotu mienia jest bardzo duże, stąd inicjatywa Senatu jest cenna, a zwłaszcza propozycja stopniowego rozwiązywania tego problemu rozpoczęcia od tego, co jest „najprostsze pod względem prawa”. Wsparł propozycję marszałka Stelmachowskiego dotyczącą przyjęcia administracyjnej drogi postępowania w sprawach zwrotu mienia.

Po dyskusji senatorowie zdecydowali o przekazaniu projektu ustawy do Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych Senatu^[16]. Wyrazili również wolę przyjęcia uchwały dotyczącej reprivatyzacji^[17], jednakże propozycję tekstu wspomnianej uchwały, zawartej w druku senackim nr 224, senatorowie przekazali do dalszych prac w Komisji Gospodarki Narodowej i Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, aby te przygotowały propozycję tekstu uchwały i przedstawiły ją razem z projektem dyskutowanej ustawy jako odrębny dokument^[18].

Po raz drugi Senat zajmował się projektem ustawy o zwrocie mienia przejętego na własność Państwa na 24 posiedzeniu w dniu 17 maja 1990 r.^[19]. Komisja zaproponowała izbie nieco zmienioną wersję projektu^[20].

¹⁶ Za wnioskiem o skierowanie projektu do komisji opowiedziało się 45 senatorów, 16 było przeciwnych, a 4 wstrzymało się od głosu. – Sprawozdanie stenograficzne z 23 posiedzenia Senatu RP w dniach 26 i 27 kwietnia 1990 r., Warszawa 1990, 70.

¹⁷ Za przyjęciem takiej uchwały głosowało 34 senatorów, przeciw było 20, 10 wstrzymało się od głosu. – Sprawozdanie stenograficzne z 23 posiedzenia Senatu RP w dniach 26 i 27 kwietnia 1990 r., 71.

¹⁸ Za przekazaniem projektu uchwały do prac w komisjach opowiedziało się 34 senatorów, przeciw było 13, a 16 wstrzymało się od głosu. – Sprawozdanie stenograficzne z 23 posiedzenia Senatu RP w dniach 26 i 27 kwietnia 1990 r., 72.

¹⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 24 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej w dniu 17 maja 1990 r., Warszawa 1990, 68-86.

²⁰ Efekty prac komisji zaprezentował senator Walerian Piotrowski.

Poszerzono zakres mienia, które mogło podlegać zwrotowi, a zawężono zakres podmiotowy. Beneficjentami ustawy proponowano uczynić Polaków, którzy mieszkali w kraju. Uznano bowiem, że taki sposób określenia beneficjentów jest najłatwiejszy i najprostszy w realizacji. Jak podkreślił senator sprawozdawca, przedłożona propozycja nie jest „aktem dyskryminacji obywateli innych państw, albowiem ta ustawa jest ustawą wyjątkową, daje możliwość ubiegania się o zwrot mienia kiedyś przejętego na rzecz skarbu państwa, a jednocześnie nie zamyka drogi do uregulowania tego problemu w aspekcie odszkodowania w relacji państwo polskie – inne państwo”^[21]. O przyjęciu takiej wersji określenia podmiotów uprawnionych przesądziła też świadomość tego, że proponowana ustawa była pierwszym etapem reprivatyzacji, a jej celem było nie tylko „usunięcie niesprawiedliwości”, ale także działanie zmierzające do ożywienia gospodarczego w kraju.

Celowo posłużono się terminem rekompensata. Chodziło o zaakcentowanie, że nie jest to odszkodowanie w rozumieniu Kodeksu cywilnego, tzn. odszkodowanie, które obejmowałoby pełnię poniesionej szkody, a więc zarówno *damnum emergens*, jak i *lucrum cesans*, albowiem w sytuacji, kiedy zwrot mienia nie byłby możliwy, rekompensata byłaby tylko częściowym odszkodowaniem wypłacanym w specjalnym papierze wartościowym – bonie kapitałowym.

W zakresie trybu postępowania komisja zaproponowała przyjęcie trybu mieszanego administracyjno-sądowego, powierzając orzecznictwo w pierwszej instancji administracyjnej wojewodzie. Postępowanie odwoławcze przeniesiono do sądu wojewódzkiego, aby sąd miał możliwość merytorycznego rozpoznania sprawy, a nawet uzupełnienia postępowania dowodowego. Zaproponowano też wprowadzenie trzyletniego, prekluzyjnego terminu do składania wniosków o zwrot lub rekompensatę. Potrzebę ustanowienia takiego terminu tłumaczono koniecznością stabilizacji stosunków własnościowych. Komisji nie udało się przygotować projektu uchwały wyrażającej stanowisko izby wobec problemu reprivatyzacji^[22].

I tym razem wywiązała się ożywiona dyskusja^[23], która zasadniczo koncentrowała się wokół tych samych co wcześniej zagadnień spornych, a mianowicie zakresu zastosowania ustawy, w szczególności określenia

²¹ Sprawozdanie stenograficzne z 24 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej w dniu 17 maja 1990 r. (wypowiedź senatora sprawozdawcy Waleriana Piotrowskiego), 72.

²² Ibidem, 74.

²³ W dyskusji wzięli udział następujący senatorowie: Stanisław Obertaniec, Jan Józef Lipski, Lech Koziół, Henryk Wilk, Walerian Piotrowski, Andrzej Szczypiorski,

jej beneficjentów. Senator Lech Koziół proponował doprecyzowanie art. 3 „osobami uprawnionymi do zwrotu są byli właściciele, jeśli mają obywatelstwo polskie i miejsce stałego zamieszkania w granicach państwa” poprzez dodanie słów: „jeżeli w chwili wszczęcia postępowania” mają obywatelstwo polskie i miejsce stałego zamieszkania w granicach państwa. Uściślenie to poparł senator Henryk Wilk. Z kolei senator Walerian Piotrowski nie podzielił wniosku senatora Koziola. Zauważył bowiem, że pomiędzy momentem wszczęcia a wydaniem orzeczenia może upłynąć bardzo wiele czasu, stąd bardziej precyzyjnym byłoby określenie „osobami uprawnionymi do zwrotu są byli właściciele lub ich spadkobiercy, jeżeli w chwili wejścia w życie ustawy mają obywatelstwo polskie i miejsce zamieszkania na terenie Polski”.

Pojawiły się również nowe wątpliwości, a mianowicie dotyczące brzmienia art. 2 pkt 2: „Nie podlega zwrotowi mienie, jeżeli nakłady poniesione na to mienie przekraczają wartość w chwili jego przyjęcia”. Zrodziła się bowiem obawa, że ze względu na wysokość poniesionych przez lata nakładów może w ogóle nie dochodzić do zwrotu utraconego majątku. Zwolennicy takiej konstrukcji przepisu art. 2 pkt 2 wskazywali, iż obaw tych nie powinno być, ponieważ zaproponowane rozwiązanie jest bliskie temu, które funkcjonuje na gruncie prawa cywilnego, gdzie przepisy traktują o tego rodzaju sytuacjach, gdy nakładów dokonuje samoistny posiadacz nieruchomości niebędący właścicielem^[24]. Senator Jerzy Madej zaproponował dodanie do przepisu słowa „znacznie”, aby umożliwić „płynne określenie, czy te poniesione nakłady – szczególnie w odniesieniu do budynków, do różnego rodzaju pensjonatów czy małych hotelików – przekraczają pierwotną wartość znacznie czy nieznacznie”^[25].

Pojawiła się też propozycja redakcji przepisu w sposób następujący: „Nie podlega zwrotowi mienie, jeżeli nakłady nie związane z zachowaniem substancji poniesione na to mienie przekraczają wartość [czy, jak proponował senator Jerzy Madej, znacznie przekraczają wartość – przyp. autor] w chwili jego przejęcia”^[26]. Na koniec zgłoszono poprawkę nadającą art. 2 pkt 2 brzmienie następujące: „Można odmówić zwrotu mienia, jeżeli wartość nakładów poniesionych na to mienie przekracza jego wartość w chwili

Jerzy Madej, Piotr Andrzejewski, Andrzej Rozmarynowicz, Józef Ślisz. Niektórzy zabierali głos kilkukrotnie.

²⁴ Tak przekonywał m.in. senator Walerian Piotrowski.

²⁵ Głos w dyskusji senatora Jerzego Madeja. – Sprawozdanie stenograficzne z 24 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej w dniu 17 maja 1990 r., 81.

²⁶ Była to propozycja senatora Piotra Andrzejewskiego.

przejęcia przez Państwo. Zwrot takiego mienia może nastąpić za zapłatą wartości dokonanych na mieniu nakładów zwiększających wartość rzeczy w chwili zwrotu uprawnionemu właścicielowi”^[27].

Ostatecznie powyższy projekt ustawy, wraz ze zgłoszoną poprawką, został przyjęty w czasie 24 posiedzenia Senatu w dniu 17 maja 1990 r. Za uchwałą głosowało 60 senatorów, nikt nie był przeciw, a 7 senatorów wstrzymało się od głosu^[28]. Projekt, jak wyjaśniano w jego uzasadnieniu, był odpowiedzią na postulaty byłych właścicieli i ich spadkobierców, którzy kierowali do różnych organów państwa prośby o podjęcie działań zmierzających do odzyskania przejętego przez Państwo mienia. Projektowana ustawa^[29] nie była obszerna, zawierała zaledwie 15 artykułów, miała stanowić realizację pierwszego etapu prac nad sprawami zwrotu mienia przejętego na własność państwa na podstawie różnych tytułów. Przewidywała zwrot lub wypłatę rekompensat w formie bonów kapitałowych za mienie przejęte na własność państwa tylko na podstawie ustawy z 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym^[30]. Nie regulowała kwestii zwrotu majątku pozostawionego poza obecnymi granicami państwa.

Senatorowie proponowali wprowadzenie zasady zwrotu mienia znajdującego się w posiadaniu Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych albo gmin i związków komunalnych oraz nabytego nieodpłatnie przez spółdzielnie lub inne organizacje polityczne i społeczne. Projekt zakładał możliwość odmówienia zwrotu mienia, jeżeli wartość nakładów poniesionych na to mienie przekraczała jego wartość w chwili przejęcia przez państwo. Zwrot takiego mienia mógł nastąpić za zapłatą wartości dokonanych na mieniu nakładów zwiększających wartość mienia w dniu

²⁷ Poprawkę zgłosili senatorowie Walerian Piotrowski i Henryk Wilk.

²⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 24 posiedzenia Senatu w dniu 17 maja 1990 r., 86. Do reprezentowania stanowiska Senatu w dalszych pracach nad projektem Senat wyznaczył senatora Henryka Wilka (Uchwała Senatu RP z 17 maja 1990 r.)

²⁹ Projekt ustawy omówiono na podstawie tekstu zawartego w sprawozdaniu stenograficznym z 24 posiedzenia Senatu w dniu 17 maja 1990 r. – Sprawozdanie..., 125-127.

