

Legislacyjne próby rozwiązania kwestii rozliczenia się za tzw. mienie zabużańskie w latach 1989-2003

Legislative Attempts to Resolve the Issue of Settling for So-Called „Property Left beyond the Bug River” in between 1989 and 2003

In September 1944 the Polish Committee of National Liberation concluded the so-called republican agreements with the governments of the Ukrainian, Belorussian and Lithuanian Republic of Soviets. Based on these agreements massive displacement of the population was conducted. Moreover, the evacuated were forced to leave their property for the promise of obtaining one of similar value in the new settlement. Even though since 1946 the Polish legislator has normalized the issue of settling for the left real estate through the so-called right to credit, none of the adopted regulations led to the satisfaction of all beneficiaries. Hopes of getting compensation for the left property revived along with the political transformation.

The author presents proposed solutions that appeared in the parliamentary works between 1989 and 2003. The author presents all draft re-privatization laws that were submitted to the Sejm of the 10th, 1st, 2nd, 3rd and 4th term until December 12, 2003, i.e. the day of passing of the Act on crediting, as part of the sale price or perpetual usufruct right to the State Treasury property, the value of real property left outside the present state borders. The author also tries to answer the question what caused the passing of the so-called Bug River Act occur so late, 15 years after the political transformation?

Anna Korzeniewska-Lasota

*doktor habilitowany nauk prawnych
profesor Akademii Pomorskiej w Słupsku*

ORCID – 0000-0002-2072-2807

Słowa kluczowe:

mienie zabużańskie, reprivatyzacja, rekompensata, prawo zaliczenia, projekt ustawy

Keywords:

property left beyond the Bug River, reprivatization, compensation, right to credit, draft law

<https://doi.org/10.36128/priw.vi34.138>

1. Wstęp

Prawo do uzyskania ekwiwalentu za tzw. mienie zabużańskie ma swoje korzenie w zawartych przez PKWN w 1944 r. układach republikańskich¹, które stały się podstawą masowych przesiedleń obywateli polskich. Układy nie stanowiły

1 Były to podpisane 9 września 1944 r. układy z rządami ukraińskiej i białoruskiej SRR oraz 22 września z rządem litewskiej SRR dotyczące ewakuacji obywateli polskich z tychże republik. Układy dostępne w AAN, MSZ w Warszawie, 610/9, k. 12-19, k. 1-9, k. 44-52.

wprost podstawy prawnej dla roszczeń kompensacyjnych z tytułu utraty mienia pozostawionego poza granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., jednak kreowały zobowiązanie polskich władz krajowych do uregulowania tej materii w prawie wewnętrznym. Poczynając od roku 1946 ustawodawca normował materię rozliczenia za nieruchomości zabużańskie poprzez tzw. prawo zarachowania, polegające na możliwości zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza wschodnią granicą Polski na poczet wartości nieruchomości otrzymanych w kraju, najczęściej ceny sprzedaży lub opłaty za użytkowanie wieczyste², jednakże żadna z regulacji nie doprowadziła do zaspokojenia wszystkich beneficjentów. Przyczyny tego stanu były różne. Wydawane przez komunistyczne władze przepisy były rozproszone i niespójne, sformułowane w sposób, który nie pozwalał na ich faktyczną realizację. W zasadzie zaraz po przesiedleniu zabużanie napotykali na wiele barier utrudniających czy wręcz uniemożliwiających skorzystanie z przyznanego im prawa zaliczenia. Najczęściej brakowało nieruchomości, które odpowiadałyby tym pozostawionym w poprzednim miejscu zamieszkania. A jeśli udało się je uzyskać, to nie zawsze stawały się własnością zabużan bądź nie w pełni rekompensowały pozostawiony majątek³. Istotnym

-
- 2 Różne warianty tego rozwiązania przewidywały m.in.: dekret z 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. Nr 49, poz. 279 ze zm.); dekret z 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. Nr 71, poz. 389 ze zm.); dekret z 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz. U. Nr 49, poz. 326); dekret z 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. Nr 18, poz. 107 ze zm.); ustawa z 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz. U. Nr 31, poz. 132 ze zm.); ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159 ze zm.); ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.). Szerzej zob. Anna Korzeniewska-Lasota, *Państwo, właściciele i ich spadkobiercy wobec mienia pozostawionego przez obywateli polskich w województwach wschodnich międzywojennych Rzeczypospolitej. Studium historyczno-prawne* (Gdańsk: Arche, 2018), 211-267.
- 3 Informacja w sprawie realizacji w okresie lat 1957-1964 ustawy z 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek komunalnych (AAN, MGK, 885/11/9, k. 1-14).

problemem były też wymogi dotyczące udokumentowania faktu bycia właścicielem utraconych nieruchomości.

Wobec powyższego nowe nadzieje na rozwiązanie kwestii roszczeń majątkowych zabużan niosła transformacja ustrojowa. Zarówno dawni właściciele, jak i ich spadkobiercy wierzyli, że problem wypłaty rekompensat zostanie wreszcie rozwiązany. I rzeczywiście sprawa ta była obecna w dyskursie politycznym tamtego okresu. Wywoływała jednak tak wiele kontrowersji, iż mimo że pojawiały się różne inicjatywy jej rozwiązania, pierwszą ustawę odrębnie regulującą tę materię, zdołano uchwalić dopiero w grudniu 2003 r.⁴. Celem niniejszego artykułu jest więc przedstawienie propozycji rozwiązań, jakie pojawiały się w pracach parlamentarnych tamtego okresu oraz próba odpowiedzi na pytanie, co sprawiło, iż pierwszą kompleksową regulację uprawnień zabużańskich uchwalono dopiero 15 lat po transformacji ustrojowej?

2. Sejm X kadencji

Po roku 1989 Sejm pracował nad wieloma projektami ustaw reprivatyzacyjnych. Z inicjatywą ustawodawczą występowały różne z uprawnionych podmiotów: prezydent, rząd, posłowie i Senat. Pierwszymi projektami były: senacki projekt ustawy o zwrocie mienia przejętego na własność Państwa na podstawie przepisów o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym⁵ oraz również wniesiony przez Senat⁶, projekt ustawy o zwrocie aptek przejętych na własność Państwa w 1951 r.⁷

Żaden z powyższych projektów nie regulował jednak kwestii zwrotu majątku pozostawionego poza obecnymi granicami państwa. Pierwszy przyjęty przez Senat 17 maja 1990 r.⁸ przewidywał zwrot lub wypłatę rekompensat w formie bonów kapitałowych za mienie przejęte na własność Państwa na podstawie ustawy z 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia

4 Ustawa z 12 grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz. U. 2004 Nr 6, poz. 39).

5 Druk senacki nr 218-A.

6 Senat podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zwrocie aptek przejętych na własność Państwa na 29 posiedzeniu Senatu w dniu 27 lipca 1990 r. Reprezentantem Senatu w dalszych pracach nad projektem został senator Henryk Wilk (Uchwała Senatu RP z 27 lipca 1990 r.).

