

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Problematyka reprivatyzacji w świetle
projektów ustaw w latach 1989-2016

OPRACOWANIA TEMATYCZNE

OT-646

WRZESIEŃ 2016

Spis treści

Wprowadzenie	3
I. Historia reprivatyzacyjnych inicjatyw ustawodawczych	7
II. Problematyka reprivatyzacji w latach 2008-2016.....	24
Materiały dodatkowe.....	29

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2016

Opracowanie:
Robert Stawicki

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel.022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06

Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989-2016¹

Wprowadzenie

Transformacja systemowa, która rozpoczęła się w Polsce w 1989 r., dała byłym właścicielom i ich spadkobiercom nadzieję, że zostanie rozwiązany problem zwrotu utraconej własności i rozliczeń reprivatyzacyjnych. Od tamtego czasu trwa dyskusja o zakresie i metodach reprivatyzacji. Wszyscy byli zgodni co do tego, że zwrot mienia poprzednim właścicielom powinien być oparty na społecznie akceptowanych zasadach, przy uwzględnieniu konieczności pogodzenia różnych, często sprzecznych interesów. Rozbieżności było wiele, a najważniejsze dotyczyły:

- zakresu przedmiotowego reprivatyzacji (mienie przejęte na własność państwa na podstawie ustaw lub dekretów z lat 1944–1962 czy także mienie przejęte na własność państwa z naruszeniem przepisów ustaw lub dekretów z lat 1944–1962),
- zakresu podmiotowego reprivatyzacji (osoby fizyczne i ich następcy prawni, czy również osoby prawne; czy powinni być to obywatele polscy na stałe mieszkający w Polsce, czy również osoby zamieszkałe za granicą, które w momencie przejmowania mienia posiadały obywatelstwo polskie i czy warunkiem zwrotu mienia ma być przyjęcie obywatelstwa polskiego),
- formy reprivatyzacji (restytucja naturalna, mienie zamienne, rekompensata w formie bonów kapitałowych lub jako świadczenie pieniężne),
- sposobu ustalenia wartości utraconego mienia i wysokości rekompensaty.

Sejm pracował nad wieloma projektami ustaw reprivatyzacyjnych. Najwięcej, bo aż 8 projektów, zostało wniesionych do Sejmu II kadencji. Z inicjatywą ustawodawczą występowali i prezydent, i rząd, i posłowie, i senatorowie. Tylko raz, w 2001 r., parlament zakończył prace nad ustawą, ale bez sukcesu, gdyż Prezydent Aleksander Kwaśniewski zawetował ją. Ustawowo rozwiązano jedynie problem tzw. mienia zabużańskiego, uchwalając ustawę z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości

¹ Niniejsze opracowanie stanowi częściowo zmienioną oraz uaktualnioną treść zeszytu (OT-591) z 2010 r.

pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz. U. 2004 r. Nr 6, poz. 39). Ustawę tę zastąpiła nowa ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1090 tekst jedn.)², na mocy której, przewidziane odszkodowania ograniczono do 20% ich pierwotnej wartości, natomiast nie ustalono ich górnego, kwotowego limitu. Poprzednia ustawa przewidywała zwrot 15% wartości i nie więcej niż 50 tys. zł. (art. 3 ust. 2). Ten przepis został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczny z Konstytucją RP³.

Ustawa określa zasady realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku wypędzenia z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. dokonanego na podstawie:

- 1) układu z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium B.S.R.R. i ludności Białoruskiej z terytorium Polski,
- 2) układu z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium U.S.R.R. i ludności ukraińskiej z terytorium Polski,
- 3) układu z dnia 22 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium Litewskiej S.R.R. i ludności litewskiej z terytorium Polski,
- 4) umowy z dnia 6 lipca 1945 r. między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej, mieszkających w ZSRR i o 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.

Prawo do rekompensaty przysługuje również osobom, które pozostawiły nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w związku z umową

² Ustawa ta została zmieniona ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 585).

³ Trybunał Konstytucyjny w wyroku (sygn. K 2/04) z dnia 15 grudnia 2004 r. m. in. uznał, że „art. 3 ust. 2 ustawy powołanej w pkt 1 oraz art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 i Nr 240, poz. 2055, z 2003 r. Nr 60, poz. 535 i Nr 90, poz. 844 oraz z 2004 r. Nr 6, poz. 39, Nr 116, poz. 1207 i Nr 123, poz. 1291) są niezgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i 2 przez to, że ustalają arbitralnie granice realizacji prawa zaliczenia w sposób nieuwzględniający zróżnicowanej sytuacji osób uprawnionych oraz nie są zgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji”.

między Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o zamianie odcinków terytoriów państwowych z dnia 15 lutego 1951 r.