³⁰ Dz. U. z 1958 r. Nr 11, poz. 37 ze zm. Zgodnie z przepisami dekretu przymusowemu zarządowi państwowemu mogły być poddane przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe, w szczególności instytucje kredytowe, bankowe, ubezpieczeniowe, kolejowe, instytucje naukowe, oświatowe, kulturalne, a także opieki społecznej i dobroczynne, fundacje czy ich mienie ruchome i nieruchome, znajdujące się na obszarze Rzeczypospolitej.

wydania uprawnionemu^[31]. W przypadku, kiedy zwrot mienia w naturze nie byłby możliwy, jak również, kiedy osoba uprawniona zrzekłaby się przyjęcia mienia, przewidziano wypłatę rekompensaty.

Ponieważ wypłata rekompensat w gotówce, ze względu na stan budżetu państwa, nie była możliwa, proponowano w projekcie połączenie rekompensat z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych. Przewidziano więc przyznawanie rekompensat w formie bonów kapitałowych, będących nieoprocentowanymi papierami wartościowymi na okaziciela. Bony, emitowane przez Skarb Państwa, miały być ważne 10 lat od daty ich wydania osobie uprawnionej i służyć do zapłaty przy nabywaniu udziałów lub akcji sprzedawanych przez Skarb Państwa.

Wartość bonów kapitałowych miała odpowiadać wysokości rekompensaty ustalonej na podstawie stanu mienia w chwili jego przejęcia na własność państwa oraz wartości tego mienia w chwili orzekania o rekompensacie. Zasady inwentaryzacji i szacowania przejętego na własność państwa mienia miała określić w rozporządzeniu Rada Ministrów.

Beneficjentami tego etapu reprivatyzacji mieli być właściciele lub ich spadkobiercy posiadający obywatelstwo polskie i miejsce stałego zamieszkania w granicach państwa polskiego^[32].

W sprawach zwrotu mienia lub przyznania rekompensaty miał orzekać wojewoda, od którego decyzji przysługiwało odwołanie do właściwego sądu wojewódzkiego. Postępowanie to miało być wszczynane na wniosek osoby zainteresowanej. Przyjęto trzyletni termin składania wniosków, licząc od dnia wejścia w życie ustawy^[33]. Ograniczenie to uzasadniano praktyczną potrzebą ustalenia terminu zakończenia postępowania.

³¹ W poprzedniej wersji zakładano, że zwrotowi nie będzie podlegało mienie będące własnością osób fizycznych lub niepaństwowych osób prawnych oraz mienie pozostające we władaniu państwowych jednostek organizacyjnych oraz spółdzielczych, jeżeli nakłady na to mienie przekraczały jego wartość z chwili przejęcia przez Państwo.

³² Zastosowanie kryterium obywatelstwa oraz domicylu uzasadniano przede wszystkim względem ogólnospołecznym – pobudzeniem przedsiębiorczości oraz zwiększeniem efektywności gospodarczej i często przeciwdziałaniem dewastacji obiektów gospodarczych. Nie bez znaczenia było sprawiedliwe usatysfakcjonowanie materialnie poszkodowanych obywateli, którzy mimo przejęcia ich mienia na własność Państwa, w tym kraju nadal mieszkali i pracowali. Istotne były również ograniczone możliwości finansowe państwa.

³³ Przewidziano miesięczny okres *vacatio legis*.

2.2. Senacki projekt ustawy o zwrocie aptek przejętych na własność państwa w 1951 r.

Drugim, równie oczekiwanym problemem do rozwiązania w ramach reprivatyzacji była kwestia ustalenia praw do przejętych w 1951 r. na własność państwa aptek. Byli właściciele aptek i ich następcy prawni wnosili^[34] o podjęcie działań umożliwiających im odzyskanie przejętego mienia lub uzyskanie godziwej rekompensaty. Problem ostatecznego ustalenia ich praw majątkowych był niezwykle pilny z uwagi na podjęte już przez państwo działania w ramach tzw. małej prywatyzacji, a także rozpoczętą przez przedsiębiorstwo „Cefarm”^[35] sprzedaż aptek.

Odpowiedzią na oczekiwania obywateli był opracowany przez Senat projekt ustawy o zwrocie aptek przejętych na własność państwa^[36]. Projekt nie był obszerny, jego redakcja zamknęła się w 10 artykułach. Zwrotowi miały podlegać apteki przejęte na własność państwa na podstawie ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o przejęciu aptek na własność Państwa^[37]. Przewidziano zwrot aptek będących w posiadaniu Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, gmin i związków komunalnych oraz spółdzielni. Zwrot miał polegać na przeniesieniu własności jej wyposażenia ruchomego wraz z zapasem leków i artykułów sanitarnych wystarczających do prowadzenia działalności przez okres jednego miesiąca. Jeżeli zwracana apteka znajdowała się w lokalu niebędącym własnością osoby uprawnionej, osoba ta z chwilą zwrotu stawała się najemcą lokalu. Celem takiego unormowania było stworzenie osobom uprawnionym realnych możliwości prowadzenia aptek już z chwilą ich odzyskania.

Jeżeli zwrot apteki nie był możliwy, albowiem została ona zlikwidowana albo była własnością innych osób niż wyżej wskazane bądź osoba uprawniona zrzekła się przejęcia apteki, osobie uprawnionej miała przysługiwać od Skarbu Państwa rekompensata wypłacana w formie bonów kapitałowych, emitowanych i wydawanych uprawnionym na zasadach analogicznych jak określone w projekcie ustawy o zwrocie mienia przejętego na własność Państwa na podstawie przepisów o uregulowaniu stanu

³⁴ Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu ustawy, do organów władzy i administracji państwowej kierowano niezwykle liczne listy i wystąpienia dotyczące rozwiązania tej kwestii.

³⁵ Przedsiębiorstwo Zaopatrzenia Farmaceutycznego „Cefarm”.

³⁶ Druk senacki nr 295 z 23 lipca 1990 r.

³⁷ Dz. U. z 1951 r. Nr 1, poz. 1, z 1968 r. Nr 3, poz. 6 i z 1969 r. Nr 13, poz. 95.

prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym. Również wysokość rekompensaty miano ustalać na podobnych zasadach, tzn. biorąc za podstawę stan apteki w chwili przejścia na własność Państwa oraz wartość tej apteki w chwili orzekania o rekompensacie. To również do Rady Ministrów miało należeć wydanie rozporządzenia określającego zasady inwentaryzacji i szacowania wyposażenia ruchomego apteki oraz zapasu leków i artykułów sanitarnych przejętych na własność państwa.

Za beneficjentów ustawy uznano osoby bezpośrednio związane z krajem, tzn. byłych właścicieli i ich spadkobierców, jeżeli byli obywatelami polskimi i posiadali miejsce stałego zamieszkania w kraju. Ze względów słuszności, w celu usunięcia pokrzywdzenia byłych właścicieli lub ich spadkobierców, spowodowanego praktyką wyzbywania się przez Przedsiębiorstwo Zaopatrzenia Farmaceutycznego „Cefarm” własności aptek na rzecz innych osób, pomimo istnienia osób uprawnionych, w art. 4 projektu przewidziano możliwość wystąpienia przez te osoby do sądu z żądaniem rozwiązania umowy zbycia w sytuacji, gdy nabywca w chwili zawarcia umowy wiedział o istnieniu byłego właściciela lub jego spadkobierców. Z żądaniem tym osoba uprawniona mogła wystąpić do sądu w terminie roku od wejścia w życie ustawy. Jeżeli jednak przedsiębiorstwo „Cefarm” zbyło aptekę innej osobie i brak było przesłanek do rozwiązania umowy, to miało przenieść nieodpłatnie na osobę uprawnioną własność innej apteki o zbliżonym wyposażeniu, a gdyby i to nie było możliwe, „Cefarm” miał wypłacić osobie uprawnionej rekompensatę w bonach kapitałowych zakupionych od Skarbu Państwa^[38].

Nad powyższym projektem dyskutowano na 29 posiedzeniu Senatu w dniu 27 lipca 1990 r.^[39] Przedstawiał go w imieniu Komisji Gospodarki Narodowej i Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych senator Henryk Wilk^[40]. Omawiając projekt, wskazał na najbardziej kontrowersyjne kwestie o których żywo dyskutowano w czasie prac w komisji, a mianowicie na problem definicji osoby uprawnionej. Zastanawiano się bowiem, czy beneficjentami ustawy winni być wszyscy obywatele, którzy w chwili przejmowania mienia byli obywatelami polskimi, czy też tylko ci z nich, którzy mieszkają w kraju. Kolejną wątpliwość wzbudzało sformułowanie dotyczące jednostek, które weszły w posiadanie aptek nieodpłatnie,

³⁸ Zob. art. 4 i 5 oraz uzasadnienie projektu.

³⁹ Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 29 posiedzenia Senatu w dniach 26 i 27 lipca 1990 r., Warszawa 1990, 97-108.

⁴⁰ Senator był członkiem Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (OKP).

tnz. nie w drodze kupna od właściciela. Senator sprawozdawca zgłosił też poprawki do art. 2 ust. 1 poprzez skreślenie słów „nabyte nieodpłatnie przez spółdzielnię” i zastąpienie ich słowami „będące w dyspozycji spółdzielni” względnie „w posiadaniu spółdzielni”.

I tym razem debata była ożywiona^[41], najwięcej uwag dotyczyło treści art. 4 projektowanej ustawy^[42]. Dyskusję zapoczątkował senator Antoni Borowski, który poparł zaproponowaną w projekcie ideę reprivatyzacji, wskazując jednocześnie, że konsekwencje za sprzedaż aptek powinno ponieść przedsiębiorstwo Cefarm, a nie ich nabywcy. Zaproponował wykreślenie z projektu ustawy art. 4 oraz tych fragmentów art. 5^[43], które są z nim skorelowane. Z propozycją nie zgadzał się senator Henryk Wilk. Argumentował, że z uwagi na poszanowanie praw dawnych właścicieli, przepis powinien pozostać, a sąd będzie w każdej sprawie orzekał, czy przesłanki w nim określone zostały spełnione i doszło do pokrzywdzenia właścicieli. Za pozostawieniem art. 4 opowiedział się też senator Zbigniew Rokicki. Proponował jednak zmianę zawartego w art. 4 sformułowania „o którego istnieniu nabywca wiedział” na zwrot „o którego roszczeniach nabywca wiedział”. Wskazywał bowiem, że nie każdy właściciel może

⁴¹ W czasie dyskusji głos zabierali następujący senatorowie: Antoni H. Borowski (2), Mieczysław Ustasiak, Andrzej Stelmachowski, Henryk Wilk (4), Edward Wende (3), Zbigniew Rokicki, Walerian Piotrowski (2), Stanisław Hoffmann, Tadeusz Zieliński, Anna T. Bogucka-Skowrońska (2). W nawiasie wskazano liczbę wystąpień.

⁴² Art. 4 miał w projekcie brzmienie następujące: „1. Jeżeli przed wejściem w życie ustawy wskutek umowy przenoszącej własność apteki na rzecz niepaństwowej osoby prawnej lub osoby fizycznej, nastąpiło pokrzywdzenie byłego właściciela lub jego spadkobiercy, o którego istnieniu nabywca wiedział, sąd na żądanie byłego właściciela lub jego spadkobiercy, może rozwiązać umowę. 2. Z żądaniem, o którym mowa w ust. 1, osoba uprawniona może wystąpić do sądu w terminie jednego roku od wejścia w życie ustawy. 3. Rozliczenie między stronami rozwiązanej umowy następuje na ogólnych zasadach prawa cywilnego”.