7 Druk senacki nr 295.

8 Do reprezentowania stanowiska Senatu w dalszych pracach nad projektem Senat wyznaczył senatora Henryka Wilka (Uchwała Senatu RP z 17 maja 1990 r.).

pozostającego pod zarządem państwowym⁹. Projekt był realizacją intencji Senatu wyrażoną już we wrześniu 1989 r. na 8 plenarnym posiedzeniu Izby, kiedy to opowiedziano się za „zwrotem mienia autentycznym właścicielom i ich spadkobiercom”¹⁰. Drugi projekt, uchwalony przez Senat 27 lipca 1990 r.¹¹, zakładał zwrot lub wypłatę rekompensat w postaci bonów kapitałowych za apteki przejęte na własność Państwa na podstawie ustawy z 8 stycznia 1958 r. o przejęciu aptek na własność Państwa¹².

Oba powyższe projekty zostały skierowane do Sejmu. Ten pracował nad nimi niejako równoległe z trzecim projektem złożonym 8 czerwca 1990 r. Grupa posłów¹³ wniosła bowiem do Sejmu projekt ustawy o zwrocie mienia przejętego na własność państwa na podstawie przepisów o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym¹⁴. Projekt również nie dotyczył rozliczeń za mienie zabużańskie, miał na celu „doprowadzenie 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”¹⁵. Niestety prace nad tymi projektami zostały w Sejmie X kadencji wstrzymane i ostatecznie sprawa nie została zamknięta.

Następnie w marcu 1991 r. został powołany Międzyresortowy Zespół Koordynacyjny ds. Reprywatyzacji, którego przewodniczącym został Wojciech Góralczyk, wiceminister przekształceń własnościowych. Efektem pracy zespołu było złożenie w dniu 16 lipca 1991 r. projektu ustawy o reprywatyzacji¹⁶. Tym razem w projekcie ujęto również sprawę rekompensat dla zabużan. Art. 3 stanowił, iż reprywatyzacja obejmuje mienie nieruchomości pozostawione na obszarach niewchodzących w skład obecnego terytorium RP w związku z wojną rozpoczętą w dniu 1 września 1939 r. Osobami uprawnionymi z tytułu reprywatyzacji miały być osoby fizyczne, które w dniu pozostawienia tego mienia były jego właścicielami lub współwłaścicielami, a także

9 Dz. U. Nr 11, poz. 37 ze zm.

10 Wypowiedź senatora Henryka Wilka – Sprawozdanie stenograficzne z 36. posiedzenia Sejmu RP w dniach 19, 20 i 21 lipca 1990 r. (Warszawa: Kancelaria Sejmu, 1990), 298.

11 Protokół z 29 posiedzenia Senatu I kadencji, 19.

12 Dz. U. Nr 1, poz. 1 ze zm.

13 Projekt poparło 31 posłów, a do reprezentowania stanowiska wnioskodawców w toku prac parlamentarnych upoważniono posła Macieja Bednarkiewicza.

14 Druk sejmowy nr 442.

15 Uzasadnienie projektu, druk sejmowy nr 442.

16 Druk sejmowy nr 984.

ich spadkobiercy, jeżeli osoby te są obywatelami polskimi i stale zamieszkują 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. Rekompensata miała być ryczałtowa i wypłacana w formie bonów kapitałowych, tj. nieoprocentowanego papieru wartościowego 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 sprzedaż¹⁷. 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 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.

W sierpniu 1991 r. projekt został skierowany do Komisji Przekształceń Własnościowych¹⁸, a ta zdecydowała o powołaniu do dalszych prac nad ustawą podkomisji ds. rozpatrzenia ustawy reprivatyzacyjnej¹⁹. I choć podkomisja bardzo szybko przygotowała sprawozdanie, co pozwoliło na odbycie się posiedzenia komisji już 27 września, to z uwagi na brak quorum obrady zostały przerwane²⁰. Na kolejnym posiedzeniu, w dniu 9 października, a zatem na 18 dni przed wyborami, kiedy w stosunku do wielu przepisów udało się wypracować konsensus, członkowie komisji zaniechali dalszych prac.

17 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.

18 Sprawozdanie stenograficzne z 70 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 21, 22, 23 i 24 sierpnia 1991 r. (Warszawa: Kancelaria Sejmu, 1991), 270–290.

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

20 Biuletyn nr 1493/X kad., Warszawa 27 września 1991, Komisja Przekształceń Własnościowych, Komisja Ustawodawcza.

Uznali, iż to Sejm nowej kadencji winien uchwalić ustawę reprivatyzacyjną²¹. W ten oto sposób, mimo iż w X kadencji Sejmu złożono 4 projekty ustawy reprivatyzacyjnej, żaden z nich nie został uchwalony.

3. Sejm I kadencji

W Sejmie I kadencji złożono trzy poselskie projekty ustaw reprivatyzacyjnych. Pierwszy, projekt ustawy o reprivatyzacji lub zadośćuczynieniu za mienie przejęte przez Państwo lub pozostawione na terenach niewchodzących w skład obecnego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²² zgłoszony został przez 27 posłów, przedstawicieli Unii Polityki Realnej przy wsparciu posłów z Chrześcijańskiej Demokracji. Reprivatyzacją obejmował również mienie zabużańskie, przyznając prawo do otrzymania nieruchomości zamiennej poprzez przekazanie osobie uprawnionej prawa własności obiektu o wartości zbliżonej do wartości nieruchomości pozostawionej poza obecną granicą wschodnią oraz możliwość uzyskania rekompensaty w postaci waloryzowanych bonów kapitałowych. Projekt uwzględniał roszczenia repatriantów, wynikające nie tylko z umów republikańskich, ale również umowy z marca 1957 r.²³. Beneficjentami uprawnień miały być osoby fizyczne posiadające obywatelstwo polskie w dniu 1 września 1939 r.

Drugi z przedłożonych projektów to ustawa „o reprivatyzacji”²⁴, przygotowana przez Kongres Liberalno-Demokratyczny, Unię Demokratyczną i Polski Program Gospodarczy. Jego autorzy, wychodząc z założenia, że decyzja o zakresie uznawanych roszczeń powinna przede wszystkim uwzględniać analizę jej skutków dla całego społeczeństwa, zaproponowali, co wyjaśniał w czasie I czytania projektu przedstawiciel wnioskodawców poseł Andrzej Raj, rozwiązania oparte na 3 zasadniczych założeniach: zakres i tryb uznawania oraz zaspakajania roszczeń miał służyć przeprowadzeniu szybkiej i racjonalnej prywatyzacji, zaspokojenie roszczeń nie miało polegać na pełnym odszkodowaniu, a wykonanie zobowiązań państwa wobec osób, które utraciły po 1944 r. mienie na skutek nacjonalizacji lub przesiedlenia, miało objąć przypadki, w których naruszono obowiązujący ówczesnie porządek prawny. Projekt zakładał zatem reprivatyzację ograniczoną, rozumianą

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

22 Druk sejmowy nr 213 z 3 kwietnia 1992 r.

23 Umowa z 25 marca 1957 r. między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej (Dz. U. 1957 Nr 47, poz. 222).

24 Druk sejmowy nr 269-A z 25 maja 1992 r. Pod projektem podpisało się 19 posłów.

jako wykonalną technicznie i mieszczącą się w możliwościach finansowych państwa²⁵. W ramach rozwiązań w zakresie tzw. roszczeń zabużańskich przewidziano, iż osobami uprawnionymi z tytułu reprivatyzacji będą co do zasady osoby fizyczne, które w dniu pozostawienia tego mienia były jego właścicielami lub współwłaścicielami, a także ich spadkobiercy ustawowi, jeśli są obywatelami polskimi i stale zamieszkują w Rzeczypospolitej. Z uprawnienia mogły też skorzystać osoby przebywające za granicą, które nabędą obywatelstwo polskie i zamieszkają na stałe w kraju przed upływem terminu przewidzianego na składanie wniosków lub zgłoszą swoje roszczenie w terminie przewidzianym w ustawie, a następnie osiedlą się w Rzeczypospolitej i przyjmą polskie obywatelstwo. Podstawową formą rekompensaty miały być bony kapitałowe.