Przepisy stosuje się także do osób, które na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r., były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Prawo do rekompensaty jest niezbywalne i przysługuje właścicielowi nieruchomości, jeżeli spełnia on łącznie następujące warunki:

- w dniu 1 września 1939 r. był obywatelem polskim, zamieszkiwał w tym dniu na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz opuścił je w wyniku wypędzenia lub na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r. był zmuszony opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- posiada obywatelstwo polskie.

W przypadku, gdy nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej były przedmiotem współwłasności, prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim współwłaścicielom, spełniającym wymogi określone powyżej, albo niektórym z nich, wskazanym przez pozostałych współwłaścicieli. Wskazanie osoby uprawnionej do rekompensaty następuje przez złożenie oświadczenia z podpisem poświadczonym notarialnie lub przed organem administracji publicznej, albo przez złożenie oświadczenia w polskiej placówce konsularnej.

W przypadku śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim spadkobiercom, albo niektórym z nich, wskazanym przez pozostałych spadkobierców, jeżeli posiadają oni obywatelstwo polskie. Wskazanie osoby uprawnionej do rekompensaty następuje przez złożenie oświadczenia z podpisem poświadczonym notarialnie lub przed organem administracji publicznej, albo przez złożenie oświadczenia w polskiej placówce konsularnej.

Potwierdzenie prawa do rekompensaty następuje na wniosek osoby ubiegającej się o potwierdzenie tego prawa, złożony wojewodzie nie później niż do dnia 31 grudnia 2008 r.

Prawo do rekompensaty jest realizowane w jednej z następujących form:

- 1) zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej na poczet:
 - a) ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, albo
 - b) ceny sprzedaży prawa użytkowania wieczystego przysługującego Skarbowi Państwa, albo
 - c) opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych stanowiących własność

Skarbu Państwa i ceny sprzedaży położonych na nich budynków oraz innych urządzeń lub lokali, albo

d) opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, o którym mowa w przepisach odrębnych, albo

2) świadczenia pieniężnego wypłacanego ze środków Funduszu Rekompensacyjnego.

Zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej dokonuje się w wysokości równej 20% wartości tych nieruchomości. Wysokość świadczenia pieniężnego stanowi 20% wartości pozostawionych nieruchomości.

Przedstawiona poniżej historia projektów ustaw dotyczących reprivatyzacji ukazuje różne propozycje rozwiązań w nich zawarte, które na przestrzeni ponad 25 lat nie spotkały się z akceptacją ustawodawcy z różnych powodów (w tym także politycznych), w efekcie czego Polska jako jedyny kraj z byłego bloku państw socjalistycznych nie ma do dzisiaj ustawy reprivatyzacyjnej.

W trakcie prac nad kolejnymi projektami ustaw regulującymi sprawę reprivatyzacji dopracowano się założeń stanowiących fundament procesu reprivatyzacji zarówno w aspekcie społecznym, ekonomicznym, jak i prawnym. Po pierwsze, proponowane rozwiązania nie mogą w sposób bezpośredni naruszać budżetu państwa. Po drugie, wszyscy wywłaszczeni powinni być traktowani zgodnie z konstytucyjną zasadą równości obywateli wobec prawa i dlatego reprivatyzacja powinna objąć wszystkich, którym państwo zabrało mienie lub w stosunku do których nie wywiązało się ze zobowiązań odszkodowawczych. Po trzecie, reprivatyzacja powinna polegać na różnych formach rekompensowania poniesionych strat, tzn. jeśli jest to możliwe – na zwrocie mienia w naturze, a jeśli nie – na przyznaniu odszkodowań w formie bonów reprivatyzacyjnych lub świadczeń pieniężnych. Po czwarte, reprivatyzacja powinna chronić prawa osób trzecich, które nabyły mienie w dobrej wierze.

Właściciele utraconego mienia i ich spadkobiercy mogą dochodzić swoich praw na podstawie art. 156–159⁴ Kodeksu postępowania administracyjnego (kpa) lub art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego (kpc). Dotyczy to przede wszystkim przypadków, gdy decyzję o przejmowaniu mienia podejmował organ, który nie miał do tego prawa, albo też

⁴ Art. 160 został uchylony przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) Miało to związek z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 2005 r. orzekającym o niezgodności z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, przewidzianego w tym przepisie trzydziestodniowego terminu do wniesienia powództwa do sądu powszechnego. W dalszej części opracowania art. 160 kpa będzie nadal przywoływany przy omawianiu projektów ustaw, gdyż w okresie ich powstania ten przepis obowiązywał.