⁴³ Art. 5 projektu miał brzmienie: „1. Jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy Przedsiębiorstwo Zaopatrzenia Farmaceutycznego „Cefarm” zbyło aptekę innej osobie wiedząc o istnieniu osób uprawnionych, o których mowa w art. 3, brak zaś jest warunków do rozwiązania umowy na podstawie art. 4, osoby te mogą żądać aby to Przedsiębiorstwo przeniosło na nie nieodpłatnie własność innej apteki o zbliżonym wyposażeniu. 2. Gdyby wykonanie obowiązku przewidzianego w ust. 1 było niemożliwe z przyczyn niezależnych od Przedsiębiorstwa, obowiązane jest ono względem osoby uprawnionej do rekompensaty w formie bonów kapitałowych, o których mowa w art. 6, nabytych od Skarbu państwa na swój koszt. 3. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do osób fizycznych lub prawnych wymienionych w art. 4 ust. 1, które wskutek rozwiązania umowy dokonały zwrotu apteki osobie uprawnionej.

być zainteresowany zwrotem apteki^[44]. *Ad vocem* senator Edward Wende argumentował, że brzmienie art. 4 jest prawidłowe. Nie można w ustawie użyć sformułowania „o którego roszczeniach wiedział”, albowiem byli właściciele nie mogli występować z roszczeniami, ponieważ nie było podstawy prawnej do występowania z takim roszczeniem. Kolejny uczestnik dyskusji, senator Walerian Piotrowski, poparł pozostawienie art. 4. Przekonywał, że treść art. 4 jest kluczowa dla całego projektu. Identyczne stanowisko przedstawił senator Tadeusz Zieliński. Wywodził, że art. 4 jest jednym z najistotniejszych przepisów, który należy wprowadzić w ramach reprivatyzacji aptek, opiera się bowiem na idei sprawiedliwości, która leży u podstaw całego projektu. Podkreślił też, że projekt respektuje prawa tych osób, które nabyły apteki z pokrzywdzeniem osób uprawnionych, albowiem w art. 5 ust. 3 przewiduje się, że osoby te będą mogły starać się o inną aptekę^[45].

Wątpliwości co do brzmienia art. 4 zgłosiła też senator Anna Bogucka-Skowrońska. Zauważyła, że niezależnie od złej wiary nabywcy czy zbywcy, właściciel czy spadkobierca winien mieć możliwość alternatywnego żądania, a nie tylko korzystania z rekompensaty w formie bonów kapitałowych.

Inną poruszoną w czasie debaty materią była kwestia źródeł finansowania przekazania dawnym właścicielom miesięcznego zapasu leków i artykułów sanitarnych. Senator Mieczysław Ustasiak wskazał, że jest to ogromne obciążenie finansowe, którego Cefarm nie jest w stanie udźwignąć, a w przypadku bankructwa tego przedsiębiorstwa koszty poniesie Skarb Państwa. W odpowiedzi senator sprawozdawca podkreślał, że koszt ten, aczkolwiek znaczący, jest konieczny i niezbędny dla uregulowania zarówno krzywd materialnych, jak i moralnych. Informował też, że ów jednomiesięczny normatyw leków został wynegocjowany ze Związkiem Pokrzywdzonych Aptekarzy i Farmaceutów, którym w konkurencyjnym projekcie ustawy zgłoszonym przez posłów Unii Socjaldemokratycznej zaproponowano trzymiesięczny normatyw leków. Stąd też apelował o podtrzymanie w projekcie jednomiesięcznego normatywu.

Inne propozycje w zakresie zmian w treści ustawy to wnioski senatora Andrzeja Stelmachowskiego o dodanie do projektu ustawy nowego przepisu w brzmieniu: „Traci moc ustawa z 8 stycznia 1951 r. o przejęciu aptek na własność państwa”. Dokonanie wyraźnej derogacji wskazanej ustawy, było w jego ocenie nie tylko zachowaniem pewnej wewnętrznej logiki aktu,

⁴⁴ Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 29 posiedzenia Senatu w dniach 26 i 27 lipca 1990 r., dz. cyt., 102.

⁴⁵ Ibidem, 103-105.

gdzie w sytuacji nakazu zwrotu uchyla się podstawową ustawę nacjonalizacyjną, ale również „aktem pewnej dezaprobaty dla nacjonalizacji aptek”^[46]. Propozycja ta przyjęła formę autopoprawki, podobnie jak wniosek senatora Edwarda Wende o skrócenie *vacatio legis* z miesiąca do 14 dni^[47].

Bezpośrednio po zakończonej debacie projekt został poddany pod głosowanie. Wzięło w nim udział 62 senatorów, spośród których za przyjęciem projektu ustawy oddało głos 56 senatorów, przeciw było 2, a 4 – wstrzymało się od głosu^[48]. Z kolei za uchwałą upoważniającą Senat do przedstawienia Sejmowi projektu ustawy, oddano 54 głosy za, 1 przeciw i jeden wstrzymujący się^[49]. Tym samym Senat zdecydował o wystąpieniu z inicjatywą ustawodawczą w sprawie reprivatyzacji aptek^[50]. Projekt ustawy o zwrocie aptek przejętych na własność Państwa^[51] został złożony w Sejmie 30 lipca 1990 r.^[52]

2.3. Poselski projekt ustawy o zwrocie mienia przejętego na własność państwa na podstawie przepisów o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym

8 czerwca 1990 r. grupa posłów^[53] wniosła do Sejmu projekt ustawy o zwrocie mienia przejętego na własność państwa na podstawie przepisów o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem

⁴⁶ Ibidem, 100-101.

⁴⁷ Ibidem, 102.

⁴⁸ Ibidem, 107.

⁴⁹ Ibidem, 108.

⁵⁰ Reprezentantem Senatu w dalszych pracach nad projektem został senator Henryk Wilk (Uchwała Senatu RP z 27 lipca 1990 r.)

⁵¹ Druk senacki nr 295 z 23 lipca 1990 r.

⁵² W Sejmie projekt otrzymał nr 496.

⁵³ Projekt poparło 31 posłów. Byli to: Stefan Bieliński, Alfred Bielewicz, Maciej Bednarkiewicz, Jan Beszta-Borowski, Kazimierz Błaszczyk, Marek Dziubek, Zbigniew Kamiński, Andrzej Kern, Jan Knoppek, Alicja Kornasiewicz, Józef Kowalczyk, Karol Krasnodębski, Grażyna Langowska, Lesław Lech, Bogdan Łukasiewicz, Stanisław Majdański, Stefan Myszkievicz-Niesiołowski, Jerzy Orzeł, Bohdan Osiński, Marian Popis, Marek Rusakiewicz, Jan Rusznica, Henryk Sienkiewicz, Władysław Skalski, Stanisław Suchodolski, Tadeusz Trelka, Bolesław Twaróg, Anna Urbanowicz, Jerzy Żurawiecki, Stanisław Żurowski, Tadeusz Sierżant. Do reprezentowania

państwowym^[54]. Jak wskazano w uzasadnieniu, uchwalenie przedłożonej ustawy miało stanowić pierwszy krok na drodze do reprivatyzacji majątku. Doprowadzić „do jednoznacznej oceny ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym i w konsekwencji do wyrównania strat spowodowanych rażącym naruszeniem zasad sprawiedliwości społecznej”^[55].

Bardzo krótka, złożona z 14 artykułów ustawa zakładała stosowanie instytucji znanych w prawie cywilnym tak w odniesieniu do trybu postępowania, jak i ustalania wysokości należnego odszkodowania oraz rozliczeń dokonanych nakładów i powstałych szkód.

Uważano, że mienie przejęte na własność Państwa winno być zwrócone dawnym właścicielom, a nie prywatyzowane. Art. 1 projektu przewidywał zatem zwrot mienia przejętego przez Państwo w myśl przepisów ustawy z 25 lutego 1958 r., znajdującego się w posiadaniu państwa lub spółdzielczych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, osób prawnych i fizycznych, które otrzymały to mienie nieodpłatnie. Jeżeli zwrot mienia nie był możliwy, albowiem Skarb Państwa przekazał przejęte mienie wyżej wskazanym podmiotom odpłatnie albo podmioty uprawnione zrzekły się roszczenia o zwrot utraconego mienia mogły otrzymać rekompensatę. Jej wysokość miała być ustalana przy uwzględnieniu stanu mienia w chwili utraty posiadania oraz wartości rynkowej tego mienia w chwili orzekania^[56].

Autorzy projektu wychodzili z założenia, że uzyskane w wyniku postępowania odszkodowawczego wartości winny być przeznaczone na inwestycję. Cel ten chcieli osiągnąć wprowadzając zasadę wypłacania odszkodowania w formie bonów kapitałowych emitowanych przez Skarb Państwa. Bony te jako oprocentowane papiery wartościowe na okaziciela miały być ważne w okresie 10 lat od daty wydania ich osobie uprawnionej^[57] i służyć jako zapłata przy nabywaniu akcji lub udziałów w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, udziałów, akcji, obligacji i innych papierów wartościowych

stanowiska wnioskodawców w toku prac parlamentarnych upoważniono posła Macieja Bednarkiewicza.

⁵⁴ Druk sejmowy nr 442.

⁵⁵ Ibidem, uzasadnienie projektu.

⁵⁶ Zasady szacowania mienia przejętego na własność Państwa miała określić w rozporządzeniu Rada Ministrów. Mogła też określić ryczałtową wysokość rekompensat za niektóre rodzaje przejętego mienia.

⁵⁷ W projekcie przewidziano możliwość przedłużenia okresu ważności bonów poszczególnych emisji. Mogła to zrobić rozporządzeniem Rada Ministrów w granicach określonych ustawą budżetową.

sprzedawanych przez Skarb Państwa, masy polikwidacyjnej lub poupadłościowej przedsiębiorstwa państwowego lub jednoosobowej spółki Skarbu Państwa oraz obligacji państwowych. W myśl projektu bony kapitałowe podlegały waloryzacji, miały być wydawane uprawnionym przez banki na podstawie decyzji lub orzeczenia sądowego ustalającego rekompensatę.

Beneficjentami ustawy byli właściciele lub ich następcy prawni, którzy posiadali obywatelstwo polskie lub byli obywatelami polskimi w chwili przejęcia majątku. Mogli składać wnioski o zwrot mienia lub przyznanie rekompensaty w terminie 3 lat od wejścia w życie ustawy, tj. daty jej ogłoszenia^[58]. W sprawach o zwrot mienia lub przyznanie rekompensaty miały orzekać sądy powszechne.

2.4. Projekt rządowy

Rządowy projekt ustawy o reprivatyzacji^[59], złożony do Sejmu 16 lipca 1991 r.^[60], był odpowiedzią na skierowany do Rady Ministrów apel o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie reprivatyzacji.