Obydwa powyższe projekty Sejm I kadencji rozpatrywał w pierwszym czytaniu w czasie tego samego, 19 posiedzenia Sejmu. Debata toczyła się w dniu 1 lipca 1992. Występujący w imieniu poszczególnych klubów parlamentarnych posłowie zgłosili wnioski zarówno za przekazaniem projektów do dalszych prac, jak i ich odrzuceniem. Ostatecznie projekt ustawy „o reprivatyzacji” nie uzyskał poparcia posłów²⁶. Drugi z projektów – nie został odrzucony. Poselski projekt ustawy „o reprivatyzacji” skierowano do komisji sejmowych: Komisji Przekształceń Własnościowych oraz Komisji Ustawodawczej.

W międzyczasie do Sejmu wpłynął trzeci z wymienionych wyżej projektów, tj. projekt ustawy o reprivatyzacji i rekompensatach²⁷ zgłoszony przez grupę 17 posłów. Jego pierwsze czytanie odbyło się w czasie 28. posiedzenia Sejmu w dniu 29 października 1992 r. Projekt przedstawił poseł Lech Pruchno-Wróblewski. Zawarte w nim propozycje, co podkreślał sam poseł sprawozdawca, były zbliżone do tych uwzględnionych w odrzuconym już w tej kadencji Sejmu projekcie ustawy druk sejmowy nr 213. Nadal przewodnią ideą projektu była restytucja naturalna. Reprivatyzację pojmowano jako zwrot mienia w naturze, w postaci akcji lub udziału w spółkach, w skład których weszło mienie przejęte i odróżniano ją od rekompensaty rozumianej jako przyznanie obiektu zastępczego lub bonów kapitałowych. Reprivatyzacja miała być przeprowadzona z poszanowaniem zasady praw osób trzecich, m.in. rolników indywidualnych. Projekt nie przewidywał delegacji

25 Por. wypowiedź posła Andrzeja Raya w czasie 19 posiedzenia Sejmu. Sprawozdanie stenograficzne z 19 posiedzenia Sejmu w dnia 1,2,3 i 4 lipca 1992 r., (Warszawa: Kancelaria Sejmu, 1992), 18 oraz Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 269-A.

26 Wniosek o odrzucenie projektu ustawy poparło 144 posłów, 107 było przeciw, a 38 wstrzymało się od głosu. Zob. przebieg procesu legislacyjnego – projekty ustaw, Sejm I kadencji. sejm.gov.pl. [dostęp: 20.02.2020].

27 Druk sejmowy nr 439 z 3 września 1992 r.

do wydania aktów wykonawczych. W odniesieniu do mienia zabużańskiego założono, iż wielkość mienia pozostawionego za granicą należy określać według stanu na dzień 1 września 1939 r., dopuszczano możliwość dochodzenia ustalenia własności pozostawionego mienia w trybie sądowym w drodze powództwa przeciwko Skarbowi Państwa, a poszkodowani i ich następcy prawni mieli być zwolnieni przy dochodzeniu roszczeń od wszelkiego rodzaju opłat sądowych, administracyjnych i skarbowych, podatku od spadku i darowizn oraz podatku dochodowego. Poszkodowani mogli składać wnioski w okresie 2 lat od chwili wejścia w życie ustawy, aczkolwiek już w czasie swojego wystąpienia poseł Pruchno-Wróblewski, proponował skrócenie tego terminu do 1 roku²⁸. W czasie dyskusji nad projektem posłowie w zasadzie powtórzyli swoje stanowiska wyrażone cztery miesiące wcześniej, tj. w lipcu. Podnosili, że projekt jest bardzo podobny do tego, który już Sejm obecnej kadencji odrzucił i przekazywanie go do dalszych prac spowolni prace nad projektem, nad którym Komisja Przekształceń Własnościowych już pracowała. W przeprowadzonym po zakończeniu I czytania głosowaniu, w dniu 30 października 1992 r. posłowie odrzucili projekt²⁹.

Wobec powyższego, w Sejmie I kadencji pozostał jeden projekt – projekt ustawy „o reprivatyzacji” – nad którym pracowały już Komisja Przekształceń Własnościowych oraz Komisja Ustawodawcza. 6 listopada 1992 r. komisje uznając rozpatrywaną materię za bardzo złożoną, do prac nad projektem powołały specjalną podkomisję sejmową³⁰. Ta po odbyciu 7 posiedzeń, na ostatnim – 21 stycznia 1993 r. – przyjęła sprawozdanie. Debatę nad sprawozdaniem podkomisji w dniach 16 i 17 lutego 1993 r. zdominował problem określenia podmiotów uprawnionych (w szczególności czy uprawnienia te miałyby przysługiwać osobom nieposiadającym polskiego obywatelstwa), zakresu uprawnienia oraz sposobu ustalania wartości pozostawionego mienia³¹. Zaplanowane na lipiec 1993 r. drugie czytanie projektu nie odbyło się

28 Por. projekt ustawy, druk nr 439 oraz wystąpienie w imieniu wnioskodawców posła Lecha Pruchno-Wróblewskiego w czasie I czytania projektu ustawy. Sprawozdanie stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu RP w dniach 28, 29, 30 października oraz 5 listopada 1992 r. (Warszawa: Kancelaria Sejmu, 1992), 109-111.

29 Za odrzuceniem głosowało 170 posłów, przeciw – 155, wstrzymało się – 24.

30 Biuletyn nr 826/I kad., Warszawa 6 listopada 1992 r., Komisja Przekształceń Własnościowych, Komisja Ustawodawcza.

31 Biuletyn nr 119/I kad., Warszawa 16 i 17 luty 1993 r., Komisja Przekształceń Własnościowych, Komisja Ustawodawcza.

z uwagi na skrócenie kadencji Sejmu³². Po raz kolejny proces legislacyjny nie został zamknięty.

4. Sejm II kadencji

Sejm II kadencji pracował łącznie nad 5 projektami ustaw reprivatyzacyjnych. Jako pierwszy wpłynął projekt ustawy „o reprivatyzacji i rekompensatach” wniesiony do Sejmu przez grupę posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego (pod projektem podpisało się 79 posłów)³³. Ustawa regulowała zakres i formę świadczeń przysługujących z tytułu utraty mienia, przez które rozumiała zarówno przejęcie mienia na rzecz państwa, jak i jego pozostawienie na obszarach niewchodzących w skład obecnego terytorium państwa przez osoby narodowości polskiej w związku z wojną rozpoczętą w dniu 1 września 1939 r. Osobami uprawnionymi do świadczenia miały być osoby fizyczne, które w dniu utraty mienia były jego właścicielami lub współwłaścicielami, miały polskie obywatelstwo, posiadały to obywatelstwo w dniu wejścia w życie ustawy lub złożyły wniosek o rekompensatę i nabyły obywatelstwo polskie po wejściu w życie ustawy. Prawo do rekompensaty przysługiwało też spadkobiercom uprawnionych, jeśli posiadali polskie obywatelstwo. Projekt przewidywał 4 formy świadczeń reprivatyzacyjnych: zwrot mienia w naturze, zwrot mienia w naturze w formie przyznania akcji (udziałów) w spółce władającej przejętym mieniem, przyznanie mienia zamiennego oraz przyznanie bonów reprivatyzacyjnych. Opowiedziano się za włączeniem majątku komunalnego do katalogu mienia zamiennego, które można by rozdysponować w procesie reprivatyzacji, w tym również na rzecz osób, które pozostawiły majątki poza obecną granicą wschodnią³⁴. W przypadku tych ostatnich

32 29 maja 1993 r. Prezydent Lech Wałęsa wydał zarządzenie w sprawie rozwiązania Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. Nr 27, poz. 285). Zarządzenie weszło w życie 31 maja 1993 r.