Projekt zakładał, że zakres i tryb uznawania i zaspokajania roszczeń z tytułu reprivatyzacji będzie służyć przeprowadzeniu szybkiej i racjonalnej prywatyzacji, a wykonanie zobowiązań państwa wobec obywateli, którzy utracili mienie wskutek nacjonalizacji lub przesiedlenia, obejmie przypadki, w których naruszono obowiązujący ówczesnie porządek prawny. Projekt, choć nie zakładał przeprowadzenia kompleksowej reprivatyzacji, miał szeroki zakres. Obejmował sprawy przejęcia na własność państwa mienia obywateli na podstawie przepisów wydanych w latach 1944-1962, a mianowicie:

1. zespołów dworsko-parkowych przejętych na podstawie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej^[61],

⁵⁸ Jeżeli następcą prawnym był nieletni mógł wystąpić z wnioskiem przez okres 2 lat od uzyskania pełnoletności. Bieg terminu do wystąpienia z wnioskiem o zwrot mienia lub przyznanie rekompensaty ulegał zawieszeniu na czas postępowania o stwierdzenie nabycia spadku, jeżeli postępowanie zostało wszczęte przed upływem roku od daty wejścia w życie ustawy.

⁵⁹ Zob. druk sejmowy nr 984.

⁶⁰ Do reprezentowania stanowiska Rządu w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Przekształceń Własnościowych.

⁶¹ Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.

2. mienia przejętego na podstawie art. 3 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, za które nie wypłacono odszkodowania^[62],
3. nieruchomości rolnych i leśnych przejętych przez państwo w związku z przymusowym przesiedleniem wewnątrz kraju,
4. aptek,
5. taboru żeglugi śródlądowej,
6. nieruchomości rolnych przejętych na podstawie ustawy 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^[63],
7. mienia, które pozostawało pod przymusowym zarządem państwowym,
8. gruntów pokrytych wodami jezior przejętych na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne^[64],
9. nieruchomości rolnych i leśnych przejętych z naruszeniem przepisów wymienionych w art. 2 ust. 2 projektu ustawy,
10. mienia przejętego z naruszeniem ustawy nacjonalizacyjnej z 1946 r.
11. innych nieruchomości przejętych z naruszeniem prawa w latach 1944-1960.

Ponadto ustawą objęto tzw. mienie zabużańskie, tj. mienie pozostawione na obszarach niewchodzących w skład obecnego terytorium Rzeczypospolitej^[65] w związku z wojną rozpoczętą w dniu 1 września 1939 r.^[66] Zobowiązania wynikające z innych tytułów niż wyżej wymienione uznano w projekcie za wygasłe^[67].

⁶² Dz. U. Nr 3, poz. 17 ze zm.

⁶³ Dz. U. Nr 39, poz. 174 ze zm.

⁶⁴ Dz. U. Nr 34, poz. 158.

⁶⁵ Na temat prac legislacyjnych związanych z uchwaleniem tzw. ustawy zabużańskiej zob. Anna Korzeniewska-Lasota, „Legislacyjne próby rozwiązania kwestii rozliczenia się za tzw. mienie zabużańskie w latach 1989-2003” *Prawo i Więź*, nr 4 (2020): 231-252.

⁶⁶ Zob. art. 3 projektu.

⁶⁷ Dotyczyło to w szczególności: papierów wartościowych emitowanych lub gwarantowanych przed dniem 1 września 1939 r. przez państwo lub samorząd terytorialny, szkód wojennych, depozytów marek Rzeszy Niemieckiej oraz złotych emitowanych przez Bank Emisyjny w Krakowie. Sprawa gruntów warszawskich miała być uregulowana odrębną ustawą. Na temat kwestii własności gruntów warszawskich oraz przebiegu reprivatyzacji zob. np. Michał Górski, *Problematyka*

Osobami uprawnionymi z tytułu reprivatyzacji miały być osoby fizyczne, które w dniu pozostawienia tego mienia były jego właścicielami lub współwłaścicielami, a także ich spadkobiercy, jeżeli posiadali obywatelstwo polskie i stale zamieszkiwali w Rzeczypospolitej Polskiej. Za osobę uprawnioną mogła być również uznana osoba przebywająca za granicą, jeżeli nabyłaby obywatelstwo polskie i na stałe zamieszkała w Rzeczypospolitej przed upływem terminu przewidzianego na składanie wniosków o reprivatyzację^[68].

Rekompensata miała być ryczałtowa^[69] i wypłacana w formie bonów kapitałowych^[70], tj. nieoprocentowanego papieru wartościowego na okaziciela służącego do zapłaty za zbywane przez Skarb Państwa akcje lub udziały, przedsiębiorstwa lub zorganizowane części mienia przedsiębiorstw (np. zakłady, sklepy, warsztaty) zbywane w związku z likwidacją tych przedsiębiorstw, grunty Państwowego Funduszu Ziemi, nieruchomości leśne oraz inne nieruchomości przeznaczone na sprzedaż^[71]. W niektórych przypadkach ustawa przewidywała możliwość uzyskania rekompensaty w naturze. Dotyczyło to mienia, które było uprzednio pod przymusowym zarządem państwowym, mienia przejętego z naruszeniem ustawy z dnia 3 stycznia

własności nieruchomości warszawskich w okresie PRL i przemian ustrojowych (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2006); Andrzej Rościszewski, „Problematyka reprivatyzacji gruntów warszawskich w praktyce i orzecznictwie sądowym”, [w:] *Reprivatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa* (Warszawa: Kancelaria Sejmu, 1999), 49-56; Łukasz Bernatowicz, *Reprivatyzacja na przykładzie gruntów warszawskich* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015); Mirosław Gdesz, *Rewindykacja gruntów warszawskich. Zagadnienia administracyjnoprawne* (Warszawa: Lexis Nexis, 2012).

⁶⁸ Zob. art. 6 projektu.

⁶⁹ Uznano, że ustalenie rzeczywistej wartości znacjonalizowanego mienia, w zdecydowanej większości przypadków, nie jest możliwe, a tam, gdzie by się to udało, koszty oszacowania byłyby znaczne. Wysokość rekompensaty miano ustalać na podstawie tabeli rekompensat, określającej wartość poszczególnych rodzajów mienia. Tabelę rekompensat miała ustalić Rada Ministrów w drodze rozporządzenia.

⁷⁰ Zgodnie z projektem bony nie podlegały umorzeniu, ale miały dziesięcioletni okres przedawnienia. Prawo ich pobrania wygasło po upływie 3 miesięcy od daty otrzymania decyzji, a jeżeli ich emisja nastąpiłaby w terminie późniejszym – po upływie 3 miesięcy od daty emisji.

⁷¹ Por. uzasadnienie projektu oraz *Informację dotyczącą wielkości zobowiązań państwa za mienie przejęte po 1944 r. z naruszeniem prawa oraz z tytułu niewykonania zobowiązań wynikających z treści niektórych aktów prawnych* (szacunek wstępny). – Druk sejmowy nr 984.

1946 r. oraz z naruszeniem prawa w latach 1944-1960. Osoba przejmująca mienie w naturze miała przejmować też ciężące na tym mieniu zobowiązania. Zwrot mienia w naturze miał mieć również postać zbliżoną do ryczałtu. Wartość mienia przekazywanego nie mogła przekraczać wartości mienia przejętego przez państwo. Dopuszczano natomiast możliwość dopłacenia przez stronę różnicy pomiędzy wartością historyczną a aktualną w celu uzyskania całości obiektu^[72].

Co do zasady postępowanie reprivatyzacyjne miało się toczyć w trybie określonym Kodeksem postępowania administracyjnego a organem właściwym w sprawach reprivatyzacji – wojewodą. Wnioski w sprawie reprivatyzacji można było składać na specjalnych formularzach^[73] w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy. Po upływie tego terminu roszczenia z tytułu reprivatyzacji wygasły^[74].

Do projektu dołączono Informację dotyczącą wielkości zobowiązań państwa za mienie przejęte po 1944 r. z naruszeniem prawa oraz z tytułu niewykonania zobowiązań wynikających z treści niektórych aktów prawnych^[75]. Zgodnie z nią w latach 1944-1982 na podstawie obowiązujących aktów normatywnych przejęto z różnych tytułów na rzecz państwa 8 mln ha gruntów, co stanowiło około 43% ogólnej powierzchni gruntów rolnych w kraju, w tym 4,4 mln ha w ramach reformy rolnej (z wyłączeniem Ziemi Zachodnich i Północnych), 3,6 mln ha z tytułu akcji „Wisła”, akcji „T-H” (regulacji granicy wschodniej Hrubieszów-Terespol), przejmowania gospodarstw pomieckich, przymusowego wykupu i przejmowania z urzędu za świadczenia emerytalne, przejmowania gospodarstw opuszczonych, za zaległości podatkowe oraz z innych tytułów. Skalę zobowiązań Skarbu Państwa w odniesieniu do zmniejszenia się majątku prywatnego w latach 1945-1959 oszacowano na kwotę około 25 bln zł, z zastrzeżeniem, że z uwagi na brak danych statystycznych z tego okresu jest duże prawdopodobieństwo błędu. Kwotę zobowiązań za przejęte grunty i budynki na terenie m.st. Warszawy oszacowano na około 6,5 bln zł przy założeniu pełnej rekompensaty zobowiązań. Wartość zobowiązań za nieruchomości pozostawione poza granicami państwa, w odniesieniu jedynie do już zarejestrowanych wniosków, ustalono na kwotę 10,5 bln zł, wartość zobowiązań za przejęte w 1951 r. apteki – 1 bln zł, a za przejęte na własność państwa z naruszeniem

⁷² Zob. art. 24-31 projektu.

⁷³ Wzór i tryb udostępniania formularza miał określić Minister Przekształceń Własnościowych.

⁷⁴ Zob. art. 11 projektu ustawy.

⁷⁵ Zob. druk sejmowy nr 984.

prawa lasy – 60 bln zł. Łączna kwota rozszczeń zgodnie z dokonanymi szacunkami kształtowała się zatem na około 114 bln zł.^[76]

3 | Prace nad projektami ustaw reprivatyzacyjnych w Sejmie X kadencji

Pierwszym projektem w sprawie reprivatyzacji, który wpłynął do Sejmu X kadencji, był senacki projekt ustawy o zwrocie mienia przejętego na własność Państwa na podstawie przepisów o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym^[77]. Projekt został złożony do Sejmu 17 maja 1990 r. i jeszcze tego samego dnia skierowany do Komisji Systemu Gospodarczego, Przemysłu i Budownictwa oraz Komisji Ustawodawczej. Komisje zajmowały się projektem 18 lipca 1990 r., przy udziale senatorów Jerzego Dietla, Henryka Wilka oraz Pełnomocnika Rządu ds. Przekształceń Własnościowych Wojciecha Góralczyka. W czasie posiedzenia nie pracowano jednak merytorycznie, albowiem już na wstępie podniesiono, że projekt dotyczący tak ważnej i skomplikowanej materii winien być procedowany na plenum izby. Wśród dyskutantów byli zwolennicy obu opcji. Ostatecznie padły dwa wnioski, jeden – posła Janusza Szymańskiego, aby pierwsze czytanie projektu odbyło się na plenum Sejmu, drugi – posła Czesława Sobierajskiego o przeprowadzenie pierwszego czytania na posiedzeniu komisji. W konsekwencji po przeprowadzonym głosowaniu^[78] zdecydowano o przekazaniu projektu do prac na plenum Sejmu^[79].

Ponieważ 8 czerwca 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

⁷⁶ Ibidem, *Informacja dotycząca wielkości zobowiązań państwa za mienie przejęte po 1944 r. z naruszeniem prawa oraz z tytułu niewykonania zobowiązań wynikających z treści niektórych aktów prawnych (szacunek wstępny)*.

⁷⁷ Druk senacki nr 218-A z 16 maja 1990 r. Po złożeniu do Sejmu był to druk sejmowy nr 379.

⁷⁸ 26 członków komisji opowiedziało się za przekazaniem projektu do I czytania na plenum Sejmu, 5 było przeciw, a 1 wstrzymał się od głosu.

⁷⁹ Zob. Biuletyn nr 601/X z 18 lipca 1990 r., Komisja Systemu Gospodarczego, Przemysłu i Budownictwa, Komisja Ustawodawcza.

państwowym^[80], pierwsze czytanie projektu odbyło się łącznie z procedowanym już projektem senackim o takim samym tytule^[81]. Miało to miejsce w czasie 36 posiedzenia Sejmu w dniu 21 lipca 1990 r. Założenia projektu senackiego przedstawił senator Henryk Wilk. Na wstępie podkreślił, że przedłożona przez Senat ustawa nie jest inicjatywą ostatnich miesięcy, lecz efektem inicjatywy Senatu z 30 września 1989 r., a następnie trwających od lutego 1990 r. prac senackich komisji. Pracując nad przyjętymi w projekcie rozwiązaniami Senat miał na uwadze potrzebę zwrotu mienia autentycznym właścicielom i ich spadkobiercom oraz stan finansów państwa. Ze względu na brak możliwości przyznania pełnej rekompensaty i trwający proces wyprzedawania mienia Senat uznał, że „nie można czekać na lepsze czasy”. Tym bardziej, że mimo przekazania 17 maja senackiego projektu ustawy do Sejmu, praktyka wyprzedawania majątku nie została zaniechana. Nie nastąpiło to nawet po przyjęciu przez Senat 6 lipca uchwały, w której apelowano do rządu o zaprzestanie prywatyzacji. Dlatego też senator Henryk Wilk prosił posłów o „zrobienie pierwszego, niezbędnego kroku w kierunku reprivatyzacji” i głosowanie za projektem senackiej ustawy^[82].

Projekt poselski prezentował poseł Maciej Bednarkiewicz (członek Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego: dalej OKP). Zaznaczył na wstępie, że inicjatywa poselska „nie wzięła się z żadnej potrzeby konkurencji z Senatem”, a z chęci przyspieszenia procesu legislacyjnego, dlatego też prosił Sejm o potraktowanie projektu „jako komentarz czy też uwagi do projektu senackiego”, jako alternatywę względem niektórych regulacji. Po pierwsze, w projekcie poselskim proponowano, aby w odniesieniu do rozliczenia dokonanych nakładów zastosowanie miały przepisy kodeksu cywilnego i w konsekwencji postępowanie toczyło się przed sądem. Po drugie, uważano, że beneficjentami ustawy winni być ci, którzy są obywatelami polskimi lub którzy „byli obywatelami w momencie, kiedy zabierano im mienie”, a po trzecie, wydawane bony winny być oprocentowane i waloryzowane^[83].

W dyskusji nad projektami głos zabrali trzej posłowie: Edmund Jagiełło, Stefan Myszkiewicz-Niesiołowski oraz Andrzej Sikora. Wypowiadający się jako pierwszy poseł Edmund Jagiełło zgłosił uwagi będące jednocześnie propozycjami zmian pochodzącymi od przedstawicieli Związku

⁸⁰ Druk sejmowy nr 442.

⁸¹ Druk sejmowy nr 379.

⁸² Sprawozdanie stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu RP w dniach 19, 20 i 21 lipca 1990 r., Warszawa 1990, 297-300.

⁸³ Ibidem, 301-303.

Pokrzywdzonych Byłych Właścicieli Nieruchomości, Związku Polskich Przemysłowców i Stowarzyszenia Byłych Właścicieli Aptek i Wytwórni Farmaceutycznych. Zaproponował zmianę tytułu projektu ustawy^[84], rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy o osoby zamieszkujące za granicą, przyjęcie zasady, zgodnie z którą wartość mienia byłaby szacowana na chwilę orzekania o odszkodowaniu oraz przyznanie rekompensaty również w razie zniszczenia mienia^[85].

Zabierający głos w dyskusji jako drugi – poseł Stefan Myszkiewicz-Niesiołowski, podzielił intencje przedmówcy co do postulatu uregulowania sprawy reprivatyzacji, jednakże wskazał, że niemożliwe jest rozwiązanie tego problemu w procedowanej ustawie w sposób kompleksowy. Jako jeden z sygnatariuszy projektu poselskiego podkreślał, że projekt poselski w o wiele większym stopniu odpowiada społecznym oczekiwaniom i poczuciu sprawiedliwości, albowiem zawiera rozwiązania, które pozwolą na rzeczywisty, a nie fikcyjny zwrot mienia. W jego ocenie rozwiązanie zakładające odmowę zwrotu mienia, jeśli wartość nakładów jest wyższa niż wartość mienia, sprawi, że ze względu na znaczny upływ czasu w bardzo wielu przypadkach zwrot mienia nie nastąpi^[86].

Za koniecznością uchwalenia ustawy opowiedział się też trzeci mówca – poseł Andrzej Sikora. Proponował rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy i objęcie nią tzw. dużej nacjonalizacji oraz przyjęciem zasady sądowego rozpoznawania spraw reprivatyzacyjnych^[87].

Po dyskusji, obydwie projekty, poselski i senacki, zostały skierowane do prac w komisjach: Komisji Systemu Gospodarczego, Przemysłu i Budownictwa^[88] oraz Komisji Ustawodawczej^[89]. 30 lipca 1990 r. do Sejmu został złożony senacki projekt ustawy o zwrocie aptek przejętych na własność Państwa^[90]. 15 listopada 1990 r. projekt skierowano do tych samych komisji, które zajmowały się projektami reprivatyzacyjnymi, tj. Komisji Systemu Gospodarczego i Polityki Przemysłowej i Komisji Ustawodawczej, które

⁸⁴ Wskazywał, że tytuł ustawy nie jest adekwatny do zakresu regulacji.

⁸⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu RP, dz. cyt., 303-308.

⁸⁶ Ibidem, 308-310.

⁸⁷ Ibidem, 310-311.

⁸⁸ Powołana w dniu 2 sierpnia 1989 r. Komisja Systemu Gospodarczego, Przemysłu i Budownictwa funkcjonowała pod tą nazwą do 21 lipca 1990 r., a po tej dacie jako Komisja Systemu Gospodarczego i Polityki Przemysłowej.

⁸⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu RP, dz. cyt., 311.

⁹⁰ Druk senacki nr 295 z 23 lipca 1990 r. Po złożeniu do Sejmu był to druk sejmowy nr 496.

miały pracować z udziałem przedstawicieli Komisji Przekształceń Własnościowych oraz Komisji Zdrowia.

Komisje pracowały nad projektami 18 października przy udziale przedstawiciela Ministerstwa ds. Przekształceń Własnościowych, Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Przemysłu oraz reprezentantów Stowarzyszenia Polskich Przemysłowców, na czele z prezesem Jerzym Grohmanem. Ten ostatni wnosił o uwzględnienie w pracach nad projektem ustawy trzech kwestii: rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do zwrotu mienia o osoby zamieszkałe za granicą, wprowadzenie zasady prawa pierwokupu przez wyłączonego właścicieli oraz wprowadzenie formy rekompensaty za utracone mienie w postaci oprocentowanych bonów^[91].

Dyskusję w komisjach zdominowały przede wszystkim trzy kwestie: określenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz potencjalne skutki finansowe założonej reprivatyzacji. Zastanawiano się, czy beneficjentami ustawy winni być tylko aktualni obywatele oraz jak szeroki powinien być zakres reprivatyzacji. Przedstawiciel Ministerstwa Finansów Jerzy Irzykowski zwrócił z kolei uwagę na problem zwrotu mienia przez przedsiębiorstwa państwowe. Pytał, czy w świetle proponowanych rozwiązań legislacyjnych podmiot ten ma obowiązek zwrotu mienia, czy może odmówić np. z przyczyn gospodarczych, kiedy zachodziłoby prawdopodobieństwo upadłości takiego przedsiębiorstwa. Pojawił się też apel posła Andrzeja Miłkowskiego o zmianę tytułu ustawy, w którym znalazłoby się słowo zadośćuczynienie, lepiej oddające istotę procedowanej materii.

Ostatecznie do dalszych prac nad projektami powołano specjalną podkomisję^[92], która przyjmując za wiodące przedłożenie Senatu, w szczególności miała zająć się kwestią zmiany tytułu ustawy, jej skutkami w aspekcie prawnym, społecznym oraz finansowym, w tym dla budżetu państwa^[93]. Podkomisja, której przewodniczył poseł Andrzej Miłkowski, ustaliła, że rząd nie posiada sumarycznych danych na temat skutków finansowych wprowadzenia w życie projektowanej ustawy. Mając zatem na uwadze złożoność problemu reprivatyzacji, podkomisja uznała, że dla rzetelnego przygotowania projektu konieczna jest współpraca z rządem i przygotowała projekt

⁹¹ Biuletyn nr 740/X z 18 października 1990 r., Komisja Systemu Gospodarczego i Polityki Przemysłowej, Komisja Ustawodawcza.

⁹² W skład podkomisji weszli następujący posłowie: Maciej Bednarkiewicz, Andrzej Sikora, Walerian Pańko, Jerzy Bartnicki, Jerzy Koralewski, Jacek Bujak, Andrzej Miłkowski. W pracach podkomisji miał brać też udział senator Henryk Wilk.

⁹³ Biuletyn nr 740/X z 18 października 1990 r., Komisja Systemu Gospodarczego i Polityki Przemysłowej, Komisja Ustawodawcza.

dezyderatu do Prezesa Rady Ministrów w sprawie powołania pełnomocnika rządu do spraw reprivatyzacji. Projekt dezyderatu^[94] został przedłożony Komisji Systemu Gospodarczego i Polityki Przemysłowej. Ta przyjęła go na posiedzeniu w dniu 30 listopada 1990 r. W dezyderacie podkreślano, że istotne znaczenie dla unormowań i wykonania projektowanej ustawy ma ustalenie zakresu rzeczowego procesu rewindykacyjnego, orientacyjnej liczby możliwych zgłoszeń roszczeń rewindykacyjnych, przewidywanych skutków finansowych dla budżetu państwa, ilości składników mienia, których zwrot mógłby nastąpić na mocy przedmiotowej ustawy, a pozostających w dyspozycji wojewodów, zbadanie korelacji pomiędzy projektowaną ustawą a dyrektywami w zakresie wykładni aktualnie obowiązujących przepisów prawa oraz innymi projektami ustaw dotyczącymi reprivatyzacji, odszkodowań czy emisji bonów kapitałowych. Uzasadniający projekt poseł Andrzej Miłkowski argumentował, że aby dokonać powyższych ustaleń niezbędne jest powołanie pełnomocnika rządu do spraw reprivatyzacji oraz międzyresortowego zespołu. Za konieczne uznał też zwrócenie się do rządu o podjęcie czynności, łącznie z inicjatywą ustawodawczą, zmierzających do wstrzymania zmian własnościowych, w szczególności tych składników mienia, które miały przejść na własność gmin^[95].