33 Druk sejmowy nr 201 z dnia 10 grudnia 1993 r. Projekt ustawy przygotowała powołana 17 czerwca 1993 r. przez Ministra Przekształceń Własnościowych Rada Konsultacyjna ds. Reprivatyzacji, w której skład weszli przedstawiciele 11 największych stowarzyszeń byłych właścicieli (ziemianie, przemysłowcy, zabużanie, właściciele nieruchomości miejskich, młynarze, aptekarze), eksperci, posłowie będący współautorami projektu ustawy o reprivatyzacji wniesionego do Sejmu I kadencji oraz dyrektor i wicedyrektor Departamentu Reprivatyzacji Ministerstwa Przekształceń Własnościowych. Przewodniczącym Rady został Krzysztof H. Łaskiewicz. – Por. Krzysztof H. Łaskiewicz, „Problemy związane z realizacją roszczeń z tytułu utraty własności”, [w:] *Reprivatyzacja w systemie prawa* (Warszawa: Kancelaria Senatu, 1999), 22.

34 Z uzasadnienia projektu ustawy, druk sejmowy nr 201. Por. uzasadnienie projektu przez przedstawiciela wnioskodawców posła Jacka

wielkość utraconego mienia miała być oceniana na dzień jego utraty, za który ustawa przyjęła 1 września 1939 r.

Początkowo projekt miał wsparcie rządu, jednak na przełomie kwietnia i maja 1994 r. rząd przedstawił własny projekt zatytułowany ustawa o rekompensatach z tytułu utraty nieruchomości przejętych z naruszeniem prawa na podstawie przepisów wydanych w latach 1944-1958³⁵. Jednakże wobec ostrego protestu Rady Konsultacyjnej projekt nie został wniesiony do Sejmu³⁶. Tym samym Sejm mógł jedynie pracować nad wniesionym już projektem „o reprivatyzacji i rekompensatach”. Jednak już pierwsze czytanie projektu, które odbyło się w Sejmie 2 grudnia 1994 r., zakończyło się jego odrzuceniem³⁷.

Tego samego dnia posłowie PSL złożyli w Sejmie projekt rezolucji dotyczący zobowiązania rządu do przygotowania projektu ustawy o rekompensatach za nieruchomości przejęte z naruszeniem prawa w latach 1944-1962³⁸. Rezolucję uchwalono 16 lutego 1995 r. na 43 posiedzeniu Sejmu³⁹. Miała ona nieco odmienną treść od propozycji pracującej nad nią Komisji Przekształceń

Pawlickiego w czasie I czytania projektu ustawy w Sejmie. Sprawozdanie stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu RP w dniach 30 listopada oraz 1 i 2 grudnia 1994 r. (Warszawa: Kancelaria Sejmu, 1994), 197-198.

- 35 Projekt ustawy z dnia 4 maja 1994 r. (Archiwum Rady Ministrów).
- 36 Barbara Petz, *Wokół ustawy reprivatyzacyjnej* (Warszawa: Kancelaria Sejmu, 1994), 9-11.
- 37 Z wnioskiem o odrzucenie projektu wystąpiły kluby poselskie PSL (a zatem klub, którego posłowie zgłosili projekt) i PPS, a za skierowaniem projektu do dalszych prac w komisji opowiedziały się: UW, BBWR, KPN oraz Parlamentarne Koło Mniejszości Niemieckiej. Z kolei za wnioskiem o odrzucenie projektu opowiedziało się 150 posłów, przeciw – 85, a wstrzymało się – 31 posłów; zob. Sprawozdanie stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu RP w dniach 30 listopada oraz 1 i 2 grudnia 1994 r. (Warszawa: Kancelaria Sejmu, 1994), 265.
- 38 Z wnioskiem tym wystąpił Klub PSL. Sprawozdanie stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu RP w dniach 31 listopada oraz 1 i 2 grudnia 1994 r., 203.
- 39 Sprawozdanie Komisji Przekształceń Własnościowych z działalności w okresie II kadencji Sejmu RP (1993-1997) (Warszawa: Kancelaria Sejmu, 1997), Tabela nr 21. Por. Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1995 r., 411. www.nik.gov.pl. [dostęp: 25.11.2019].

Własnościowych⁴⁰, jej treść była następująca: „W związku z sejmową debatą nad projektami ustaw o reprivatyzacji i rekompensatach oraz o uregulowaniu roszczeń wynikających z przejęcia nieruchomości na obszarze miasta Warszawy Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wzywa Rząd do opracowania i wniesienia do Sejmu do 30 czerwca 1995 r. projektu ustawy o rekompensatach za nieruchomości przejęte z naruszeniem prawa po roku 1944⁴¹”.

4 miesiące później, na 52 posiedzeniu, Sejm II kadencji rozpatrywał kolejne cztery projekty ustaw reprivatyzacyjnych:

- 1) poselski projekt ustawy o wygaśnięciu roszczeń reprivatyzacyjnych i rekompensatach za utracone mienie, złożony przez grupę posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Polskiej Partii Socjalistycznej i Unii Pracy⁴²;
- 2) poselski projekt ustawy o reprivatyzacji i rekompensatach, złożony przez grupę posłów z Unii Wolności, Konfederacji Polski Niepodległej oraz Bezpartyjnego Bloku Wspierania Reform i Mniejszości Niemieckiej⁴³;
- 3) prezydencki projekt ustawy o reprivatyzacji i rekompensatach⁴⁴;
- 4) rządowy projekt ustawy o rekompensatach z tytułu utraty mienia przejętego z naruszeniem prawa na podstawie przepisów wydanych w latach 1944-1962⁴⁵.

Wszystkie powyższe projekty regulowały kwestię rekompensat za mienie zabużańskie. Jednakże każdy z nich nieco odmiennie postrzegał zarówno jej rozwiązanie, jak i całość reprivatyzacji. Wnioskodawcy pierwszego, co podkreślał prezentujący założenia projektu poseł Piotr Ikonowicz, „nie chcieli dokonywać pełnej reprivatyzacji”. Proponowali przeprowadzenie reprivatyzacji w taki sposób, „żeby nie naprawiać krzywd wyrządzając nowe;

40 Propozycja Komisji, uchwalona 10 stycznia 1995 r. miała następującą treść: „Sejm wzywa rząd do opracowania i wniesienia do Sejmu w I kw. 1995 r. projektu ustawy o reprivatyzacji i rekompensatach za nieruchomości przejęte z naruszeniem prawa lub fundamentalnych zasad konstytucji po roku 1944”. Biuletyn nr 1183/II kad. z posiedzenia Komisji Przekształceń Własnościowych nr 38 z 10 stycznia 1995 r.