W odpowiedzi w marcu 1991 r. powołano Międzyresortowy Zespół Koordynacyjny ds. Reprivatyzacji, którego przewodniczącym został Wojciech Góralczyk, wiceminister przekształceń własnościowych. Efektem pracy zespołu było przygotowanie projektu ustawy o reprivatyzacji, który 16 lipca 1991 r. został przedłożony Sejmowi^[96].

Pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy odbyło się w czasie 70 posiedzenia Sejmu, 22 i 23 sierpnia^[97] 1991 r. Projekt przedstawił posłom podsekretarz stanu Wojciech Góralczyk. Tłumaczył, że w projekcie starano się „na jednolitej płaszczyźnie uporządkować różne problemy reprivatyzacyjne”, tzn. przy zastosowaniu jednolitych instrumentów reprivatyzacyjnych (przede wszystkim bonu kapitałowego) i jednolitej procedury

⁹⁴ Projekt dezyderatu zob. Biuletyn nr 826/X z 30 listopada 1990 r., Komisja Systemu Gospodarczego i Polityki Przemysłowej.

⁹⁵ Biuletyn nr 826/X z 30 listopada 1990 r., Komisja Systemu Gospodarczego i Polityki Przemysłowej. Por. *Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989-2010 ze szczególnym uwzględnieniem propozycji ostatnich regulacji* (Warszawa: Kancelaria Senatu, 2010), 8-9.

⁹⁶ Druk sejmowy nr 984.

⁹⁷ Debatę nad projektem rozpoczęto 22 sierpnia a ze względu na przerwę w obradach kontynuowano ją następnego dnia, tj. 23 sierpnia.

zaspokoić roszczenia reprivatyzacyjne wynikające z różnych tytułów prawnych. Podstawowym, aczkolwiek nie jedynym celem ustawy jest zrekomensowanie roszczeń reprivatyzacyjnych, uporządkowanie stanu prawnego w celu stworzenia w kraju bezpieczeństwa inwestycyjnego, a także przyspieszenie prywatyzacji. Uzyskane bony kapitałowe miały być bowiem instrumentem zapłaty za prywatyzowane mienie.

Projekt ustawy wzbudził bardzo duże zainteresowanie. W pierwszej kolejności wypowiadali się przedstawiciele poszczególnych klubów parlamentarnych. W imieniu Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego głos zabrał poseł Józef Lubieniecki. Wskazał, że klub uznał ustawę za potrzebną, ale daleką od oczekiwań. Podstawową formą reprivatyzacji winien być zwrot w naturze, a nie bony kapitałowe, albowiem najpierw należy zmierzać do przywrócenia dawnym właścicielom zabranego im mienia – przywrócenia prawa własności w naturze – a dopiero w wypadkach, gdy to jest niemożliwe, zastosować rekompensatę. OKP opowiadał się za objęciem reprivatyzacją również dawnych właścicieli niebędących obywatelami polskimi. Za nie do przyjęcia uznawał proponowaną formę reprivatyzacji oraz obciążanie beneficjentów kosztami postępowania reprivatyzacyjnego. Poseł Józef Lubieniecki, w imieniu klubu złożył wniosek o powołanie 15-osobowej komisji nadzwyczajnej do spraw ustawy o reprivatyzacji.

Włodzimierz Cimoszewicz reprezentujący Parlamentarny Klub Lewicy Demokratycznej podzielał pogląd, że krzywdy powinny być kompensowane. Ze względu jednak na skomplikowaną materię, wiele wątpliwości i pytań (np. „czy zasada wyrównywania krzywd powinna być wypełniona bez względu na kondycję finansową państwa i społeczeństwa? Jak wyjaśnić milionom ludzi, którzy w wyniku inflacji stracili gros swoich oszczędności powierzonych bankom państwowym, że państwo nie ma wobec nich żadnych zobowiązań, jednocześnie wypłacając odszkodowania za dobra bezprawnie skonfiskowane względnie niewielkiej grupie obywateli? Wreszcie, czy dzisiaj, gdy klęska budżetu państwa stwarza zagrożenie dla podstawowych dziedzin jego funkcjonowania, rzeczywiście najważniejsze i najpilniejsze jest stworzenie prawnej podstawy do wypłacania odszkodowań?”^[98]), na które nie było jednoznacznych odpowiedzi, uważał, że projekt nie powinien być procedowany przed wyborami parlamentarnymi.

Z kolei w ocenie Klubu Parlamentarnego Unia Demokratyczna, w imieniu którego głos zabrał poseł Henryk Wujec, projekt ustawy o reprivatyzacji był bardzo ważnym elementem budowy nowego ładu ekonomicznego.

⁹⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 70 posiedzenia Sejmu w dniu 22 sierpnia, dz. cyt., 282.

Budził emocje społeczne dlatego, że traktowany był jako próba powrotu do starych stosunków własnościowych z okresu przedwojennego. Stąd, w jego ocenie, należało informować społeczeństwo, głównie środowisko wiejskie, że reprivatyzacja służy porządkowaniu stosunków własnościowych, dostosowaniu do zasad gospodarki rynkowej, a w żadnym razie nie jest próbą restytucji stanu sprzed II wojny światowej. Generalnie Klub Parlamentarny Unia Demokratyczna ocenił projekt jako racjonalny, aczkolwiek wymagający dopracowania, stąd złożono wniosek o skierowanie projektu do Komisji Przekształceń Własnościowych i poddanie go pod obrady Sejmu jeszcze w trakcie X kadencji^[99].

W imieniu poselskiego Klubu Pracy wystąpiła poseł Wiesława Ziółkowska, która przyznała, że mając pełną świadomość tego, że w państwie prawa prawo własności jest prawem podstawowym oraz że należałoby wyrównać wyrządzone krzywdy, których jest bardzo wiele i z różnych tytułów, proces reprivatyzacji należy przeprowadzić tak, „aby wyrównując krzywdy jednym, nie krzywdzić drugich”^[100]. Z tego względu w klubie nie zarządzono dyscypliny, a posłowie w sprawie dalszych losów ustawy o reprivatyzacji mieli głosować według własnego uznania.

Poseł Andrzej Bondarewski, reprezentujący Stronnictwo Demokratyczne, krytycznie odniósł się do projektu. Uznał, że „ten projekt, w tym sejmie i w takiej postaci w żadnym wypadku nie powinien być kierowany do komisji”^[101], albowiem może stać się „źródłem nowego poczucia krzywdy, poczucia niesprawiedliwego podziału wartości”. W jego ocenie nie należało rozniecać zbędnych emocji tych, „którzy będą zawiedzeni rozwiązaniami prawnymi i to zarówno osób, którzy jakkolwiek rekompensatę otrzymają, jak i tych, którzy uważają, że w naszej biednej Polsce wracanie do zdarzeń sprzed kilkudziesięciu lat jest luksusem, na który po prostu społeczeństwa nie stać”^[102]. Uważał, że tak istotna kwestia, jaką jest reprivatyzacja, winna mieć przyzwolenie społeczne, np. w referendum.

W ocenie Klubu Parlamentarnego „Solidarność Pracy” najpierw należało zrobić bilans wszystkich zobowiązań Skarbu Państwa, a dopiero potem określić zakres reprivatyzacji. Sejm winien również odpowiedzieć na pytanie, „czy III Rzeczypospolita jest spadkobiercą II Rzeczypospolitej tylko w historycznym czy i finansowym sensie”^[103]. Reprivatyzacja winna

⁹⁹ Ibidem, 288-290.

¹⁰⁰ Ibidem, 385.

¹⁰¹ Ibidem, 392.

¹⁰² Ibidem, 388.

¹⁰³ Ibidem, 399.

dotyczyć wszystkich poszkodowanych, ale jej granicą winny być możliwości finansowe państwa.

Poseł Anna Dynowska, zabierając głos w imieniu Koła Parlamentarnego Kobiet, sprzeciwiła się odrzuceniu ustawy. Jej klub postulował przekazanie ustawy do dalszych prac i objęcie restrytywizacją wyłącznie tego mienia, odnośnie do którego istniały ustawowe zobowiązania państwa oraz tego, które przejęto z naruszeniem obowiązującego prawa. Pozostałe roszczenia rewindykacyjne proponowała uznać za wygasłe. Twierdziła, że jeżeli zakres ustawy nie zostanie ograniczony, to „ustawa będzie powstawała 15 lat, nikt nie będzie z niej zadowolony, natomiast my będziemy nielogiczni i niekonsekwentni”^[104].

Po zakończeniu wystąpień klubowych głos zabrali poszczególni posłowie, m.in. Marcin Świącicki, Antoni Furtak, Alfred Wawrzyniak, Marian Żenkiewicz, Mieczysław Brudniak, Marianna Borawska, Mirosław Nowakowski, Zdzisław Domański, Andrzej Bajolek, Andrzej Grzyb oraz Andrzej Kern. W większości mówcy opowiadali się za kontynuowaniem prac nad ustawą i zgłaszali swoje zastrzeżenia co do poszczególnych przepisów. I tak poseł Włodzimierz Mokry (Obywatelski Klub Parlamentarny) podzielił stanowisko tych, którzy byli za skierowaniem projektu do dalszych prac i uchwaleniem go jeszcze przez Sejm X kadencji^[105]. Podkreślał, że ustawa restrytywizacyjna i prywatyzacyjna są niezbędne, porządkują sytuację prawną własności, co jest m.in. konieczne dla działalności inwestorów zagranicznych w Polsce. Wyrażał nadzieję, że projekt zostanie uchwalony. Poseł Andrzej Kern z Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego podkreślił wagę prac nad restrytywizacją, jaka miała miejsce w X kadencji Sejmu oraz wagę głosowania nad przedłożonym projektem. W jego ocenie miało to być głosowanie o znaczeniu historycznym.

Zdarzały się też negatywne oceny projektu. Poseł Barbara Blida z Koła Parlamentarnego Kobiet pytała: „Czy naprawić krzywdę to koniecznie oddać? [...] Czy zwrócić zabrane przed blisko 50 laty tytuły własności, a zabrać dzisiejszym właścicielom? Co ile lat w ten sposób będą miały miejsce kolejne akty dziejowej sprawiedliwości?”. Zgłosiła wniosek formalny o rozpatrzenie przez Komisję Konstytucyjną możliwości przeprowadzenia w dniu wyborów parlamentarnych ogólnonarodowego referendum w sprawie prywatyzacji i restrytywizacji. Równocześnie wnioskowała o nieprzyjmowanie,

¹⁰⁴ Ibidem, 406.