41 Rezolucja Sejmu RP z 16 lutego 1995 r. w sprawie wezwania Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do przygotowania projektu ustawy o rekompensatach za nieruchomości przejęte z naruszeniem prawa po roku 1944 (M.P. 1995 Nr 8, poz. 113).

42 Druk sejmowy nr 991 z 31 marca 1995 r.

43 Druk sejmowy nr 992 z 31 marca 1995 r.

44 Druk sejmowy nr 994 z 16 maja 1995 r.

45 Druk sejmowy nr 1052 z 12 czerwca 1995 r.

żeby w celu zaspokojenia roszczeń stosunkowo jednak niewielkiej części polskiego społeczeństwa nie skrzywdzić milionów ludzi, przeznaczając na ten cel zbyt wielkie kwoty z budżetu⁴⁶. Stąd też przyjęto w projekcie, że będą wypłacane rekompensaty w formie bonów reprzywatyzacyjnych trzem kategoriom osób: osobom, które wywłaszczono z pogwałceniem obowiązującego w tamtym czasie prawa, osobom, które wywłaszczono zgodnie z prawem, ale nie wypłacono im w myśl ówczesnie obowiązującego prawa odszkodowania oraz tym, którzy byli pozbawiani mienia wskutek różnych akcji przesiedleńczych, np. wskutek zmian granic, ale i wskutek akcji „Wisła”⁴⁷. Z uwagi na tak szeroko zakreślony krąg uprawnionych przewidziano wypłatę bonów w kwocie do 30 000 zł na osobę, a prawo do ich uzyskania łączono z kryterium posiadania polskiego obywatelstwa i to zarówno w chwili utraty majątku, jak i w dniu wejścia w życie ustawy. Za dzień utraty mienia przyjęto datę 1 września 1939 r. Przewidziano też wygaśnięcie niektórych roszczeń⁴⁸.

Drugi z przedłożonych Sejmowi III kadencji projekt to w istocie ponownie złożony, a odrzucony już przez Sejm II kadencji w grudniu 1994 r., poselski projekt ustawy zawarty w druku 201. Przedstawiający projekt w czasie I czytania poseł Jan Wyrowiński uzasadniał jego ponowne złożenie przedłużającym się procesem uchwalania ustawy reprzywatyzacyjnej. Przekonywał, że projekt ów będący efektem kompromisu, jaki osiągnięto w połowie 1993 r., mógłby stać się nim również teraz. Przypominał, iż zawarte wtedy porozumienie opierało się na 4 filarach: po pierwsze reprzywatyzacja nie powinna obciążać bezpośrednio budżetu Państwa (oznaczało to wykluczenie jakichkolwiek wypłat pieniężnych), po drugie winna odbywać się poprzez zwrot mienia, przyznanie mienia zastępczego a dopiero w ostateczności bonów reprzywatyzacyjnych, po trzecie – być przeprowadzona na zasadzie równego traktowania wszystkich byłych właścicieli, którzy utracili mienie, a po czwarte – chronić osoby trzecie, które nabyły w dobrej wierze mienie mogące być przedmiotem roszczeń.

16 maja 1995 r. do Sejmu wpłynął prezydencki projekt ustawy⁴⁹. Była to pierwsza inicjatywa Głowy Państwa w sprawie reprzywatyzacji. Uzasadniano ją przeświadczeniem Prezydenta, iż nie można dłużej czekać z realizacją reprzywatyzacji oraz że winna być szybka i uczciwa⁵⁰. Projekt ustawy miał na

46 Sprawozdanie stenograficzne z 52 posiedzenia Sejmu RP w dniach 21, 22 i 23 czerwca 1995 (Warszawa: Kancelaria Sejmu, 1995), 133.

47 Sprawozdanie stenograficzne z 52 posiedzenia Sejmu RP w dniach 21, 22 i 23 czerwca, 132-134.

48 Druk sejmowy nr 991.

49 Druk sejmowy nr 994.

50 Zob. wypowiedź Eligiusza Włodarczaka Podsekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta w czasie I czytania projektu. Sprawozdanie stenograficzne

celu uporządkowanie stosunków własnościowych, naprawienie strat poniesionych przez obywateli, ochronę budżetu Państwa przed skutkami finansowymi dotychczasowego trybu dochodzenia roszczeń reprivatyzacyjnych oraz wzmocnienie ochrony praw osób trzecich do nabytego mienia. Zakładał, iż reprivatyzacja obligatoryjnie obejmie mienie będące w dyspozycji Skarbu Państwa, gmin i związków międzygminnych. Z tytułu utraty mienia przewidywał przyznanie świadczeń w postaci jego zwrotu, a tam, gdzie to niemożliwe, wypłaty bonów reprivatyzacyjnych. Projekt dotyczył też problemu mienia zabużańskiego. Hołdował zasadzie pełnej ekwiwalentności świadczeń przyznając osobom, które otrzymały częściowe odszkodowanie, uprawnienie do uzupełnienia jego wysokości. Postępowanie w sprawach reprivatyzacji miało być prowadzone w trybie administracyjnym, ze względu na uznanie, iż tryb ten jest szybszy i tańszy⁵¹.

12 czerwca 1995 r. rząd przedłożył Sejmowi rządowy projekt ustawy o rekompensatach z tytułu utraty mienia przejętego z naruszeniem prawa na podstawie przepisów wydanych w latach 1944–1962⁵². Przedstawiający go w Sejmie Minister Przekształceń Własnościowych Wiesław Kaczmarek wskazał trzy cele projektu: zaspokojenie roszczeń dawnych właścicieli, uporządkowanie tytułów własności znacjonalizowanego mienia oraz ochronę budżetu państwa⁵³. Projekt przewidywał reprivatyzację w ograniczonym zakresie i obejmował nią dwie grupy roszczeń: roszczenia z tytułu nacjonalizacji i z tytułu pozostawienia mienia poza obecnymi granicami. Rekompensata miała być częściowa, a jedyną formą świadczenia – bony kapitałowe.

Wobec wszystkich powyższych czterech projektów posłowie złożyli wnioski o ich odrzucenie. Dwa z nich, tj. projekt prezydencki oraz poselski o reprivatyzacji i rekompensatach posłowie odrzucili⁵⁴, a dwa pozostałe skierowali do Komisji Przekształceń Własnościowych i Komisji Ustawodawczej, a te 30 sierpnia 1995 r. powołały do ich rozpatrzenia podkomisję

z 52 posiedzenia Sejmu RP w dniach 21, 22 i 23 czerwca 1995, 128-130.

51 Ibidem.

52 Druk sejmowy nr 1052 z 12 czerwca 1995 r.

53 Zob. wypowiedź Ministra Przekształceń Własnościowych Wiesława Kaczmarka w czasie I czytania projektu. Sprawozdanie stenograficzne z 52 posiedzenia Sejmu RP w dniach 21, 22 i 23 czerwca 1995, 134-137.

54 Sprawozdanie stenograficzne z 52 posiedzenia Sejmu RP w dniach 21, 22 i 23 czerwca 1995, 208.

nadzwyczajną⁵⁵. Podkomisja zebrała się dziewięć razy⁵⁶, jednak ze względu na rozbieżność stanowisk wnioskodawców, rządu i przedstawicieli różnych środowisk, jej prace nie zostały zakończone. Ostatecznie więc sprawa obu projektów nie została zamknięta w II kadencji Sejmu.

5. Sejm III kadencji

W III kadencji Sejmu złożono 3 projekty ustaw reprivatyzacyjnych: poselski projekt Akcji Wyborczej Solidarność o reprivatyzacji i rekompensatach⁵⁷, projekt grupy posłów SLD o wygaśnięciu roszczeń reprivatyzacyjnych i rekompensatach za utracone mienie⁵⁸ oraz rządowy projekt o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę Miasta Stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach⁵⁹. Dodatkowo do Sejmu wpłynął wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie reprivatyzacji⁶⁰. Wszystkie projekty zostały skierowane do pierwszego czytania. Jednakże w związku z wycofaniem pierwszego⁶¹, odrzuceniem drugiego⁶² oraz brakiem akceptacji Sejmu

55 Biuletyn nr 1836/II kad., Komisja Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów, Komisja Przekształceń Własnościowych, Komisja Ustawodawcza, 30 sierpnia 1995 r.

56 Sprawozdanie Komisji Przekształceń Własnościowych z działalności w okresie II kadencji Sejmu RP (1993-1997) (Warszawa: Kancelaria Sejmu, 1997), 24.

57 Druk sejmowy nr 602 z 18 lipca 1998 r.

58 Druk sejmowy nr 1375 z 3 listopada 1998 r. Projekt był w istocie w niewielkim stopniu zmienionym projektem poselskim rozpatrywanym w II kadencji Sejmu jako druk sejmowy nr 991. W zakresie rekompensat dla zabużan projekt nie wprowadzał żadnych nowych rozwiązań, powtarzano to, co sformułowano w projekcie odrzuconym w poprzedniej kadencji.

59 Druk sejmowy nr 1360 z 20 września 1999 r.

60 Druk nr 1374 z 23 września 1999 r. Wnioskodawcy, których reprezentantem w Sejmie był poseł Józef Zych za nieodzowne uznawali zapytanie suwerena, jaka powinna być reprivatyzacja – pełna czy ograniczona? – Sprawozdanie stenograficzne z 59 posiedzenia Sejmu RP (Warszawa: Kancelaria Sejmu, 1999), 17-18.

61 5 października 1999 r. wnioskodawcy wycofali projekt. – Wykaz projektów ustaw wycofanych lub odrzuconych. www.sejm.gov.pl (10.01.2020 r.)

62 Sprawozdanie stenograficzne z 59 posiedzenia Sejmu RP (Warszawa: Kancelaria Sejmu, 1999), 132.

dla wniosku referendalnego⁶³, Sejm III kadencji pracował tylko nad projektem rządowym⁶⁴. Projekt ten zakładał dwa rodzaje świadczeń reprivatyzacyjnych: przywrócenie utraconej własności oraz rekompensatę polegającą na przyznaniu bonów reprivatyzacyjnych. Wartość świadczenia reprivatyzacyjnego miała stanowić 50% wartości utraconych nieruchomości, a jeżeli osoba uprawniona otrzymała świadczenie w związku z utratą nieruchomości na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie nowych przepisów, to wartość przysługującego świadczenia miała być pomniejszona o wartość świadczenia już otrzymanego⁶⁵. Uprawnionymi z tytułu reprivatyzacji były wyłącznie osoby fizyczne, właściciele utraconych nieruchomości i ich spadkobiercy. Świadczenie przysługiwało też zabużanom, jednakże pod warunkiem, że do dnia 1 stycznia 1999 r. opuścili terytorium byłego ZSRR. Wartość utraconej nieruchomości proponowano ustalać według jej stanu faktycznego i prawnego w dniu utraty własności, tj. w stosunku do pozostawionego poza obecnymi granicami mienia, na dzień 1 września 1939 r. oraz cen z dnia wejścia w życie ustawy. W tamtym czasie potrzeba uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej była pilna⁶⁶ i rządowi zależało na sprawnym procesie legislacyjnym. Projekt wpłynął do Sejmu 20 września 1999 r. a już następnego dnia został skierowany do pierwszego czytania na dzień 7 października 1999 r. Po intensywnych pracach parlamentarnych⁶⁷, 11 stycznia 2001 r.,

63 7 października 1999 r., na 59 posiedzeniu Sejmu, wniosek został odrzucony. Zob. głosowanie nr 8 na 59 posiedzeniu Sejmu w dniu 7 października 1999 r. Sprawozdanie stenograficzne z 59 posiedzenia Sejmu RP, 13.

64 Druk sejmowy nr 1360 z dnia 20 września 1999 r.

65 Art. 8 projektu. Zob. Też uzasadnienie projektu w czasie pierwszego czytania przez podsekretarza stanu K. H. Łaskiewiczza. Sprawozdanie stenograficzne z 59 posiedzenia Sejmu RP, 6-12.

66 Z uwagi na to, że coraz więcej osób decydowało się na dochodzenie odszkodowań w postępowaniu sądowym, obawa wypłaty wysokich odszkodowań była na tyle duża, że jak twierdził w czasie debaty sejmowej Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa Krzysztof Hubert Łaskiewicz, Polski nie było stać na nieprzeprowadzenie reprivatyzacji. – Sprawozdanie stenograficzne z 59 posiedzenia Sejmu RP, 29. Por. Łaskiewicz, „Problemy związane z realizacją roszczeń z tytułu utraty własności”, 25-26.

67 Projekt skierowano do komisji nadzwyczajnej, która zebrała się 25 razy. Ostatecznie zawnioskowała uchwalenie projektu. (Zob. Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz

na 97. posiedzeniu, po 18 miesiącach prac, Sejm ustawę uchwalił⁶⁸. Była to pierwsza ustawa o reprivatyzacji, która przeszła cały proces legislacyjny w Sejmie, a następnie po przyjęciu większości poprawek Senatu, uchwalona 7 marca 2001 r. Ustawa nie weszła jednak w życie, albowiem została skutecznie zawetowana⁶⁹ przez Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego⁷⁰.

6. Sejm IV kadencji

Z uwagi na treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r., w którym Trybunał uznał, że działania normatywne Państwa, prowadzące do ograniczenia prawa majątkowego zabużan, były niezgodne z Konstytucją⁷¹, jak i okoliczność, że w tamtym czasie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka było około 150 zawisłych spraw zabużańskich, a w jednej z nich, w sprawie Broniowski przeciwko Polsce oczekiwano już wydania wyroku, rząd obawiał się, że nierozwiązanie do tego czasu sprawy uprawnień zabużańskich może skutkować znacznym, trudnym dla budżetu państwa obciążeniem finansowym. Sprawę uchwalenia ustawy traktowano zatem jako pilną.

10 marca 2003 r. do Sejmu wpłynął senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁷² i został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Skarbu Państwa. 16 kwietnia odbyło się posiedzenie komisji, w którego czasie

o rekompensatach. – Druk sejmowy nr 2180). 30 listopada odbyło się drugie czytanie projektu, w czasie którego po ożywionej dyskusji projekt ponownie skierowano do Komisji Nadzwyczajnej w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania. Sprawozdanie było gotowe 8 grudnia.