¹⁰⁵ 26 lipca 1991 r. 77 posłów podpisało list skierowany do Prezydium Sejmu z prośbą o włączenie do porządku obrad 70 sesji Sejmu projektów ustawy o restrytywizacji, albowiem projekty te zostały skreślone z porządku obrad 69 sesji Sejmu.

do czasu przedstawienia stanowiska przez komisję, programu powszechnej prywatyzacji i odrzucenie projektu ustawy o reprzywatyzacji.

W podobnym tonie wypowiadał się poseł Zdzisław Domański z PSL. Wskazał, że jego ugrupowanie nie godzi się z taką filozofią sprawiedliwości, która podważa reformę rolną i ustawy nacjonalizacyjne. Ale już poseł Andrzej Bajolek, również z PSL, nie negował całej ustawy, lecz tylko jej poszczególne rozwiązania. Przede wszystkim upominał się o zwrot mienia przejętego na podstawie dekretu z 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych do realizacji narodowych planów gospodarczych^[106] i proponował dodanie tego aktu do treści art. 2, określającego zakres reprzywatyzacji^[107].

Przeciwko przekazaniu projektu do dalszych prac była też poseł Emilia Pogonowska-Jucha (niezrzeszona). Twierdziła, że projekt ustawy stwarza w dużej mierze „iluzję” szybkiego uregulowania praw własnościowych, podczas gdy w rzeczywistości proces ten może być bardzo wydłużony w czasie z racji chociażby treści art. 6 projektu. Ponieważ przepis ten jako beneficjentów ustawy wskazywał spadkobierców osób uprawnionych, to konieczność przeprowadzenia postępowań spadkowych, zwłaszcza gdy spadkobierca zamieszkuje za granicą, może znacząco wydłużyć cały proces reprzywatyzacji.

Podsumowując tę część obrad można zauważyć, że gotowość do pracy nad ustawą reprzywatyzacyjną zgłosił Obywatelski Klub Parlamentarny, Klub Poselski Unia Demokratyczna, Klub Poselski Stowarzyszenia „Pax” i Koło Parlamentarne Kobiet (aczkolwiek szereg posłanek odzegnało się od wypowiedzi poseł Anny Dynowskiej). Natomiast zdecydowanie za odrzuceniem projektu wypowiedziały się Parlamentarny Klub Lewicy Demokratycznej, Poselski Klub Pracy i Polskie Stronnictwo Ludowe.

Na zakończenie tego dnia debaty^[108] poseł Bohdan Osiński z Parlamentarnego Klubu Ekologicznego złożył wniosek o przekazanie do komisji, oprócz projektu ustawy o reprzywatyzacji, również innych projektów, a przede wszystkim projektu opracowanego przez Związek Pokrzywdzonych.

Do prac nad projektem o reprzywatyzacji, mimo zapowiedzi, nie powrócono 24 sierpnia, a 6 dni później – 29 sierpnia 1991 r.^[109] w czasie

¹⁰⁶ Dz. U. nr 26, poz. 179.

¹⁰⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 70 posiedzenia Sejmu w dniu 22 sierpnia, dz. cyt., 459.

¹⁰⁸ Ze względu na późną porę zarządzono przerwę do dnia następnego, tj. 24 sierpnia.

¹⁰⁹ 24 sierpnia 1991 r. nie kontynuowano bowiem przerwanej dyskusji.

71 posiedzenia Sejmu^[110]. W sprawie projektu głoś zabrakł podsekretarz stanu w Ministerstwie Przekształceń Własnościowych Wojciech Góralczyk. Odnioł się do kilku kwestii poruszonych w dyskusji w czasie poprzedniego, 70 posiedzenia Sejmu, a mianowicie do pilnej potrzeby uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej. Wskazał, że potrzeba ta nie wynika jedynie z konieczności uporządkowania stanu prawnego, ale chodzi też o odblokowanie i przyspieszenie prywatyzacji, pomniejszanie się majątku, który może stanowić przedmiot reprivatyzacji i wiek uprawnionych. Wyjaśnił, że kryterium, jakie wzięto pod uwagę przy określeniu zakresu przedmiotowego ustawy, to kryterium legalizmu – kryterium naruszenia prawa w procesie nacjonalizacji. Kryterium to zastosowano w sposób rozszerzony, tzn. te „wypadki, gdzie naruszenie prawa było szczególnie intensywne, potraktowano jako całość”. W ustawie przyjęto też pewne ograniczenia o charakterze czasowym, tzn. wzięto pod uwagę tylko te wyłączenia, które miały miejsce po II wojnie światowej^[111].

Tego dnia w dyskusji zabrakł głoś już tylko kilku posłów. Debata oscylowała wokół wcześniej poruszonych zagadnień i zasadniczo sprowadzała się do krótkich, konkretnych pytań do wiceministra Wojciecha Góralczyka. Zgłoszono też 2 wnioski: poseł Andrzej Bondarewski w imieniu Klubu Poselskiego PSL zaproponował, aby Sejm odrzucił rządowy projekt ustawy o reprivatyzacji, a poseł Józef Lubieniecki, w imieniu Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, wnioskował o powołanie komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu^[112].

W głosowaniu Sejm nie poparł ani wniosku posła Bondarewskiego o odrzucenie projektu ustawy^[113], ani wniosku posła Lubienieckiego o powołanie komisji nadzwyczajnej^[114], lecz zdecydował o skierowaniu projektu do Komisji Przekształceń Własnościowych^[115]. Ta pracowała nad projektem

¹¹⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 71 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 29 sierpnia 1991 r., Warszawa: Kancelaria Sejmu 1991, 58-70.

¹¹¹ Stąd też, jak wyjaśniał Wojciech Góralczyk, projekt ustawy nie objął obligacji emitowanych przed wojną, potraktowano je na równi z innymi stratami o charakterze wojennym.

¹¹² Sprawozdanie stenograficzne z 71 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 29 sierpnia 1991 r., dz. cyt., 69.

¹¹³ Za przyjęciem wniosku o odrzucenie rządowego projektu ustawy o reprivatyzacji głosowało 114 posłów, przeciw 118, a 32 wstrzymało się.

¹¹⁴ Za powołaniem komisji nadzwyczajnej głosowało 62 posłów, przeciw było 160, a 42 wstrzymało się od głosu.

¹¹⁵ Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 71 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 29 sierpnia 1991 r., dz. cyt., 69.

11 września 1991 r. Po przedstawieniu zasadniczych założeń projektu przez wiceministra przekształceń własnościowych Wojciecha Góralczyka, swoje stanowisko zaprezentowali przedstawiciele związków zawodowych oraz różnych organizacji i instytucji.

Jako pierwszy głos zabrał przedstawiciel Najwyższej Izby Kontroli Anatol Lawina, który przedstawił wątpliwości NIK dotyczące relacji przepisów projektowanej ustawy z już obowiązującymi oraz w odniesieniu do niektórych sformułowań ustawy. Dotyczyły one potencjalnego zagrożenia występowania przez stronę niemiecką z roszczeniami w stosunku do mienia znajdującego się na terenach tzw. ziem odzyskanych oraz realności wyliczonej kwoty kosztów reprivatyzacji.

Negatywnie ustawę ocenił prezes Polskiego Towarzystwa Ziemiańskiego Zygmunt Rakowiecki. Wskazał, że ustawa została oparta na błędnych założeniach i stąd stwarza jedynie pozory reprivatyzacji, gdyż „nie można powiedzieć, że przyznawanie odszkodowań jest reprivatyzacją”. Przez reprivatyzację mówca rozumiał umożliwienie dawnej grupie przedsiębiorców (zarówno przemysłowcom, jak i właścicielom ziemskim) odzyskanie utraconej własności w naturze. Opowiadał się też za oparciem ustawy na zasadzie równego traktowania obywateli (beneficjentami ustawy winna być także Polonia).

Przedstawiciel Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego Tadeusz Orłowski ocenił projekt pozytywnie, określił go jako „zgrabnie godzący różnorodność interesów z zachowaniem rozsądku i ochrony interesów państwa”. Zgłosił dwie uwagi. Po pierwsze wskazał, że umorzenie odpowiedzialności państwa za papiery wartościowe jest precedensem podważającym wiarygodność gwarancji państwa, po drugie, zaproponował przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym wnioski dotyczące ekwiwalentu za mienie pozostawione za granicą nie musiałyby być składane ponownie.

Przedstawiciel Stowarzyszenia Przemysłowców Jerzy Pustoła uważał, że ze względu na sytuację ekonomiczną wielu zakładów, będących bankrutami lub na skraju bankructwa, ich zwrot dawnym właścicielom nie przyniesie strat w budżecie państwa. Wręcz przeciwnie, będzie ulgą dla budżetu, albowiem, jak zakłada art. 31 projektu, „osoba otrzymująca zwrot mienia w naturze przejmuje wszelkie związane z tym mieniem zobowiązania”.

Przedstawiciel Biura Polityki Ekonomicznej Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” Janusz Michalski opowiedział się z kolei za przeprowadzeniem reprivatyzacji w ograniczonym zakresie. Wskazywał, że państwa nie stać na zaspokojenie wszystkich roszczeń i wyrównanie wszystkich krzywd oraz że reprivatyzacji winny towarzyszyć ustawowe gwarancje

dla pracowników reprivatyzowanych przedsiębiorstw, a zakres tych gwarancji powinien być wynegocjowany ze związkami.

Po dyskusji komisja zdecydowała o powołaniu do dalszych prac nad ustawą podkomisji do spraw rozpatrzenia ustawy reprivatyzacyjnej^[116]. W jej skład weszli posłowie: Anna Dynowska jako przewodnicząca, Jerzy Bartnicki, Józef Lubieniecki, Andrzej Miłkowski, Grażyna Staniszevska, Marcin Świącicki oraz 3 osoby z komisji ustawodawczej^[117]. I choć podkomisja bardzo szybko przygotowała sprawozdanie, co pozwoliło na odbycie posiedzenia komisji już 27 września, to z uwagi na brak kworum obrady zostały przerwane^[118].

Na kolejnym posiedzeniu komisji, w dniu 9 października 1991 r., przystąpiono do prac. Poseł Anna Dynowska, przewodnicząca podkomisji, rozpoczęła omawianie projektu ustawy, przedstawiając wypracowane przez podkomisję warianty rozwiązań, przegłosowano nawet jedną z propozycji w zakresie sformułowania art. 1 ustawy, po czym poseł Janusz Szymański zgłosił wniosek o odrzucenie całego projektu ustawy. Argumentował, że tak ważna sprawa winna być rozpatrzona przez nowy parlament. Poseł Hanna Suchocka proponowała zastosowanie innej formuły – przekazać projekt Sejmowi kolejnej kadencji. Ostatecznie po wymianie poglądów poseł Szymański zmodyfikował wniosek – wystąpił o zamknięcie procesu legislacyjnego, a poseł Maria Stolzman o przyjęcie rządowej wersji projektu.