68 Za uchwaleniem ustawy głosowało 225 posłów, przeciw 186, 5 wstrzymało się. Głosowanie nr 94 na 97 posiedzeniu Sejmu III kadencji w dniu 11 stycznia 2001. sejm.gov.pl; Zob. też Sprawozdanie stenograficzne z 97 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 10 i 11 stycznia 2001 r. (Warszawa: Kancelaria Sejmu, 2001), 198.

69 Podczas głosowania 25 maja 2001 r. na 109 posiedzeniu Sejmu za ponownym uchwaleniem ustawy głosowało 211 posłów, przeciwko 207, a trzech wstrzymało się. Głosowanie nr 26 na 109 posiedzeniu Sejmu III kadencji.

70 Prezydent zawetował ustawę 22 marca 2001 r. Odmowę podpisania ustawy motywował m.in. uchwaleniem kosztownego modelu reprivatyzacji, którego realizacja wywołałaby znaczne skutki finansowe obciążające gospodarkę kraju. Druk sejmowy nr 2719.

71 Wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., K 33/02.

72 Druk sejmowy nr 1463.

odrzucono wniosek o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu⁷³, a do prac nad projektem powołano pięcioosobową podkomisję⁷⁴. Na wniosek rządu podkomisja wstrzymała prace nad projektem senackim i czekała na rządowy projekt ustawy regulujący kwestię wypłaty roszczeń dla osób, które pozostawiły majątki poza wschodnią granicą państwa⁷⁵. Od stycznia 2003 r. projekt rządowy przygotowywał bowiem powołany przez Prezesa Rady Ministrów zespół międzyresortowy do dokonania oceny i przygotowania kompleksowej informacji o skutkach wydanego 19 grudnia 2002 r. wyroku TK oraz opracowania rozwiązań legislacyjnych umożliwiających realizację niezaspokojonych dotąd roszczeń⁷⁶. 10 lipca 2003 r. wpłynął rządowy Projekt ustawy o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego⁷⁷. Projekt skierowano do oczekującej na niego Komisji Skarbu Państwa⁷⁸, która zdecydowała o przekazaniu projektu do powołanej wcześniej podkomisji, zajmującej się inicjatywą Senatu. Odtąd podkomisja pracowała nad obiema inicjatywami, senacką i rządową, z tym że projekt rządowy stał się wiodącym⁷⁹. 28 października 2003 r. na 60. posiedzeniu Sejmu

73 Był to wniosek posła Kazimierza Wójcika.

74 W skład podkomisji weszli: Małgorzata Ostrowska (SLD), Franciszek Wołowicz (SLD), Marek Suski (PiS), Kazimierz Wójcik (Samoobrona) oraz Janusz Lewandowski (PO). Podkomisji przewodniczył poseł Marek Suski.

75 Biuletyn nr 1747/IV z posiedzenia nr 76 Komisji Skarbu Państwa w dniu 16 kwietnia 2003 r.

76 Stanowisko Rządu wobec senackiego projektu ustawy z 26 maja 2003 r. – Druk nr 1463X.

77 Druk sejmowy nr 1778.

78 Biuletyn nr 2124/IV z 90 posiedzenia Komisji Skarbu Państwa w dniu 29 lipca 2003 r.

79 Rząd argumentował bowiem, że projekt senacki tylko pozornie wprowadza niewielkie zmiany do art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż proponuje się tylko dopisanie w istniejącym przepisie prawnym wyrazów „lub nieruchomości rolnych”, a w istocie jego uchwalenie spowodowałoby bardzo poważne negatywne skutki w zakresie dochodów budżetu państwa ze sprzedaży nieruchomości państwowych. Wskazywano, że projekt senacki, otwierając możliwość realizacji uprawnień zabużańskich ze wszystkich nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, nie zawiera równocześnie przepisów dyscyplinujących sposób dokumentowania tych uprawnień, przepisów ograniczających do realnych możliwości państwa wielkości realizowanych uprawnień

odbyło się drugie czytanie ustawy⁸⁰. W czasie debaty pod adresem procedowanej ustawy pojawiały się liczne głosy krytyczne, w tym również propozycja odrzucenia projektu, choć formalnie wniosku takiego nie złożono. Najwięcej emocji wzbudzało rozwiązanie zakładające rezygnację z pełnej ekwiwalentności na rzecz ograniczenia do 15% wartości pozostawionego majątku oraz górny limit świadczeń. Podnoszono zarzuty dotyczące niekonstytucyjności niektórych przepisów. Mimo to 12 listopada 2003 r. Sejm uchwalił ustawę⁸¹ i następnego dnia przekazał ją Senatowi. Izba wyższa Parlamentu przyjęła 5 poprawek. Miały one charakter doprecyzowujący rozwiązania przyjęte przez Sejm i nie wkraczały merytorycznie w uregulowania ustawy z jednym wyjątkiem. Otóż Senat zwolnił uprawnionych do rekompensaty, a przystępujących do przetargu z obowiązku wniesienia wadium.

Wszystkie poprawki Senatu pozytywnie zarekomendowała sejmowa Komisja Skarbu Państwa zajmująca się projektem 9 grudnia 2003 r.⁸² 12 grudnia 2003 r. Sejm, po dyskusji, w której posłowie ponownie zwracali uwagę na niekonstytucyjność niektórych zapisów ustawy, a w szczególności ustanowienia górnego limitu do 50 tys., uchwalił wraz z poprawkami Senatu⁸³ ustawę o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego⁸⁴. 5 stycznia 2004 r. prezydent podpisał ustawę i zaczęła obowiązywać od 30 stycznia 2004 r.

Pierwsza tzw. ustawa zabużańska, po raz pierwszy określając zakres zastosowania, wymieniała konkretne umowy międzynarodowe, które mogły być podstawą ubiegania się o skorzystanie z „prawa zaliczenia”. Niestety

oraz wprowadzających ewidencję potwierdzonych uprawnień i ewidencję stanu ich realizacji.

- 80 Sprawozdanie stenograficzne z 60 posiedzenia Sejmu RP IV Kadencji w dniach 28, 29 i 30 października 2003 r. (Warszawa: Kancelaria Sejmu, 2003), 5-35.
- 81 Za przyjęciem ustawy głosowało 338 posłów, przeciw – 66, wstrzymało się 2. Sprawozdanie stenograficzne z 61. posiedzenia Sejmu RP w dniach 12, 13 i 14 listopada 2003 r. (Warszawa: Kancelaria Sejmu, 2003), 69.
- 82 Biuletyn nr 2609/IV z 113 posiedzenia Komisji Skarbu Państwa oraz Sprawozdanie Komisji Skarbu Państwa z 9 grudnia 2003 r. – Druk sejmowy nr 2314.
- 83 Sprawozdanie stenograficzne z 63 posiedzenia Sejmu RP w dniach 9, 10, 11 i 12 grudnia 2003 r. (Warszawa: Kancelaria Sejmu, 2003), 335-339 oraz 362-363.
- 84 Dz. U. 2004 Nr 6, poz. 39.

wymieniła tylko umowy republikańskie oraz umowę z 6 lipca 1945 r.⁸⁵. Przyjmowała też kryterium obywatelstwa. Uprawniony zobowiązany był wykazać posiadanie obywatelstwa polskiego w dacie 1 września 1939 r. oraz w chwili składania wniosku o skorzystanie z „prawa zaliczenia”. Wprowadziła, niestosowane dotąd ograniczenie co do kwoty, jaką uprawnieni mogli zaliczyć na poczet ceny nabycia nieruchomości od Skarbu Państwa. Wszyscy beneficjenci mieli „prawo zaliczenia” w wysokości równej 15% wartości pozostawionych nieruchomości, ale nie więcej niż 50 tys. zł⁸⁶.

Już pierwszego dnia obowiązywania ustawa została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego. Ten w wyroku z 15 grudnia 2004 r.⁸⁷, podzielił większość zarzutów wnioskodawców. Dlatego też, po dokonaniu analizy przepisów ustawy z 2003 r. pod względem kwestii wymagających zmian, na które wskazał TK w powyższym orzeczeniu, jak też wyroku ETPCz w Strasburgu w sprawie Broniowski przeciwko Polsce⁸⁸, Rada Ministrów z powodu na zbyt obszerną nowelizację obowiązującej ustawy, przyjęła koncepcję uregulowania sprawy rekompensat w nowej ustawie. Uchwalono ją 8 lipca 2005 r.⁸⁹. Pierwsza tzw. ustawa zabużańska obowiązywała zatem zaledwie 20 miesięcy⁹⁰.

7. Podsumowanie

Analizując propozycje rozwiązania kwestii reprivatyzacji, a wraz z nią sprawę przyznania rekompensat za mienie pozostawione poza granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. przede wszystkim stwierdzić należy, że zasadniczo wśród ugrupowań parlamentarnych, zasiadających po 1989 r. w Sejmie i Senacie, panowała zgoda, że sprawy te należy

85 Umowa z 6 lipca 1945 r. między TRzJN RP i Rządem ZSRR o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej mieszkających w ZSRR i ich ewakuacji do Polski i o prawie zmiany obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej, mieszkających na terytorium Polski, i o ich ewakuacji do ZSRR (AAN, Generalny Pełnomocnik Rządu RP do Spraw Repatriacji, 522/1, 16-17).

86 Zob. art. 3 ustawy.

87 K2/04, LEX nr 140356.

88 Wyrok ETPCz z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie skargi nr 31443/96. etpcz.ms.gov.pl.

89 Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418).

90 Od 30 stycznia 2004 r. do 7 października 2005 r., kiedy to weszła w życie obecnie obowiązująca ustawa.

jak najszybciej uregulować. Dyskutowano natomiast o zakresie i metodach, jakimi to uczynić. Rozbieżności dotyczyły m.in.: przedmiotowego i podmiotowego zakresu reprivatyzacji, np. czy reprivatyzacją objąć tylko obywateli polskich zamieszkujących na terytorium kraju, czy też odejść od kryterium zamieszkania? Nie było zgody co do określenia zakresu reprivatyzacji, jedni opowiadali się za pełną reprivatyzacją, inni ograniczoną. Sporna była też jej forma: w naturze, w mieniu zamiennym, w postaci jakiejś rekompensaty w formie akcji czy bonów kapitałowych lub jako świadczenie pieniężne. Brakowało zgody co do sposobu ustalenia wartości utraconego mienia i wysokości rekompensaty. Pojawiały się też inne punkty sporne, jak chociażby przyjęcie procedury przyznawania rekompensat, czy ma to być procedura sądowa czy administracyjna⁹¹.

Brak kompromisu w powyższych kwestiach, stopień komplikacji spraw reprivatyzacyjnych, oczekiwania właścicieli z jednej strony i obawy społeczeństwa przed jej skutkami z drugiej strony sprawiły, że mimo iż począwszy od 1990 r. nie brakowało inicjatyw ustawodawczych, było ich łącznie kilkanaście⁹², a z inicjatywami występowali posłowie, rząd, Prezydent i Senat, to nie udało się uchwalić ustawy reprivatyzacyjnej. Wszelkie inicjatywy kończyły się na etapie I bądź II czytania. Powyższe trudności w zakresie uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej w dużej mierze zaważyły na braku ustawowej regulacji kwestii rekompensat dla zabużan. Rozwiązanie tej sprawy łączono bowiem właśnie z reprivatyzacją. Roszczenia zabużan – do roku 2001, jak wyżej pokazano, obejmowano projektami ustawy reprivatyzacyjnej i dopiero w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r.⁹³, inicjatywa Senatu RP z 10 marca 2003 r.⁹⁴, jak i obawą wypłaty wysokich odszkodowań dla zabużan, zostały wyodrębnione i uregulowane odrębnymi ustawami⁹⁵. I choć pierwsza ustawa zabużańska

91 Karol Dobrzeniecki, Marcin Romanowski, *Reprivatyzacja, problemy tworzenia i stosowania prawa*, (Warszawa: Wydawnictwo Kardynała Stefana Wyszyńskiego, 2015), 92.

92 Łącznie złożono w Sejmie 15 projektów reprivatyzacyjnych, a 12 z nich uwzględniało realizację roszczeń za mienie pozostawione poza wschodnimi granicami państwa.

93 K 33/02, OTK 2U nr 7 (53) poz. 97.

94 Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami i ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z 10 marca 2003 r.

95 K. Zaradkiewicz już wcześniej pisał: „Istotne różnice co do sytuacji faktycznej i prawnej sprawiają, iż obie kwestie nie tylko mogą, ale wręcz powinny być rozważane odrębnie”. Kamil Zaradkiewicz, *Zarys propozycji*

zawierała wiele mankamentów, nie do przecenienia jest fakt, iż została wreszcie uchwalona. Jej znaczenia nie pomniejsza nawet krótki okres obowiązywania. Wszystkie te okoliczności przyczyniły się bowiem do uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy, która ma na celu definitywne rozwiązanie sprawy tzw. mienia zabużańskiego. I choć cel ten nie został jeszcze osiągnięty i nie wszyscy beneficjenci zostali zaspokojeni należy żywić nadzieję, że nastąpi to, zgodnie z założeniami MSWiA w 2030 r.⁹⁶.

Bibliografia

- Dobrzeńcki Karol, Marcin Romanowski, *Reprywatyzacja, problemy tworzenia i stosowania prawa*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, 2015.
- Korzeniewska-Lasota Anna, *Państwo, właściciele i ich spadkobiercy wobec mienia pozostawionego przez obywateli polskich w województwach wschodnich międzywojennych Rzeczypospolitej. Studium historyczno-prawne*. Gdańsk: Arche, 2018.
- Łaskiewicz Krzysztof H., „Problemy związane z realizacją roszczeń z tytułu utraty własności”, [w:] *Reprywatyzacja w systemie prawa*. 17-27. Warszawa: Kancelaria Senatu, 1999.
- Petz Barbara, *Wokół ustawy reprywatyzacyjnej*. Warszawa: Kancelaria Sejmu, 1994.
- Zaradkiewicz Kamil, *Zarys propozycji regulacji ustawowej zadośćuczynienia osobom, które w związku z wojną i zmianą granic pozostawiły mienie poza terytorium Polski*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2002.

regulacji ustawowej zadośćuczynienia osobom, które w związku z wojną i zmianą granic pozostawiły mienie poza terytorium Polski (Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2002), 6.

- 96 Dane uzyskane od MSWiA, pismo DBI-WODO-0667-3-231/2019 z dnia 1.09.2019 r. uzyskane w odpowiedzi na skierowany do MSWiA w dn. 03.09.2019 r. wniosek o udostępnienie informacji publicznej w zakresie wykonania ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.