W głosowaniu wniosek posła Szymańskiego poparło 10 posłów, 8 zgłosiło sprzeciw, a 4 wstrzymało się od głosu. A zatem na 18 dni przed wyborami, kiedy w stosunku do wielu przepisów udało się wypracować konsensus, członkowie komisji zaniechali dalszych prac. Uznali, że to Sejm nowej, I kadencji winien uchwalić ustawę reprivatyzacyjną^[119]. W ten oto sposób, mimo iż w X kadencji Sejmu złożono 4 projekty ustaw, żaden z nich nie został uchwalony. Senacki projekt ustawy o zwrocie mienia przejętego na własność państwa na podstawie przepisów o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym, skierowany do prac

¹¹⁶ Biuletyn nr 1430/X kad., Warszawa 11 września 1991, Komisja Przekształceń Własnościowych, Komisja Ustawodawcza, 24.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ Początkowo obecni na sali członkowie komisji podjęli prace nad projektem, jednakże kiedy wraz z upływem czasu nadal nie było kworum zakończyli posiedzenie. Biuletyn nr 1493/X kad., Warszawa 27 września 1991, Komisja Przekształceń Własnościowych, Komisja Ustawodawcza.

¹¹⁹ Biuletyn nr 1524/X kad., Warszawa 9 października 1991, Komisja Przekształceń Własnościowych, Komisja Ustawodawcza, 13.

w komisjach, był traktowany jako przedłożenie wiodące w stosunku do projektu poselskiego o takim samym tytule, a następnie był procedowany wspólnie z drugim projektem senackim o zwrocie aptek przejętych na własność Państwa aż do momentu, kiedy 16 lipca 1991 r. wpłynął do Sejmu projekt ustawy o reprivatyzacji złożony przez Radę Ministrów. Wówczas to projekt rządowy stał się podstawą prac parlamentarnych. Ze względu na istotę i zawilość zagadnień będących przedmiotem regulacji, do I czytania przystąpiono na forum Sejmu, a następnie procedowano nad projektem w komisjach oraz podkomisji. Prac tych, jak wskazano wyżej nie ukończono.

Należy nadmienić, że jeszcze 20 września 1991 r. do Sejmu wpłynął projekt uchwały w sprawie referendum ogólnokrajowego dotyczącego reprivatyzacji i prywatyzacji majątku w Polsce^[120]. Projekt w sprawie zarządzenia referendum złożył Klub Poselski PSL^[121], który proponował przeprowadzenie referendum razem z zarządzonymi na 27 października 1991 r. wyborami parlamentarnymi. W zakresie problematyki reprivatyzacji zakładano przedstawienie obywatelom następujących 3 pytań:

1. Czy jesteś za bezwarunkowym zwrotem poprzednim właścicielom mienia przejętego przez państwo? 2. Czy jesteś za zwrotem mienia przejętego przez państwo niezgodnie z obowiązującym prawem? 3. Czy jesteś za przyznaniem rekompensat za mienie pozostawione na terenach obecnie nie wchodzących w skład państwa polskiego?^[122]

Jak wskazywano w uzasadnieniu projektu, drogą powszechnego referendum wnioskodawcy chcieli przybliżyć społeczeństwu problem prywatyzacji^[123] i reprivatyzacji oraz uzyskać odpowiedź, czy zgadza się ono na te procesy, mając pełną świadomość wszystkich pozytywnych i negatywnych konsekwencji. Projekt nie zdążył już trafić pod obrady Sejmu.

¹²⁰ Zob. druk sejmowy nr 1129.

¹²¹ Projekt podpisało 22 posłów: Andrzej Bajołek, Ryszard Jastrzębski, Ryszard Kołodziej, Jan Kowalik, Zygmunt Karczewski, Wincenty Leszczyński, Józef Łochowski, Janusz Maćkowiak, Zbigniew Mierzwa, Wojciech Mojesowicz, Waldemar Pawlak, Miron Andrzej Pomirski, Jerzy Rosiak, Jacek Soska, Marian Starownik, Franciszek Stefaniuk, Bogumił Szreder, Włodzimierz Wiertek, Wiesław Woda, Zdzisław Zambrzycki, Wojciech Zarzycki oraz Adam Zimmnicki.

¹²² Zob. druk sejmowy nr 1129.

¹²³ W kwestii prywatyzacji proponowano zadanie następujących pytań: „1. Czy jesteś za prywatyzacją majątku państwowego: - w 100%, - w 75%, - w 50%, - w 25%, - w 0%. 2. Czy jesteś za uwłaszczeniem społeczeństwa polskiego: - wszystkich obywateli, - tylko pełnoletnich”.

27 października 1991 r. odbyły się bowiem wybory parlamentarne i wybrano przedstawicieli do nowego parlamentu.

4 | Podsumowanie

Reasumując, należy zauważyć, że inicjatorem toczącej się wokół kwestii reprivatyzacji^[124] dyskusji parlamentarnej był Senat. To bowiem senatorowie, niemal natychmiast po rozpoczęciu kadencji, przystąpili do prac nad przygotowaniem projektów ustaw reprivatyzacyjnych. Prace te zakończyły się sukcesem i Senat przedłożył Sejmowi dwa projekty ustaw: pierwszy – 17 maja 1990 r. o zwrocie mienia przejętego na własność Państwa na podstawie przepisów o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym, drugi – 30 lipca 1990 r. o zwrocie aptek przejętych na własność Państwa w 1951 r. 30 lipca 1990 r. I choć inicjatywa Senatu przyjęła koncepcję stopniowego, etapowego rozwiązywania problemu reprivatyzacji, rozpoczynając od „najmniej skomplikowanych prawnie problemów”, dawała nadzieję na pierwszy krok w kierunku rozwiązania kwestii zwrotu majątku dawnym właścicielom.

Prace zapoczątkowane w Senacie stały się też asumptem do przygotowania projektu poselskiego, a następnie rządowego. Ten ostatni, aczkolwiek również nie był propozycją kompleksową, miał szeroki zakres. Obejmował sprawy przejęcia na własność państwa mienia obywateli na podstawie przepisów wydanych w latach 1944-1962 i dawał nadzieję na ukończenie prac legislacyjnych. Stało się jednak inaczej. Prowadzona, najpierw w Senacie, a następnie w Sejmie debata parlamentarna pokazała, że choć sama idea reprivatyzacji była popierana przez większość zasiadających w Sejmie i Senacie ugrupowań^[125] oraz panowała zgoda co do tego, że zwrot mienia

¹²⁴ Por. Karol Dobrzeniecki, Marcin Romanowski, *Reprivatyzacja. Problemy tworzenia i stosowania prawa* (Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, 2015), 76-77.

¹²⁵ W Sejmie X kadencji było 14 klubów parlamentarnych: Obywatelski Klub Parlamentarny (OKP) – 105 posłów, Parlamentarny Klub Lewicy Demokratycznej (PKLD) – 102 posłów, Klub Poselski Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) – 69 posłów, Klub Parlamentarny Unia Demokratyczna (KP-UD) – 49 posłów, Poselski Klub Pracy (PKP) – 39 posłów, Klub Poselski Stronnictwa Demokratycznego (SD) – 21 posłów, Klub Poselski Stowarzyszenia PAX (PAX) – 10 posłów, Klub Poselski Unii

poprzednim właścicielom powinien być oparty na społecznie akceptowanych zasadach, przy uwzględnieniu różnych, często sprzecznych interesów, rozbieżności było zbyt wiele. Najważniejsze dotyczyły podmiotowego i przedmiotowego zakresu reprivatyzacji, jej formy, sposobu ustalania wartości utraconego mienia oraz skutków finansowych. Brak kompromisu w powyższych kwestiach, stopień komplikacji spraw reprivatyzacyjnych oraz obawy posłów przed finansowymi a przede wszystkim politycznymi skutkami reprivatyzacji sprawiły, że zaprzepaszczono szansę na szybkie rozwiązanie problemu reprivatyzacji.

Niestety zmarnowano też społeczny kapitał poparcia dla reprivatyzacji, które w marcu 1991 roku osiągnęło poziom 65%. Potem poparcie to systematycznie topniało, by pod koniec lat dziewięćdziesiątych osiągnąć wynik 41%^[126].

Bibliografia

- Bernatowicz Łukasz, *Reprivatyzacja na przykładzie gruntów warszawskich*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.
- Dobrzeńcki Karol, Romanowski Marcin, *Reprivatyzacja. Problemy tworzenia i stosowania prawa*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, 2015.
- Forystek Józef, „Dochodzenie roszczeń reprivatyzacyjnych w świetle orzecznictwa sądów cywilnych i administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego” *Monitor Prawniczy*, nr 21 (2011): 1133-1144.
- Gdesz Mirosław, *Rewindykacja gruntów warszawskich. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Warszawa: Lexis Nexis, 2012.

Chrześcijańsko-Społecznej (UChS) – 8 posłów, Parlamentarny Klub Chrześcijańsko-Ludowy (PKChL) – 8 posłów, Klub Niezależnych Posłów (KNP) – 7 posłów, Klub Posłów Wojskowych (KPW) – 7 posłów, Parlamentarny Klub „Solidarność Pracy” – 5 posłów, Klub Poselski Polskiego Związku Katolicko-Społecznego (PZKS) – 4 posłów, parlamentarny Klub Ekologiczny (PKEkol) – 3 posłów oraz 20 posłów niezrzeszonych. Stan na koniec kadencji zob. sejm.gov.pl.

¹²⁶ Kazimierz Korab, „Reprivatyzacja w opinii społecznej”, [w:] *Reprivatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa* (Warszawa: Kancelaria Senatu, 1999), 71.

- Górski Michał, *Problematyka własności nieruchomości warszawskich w okresie PRL i przemian ustrojowych*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2006.
- Katner Wojciech J., „Uwarunkowania prawne reprivatyzacji w Polsce (zakres przedmiotowy i podmiotowy, roszczenia reprivatyzacyjne)” *Państwo i Prawo*, z. 7 (2003): 17-32.
- Korab Kazimierz, „Reprivatyzacja w opinii społecznej”, [w:] *Reprivatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa*. 67-71. Warszawa: Kancelaria Senatu, 1999.
- Korzeniewska-Lasota Anna, „Legislacyjne próby rozwiązania kwestii rozliczenia się za tzw. mienie zabużańskie w latach 1989-2003” *Prawo i Więź*, nr 4 (2020): 231-251.
- Lang Wiesław, „Problem reprivatyzacji w kontekście zasad państwa prawa i aksjologii polskiego systemu prawa” *Studia Iuridica Toruniensia*, t. I (2001): strony.
- Łaskiewicz Krzysztof H., „Problemy związane z realizacją roszczeń z tytułu utraty własności”, [w:] *Reprivatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa*. 17-26. Warszawa: Kancelaria Senatu, 1999.
- Łączkowski Wojciech, „Ustrojowe podstawy reprivatyzacji w III Rzeczypospolitej Polskiej”, [w:] *Reprivatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa*. 27-30. Warszawa: Kancelaria Senatu, 1999.
- Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989-2010 ze szczególnym uwzględnieniem propozycji ostatnich regulacji*. Warszawa: Kancelaria Senatu, 2010.