sama decyzja naruszała obowiązujące wówczas prawo. Wniosek o unieważnienie decyzji kierowany jest do organów władzy publicznej w zależności od rodzaju mienia, które było przedmiotem wyłączenia w trybie nacjonalizacji. Wydanie orzeczenia o unieważnieniu decyzji nie oznacza jednak rzeczywistego przywrócenia własności. Sporny majątek jest na ogół własnością osób trzecich, których prawa nabyte w dobrej wierze są ustawowo chronione. Osoba poszkodowana ma wtedy prawo do roszczenia o odszkodowanie pieniężne od Skarbu Państwa. Odszkodowanie wypłacane jest ze środków zgromadzonych na rachunku Funduszu Reprivatyzacji, który został utworzony w 2001 r. na podstawie ustawy z 29 marca 2000 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (rezerwa reprivatyzacyjna obejmuje 5% akcji, udziałów spółek Skarbu Państwa). Wcześniej odszkodowania były wypłacane ze środków rezerwy celowej budżetu państwa. Od czasu powstania Funduszu, tj. od połowy 2001 r. do dnia 30 czerwca 2016 r., po rozpatrzeniu łącznie 1267 wniosków, wypłacono z jego środków powyżej 2,2 mld zł. Wypłaty z tytułu odszkodowań dotyczyły 4710 osób fizycznych oraz 77 osób prawnych⁵.

I. Historia reprivatyzacyjnych inicjatyw ustawodawczych

Pierwszymi projektami regulującymi problematykę reprivatyzacji były: senacki projekt ustawy o zwrocie mienia przejętego na własność państwa na podstawie przepisów o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (druk senacki nr 218-A z dnia 16 maja 1990 r.) oraz senacki projekt ustawy o zwrocie aptek przejętych na własność państwa w 1951 r. (druk senacki nr 295 z dnia 23 lipca 1990 r.). Stanowisko Senatu w sprawie tych projektów reprezentował senator Henryk Wilk, członek Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (OKP) i Komisji Gospodarki Narodowej Senatu I kadencji.

Senacki projekt ustawy o zwrocie mienia przejętego na własność państwa na podstawie przepisów o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym miał być pierwszym etapem prac nad zwrotem mienia przejętego na własność państwa na podstawie różnych tytułów. Projekt dotyczył tylko mienia przejętego na podstawie wymienionej w tytule ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym.

Zdaniem projektodawców oddanie małych obiektów gospodarczych takich jak młyny, tartaki, piekarnie, cegielnie, przejętych pod przymusowy zarząd państwowy, było możliwe

⁵ Informacja na podstawie danych uzyskanych z Departamentu Reprivatyzacji i Rekompensat Ministerstwa Skarbu Państwa.

z punktu widzenia finansów państwa i zgodne z założeniami prywatyzacyjnymi. Mienie byłoby zwracane tylko wtedy, jeżeli było w posiadaniu Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych albo gmin i związków komunalnych, a także jeżeli zostało nabyte nieodpłatnie przez spółdzielnie. Uprawnionymi do zwrotu mienia byłiby dawni właściciele lub ich spadkobiercy, jeżeli posiadali obywatelstwo polskie i miejsce stałego zamieszkania w Polsce. Jeśli zwrot mienia byłby niemożliwy (mienie było w posiadaniu osób trzecich lub nakłady poniesione na nie przekraczały wartość z chwili jego przejścia, lub osoba uprawniona zrzekła się mienia), przysługiwałaby rekompensata. Jej wysokość byłaby ustalana przy uwzględnieniu stanu mienia w chwili przejścia na własność państwa oraz przy uwzględnieniu wartości tego mienia w chwili orzekania o rekompensacie. Zasady inwentaryzacji i szacowania mienia przejętego na własność państwa miały zostać określone w przepisach wykonawczych, z tym że za niektóre rodzaje przejętego mienia wysokość rekompensaty byłaby ustalona w formie ryczałtowej. Rekompensaty byłoby przyznawane w formie bonów kapitałowych, będących nieoprocentowanymi, ale rewaloryzowanymi, papierami wartościowymi na okaziciela o 10-letnim okresie ważności. Bony kapitałowe służyłyby do zapłaty przy nabywaniu udziałów lub akcji sprzedawanych przez Skarb Państwa. Projekt został przyjęty przez Senat na 24. posiedzeniu w dniu 17 maja 1990 r. i wniesiony do Sejmu.

Prace nad przygotowaniem ustawy reprivatyzacyjnej podjął również Sejm X kadencji. W czerwcu 1990 r. grupa posłów wniosła do Sejmu projekt ustawy o zwrocie mienia przejętego na własność państwa na podstawie przepisów o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (druk sejmowy nr 442 z dnia 8 czerwca 1990 r.). Stanowisko posłów w tej sprawie reprezentował poseł Maciej Bednarkiewicz, członek OKP, wiceprzewodniczący Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich oraz członek Komisji Ustawodawczej i Komisji Konstytucyjnej. Projekt poselski różnił się od senackiego m.in. zakresem podmiotowym, przewidywał bowiem zwrot mienia byłym właścicielom lub ich następcom prawnym posiadającym obywatelstwo polskie lub jeśli posiadali oni obywatelstwo polskie w chwili przejścia majątku. Oba projekty różnił także zakres przedmiotowy – zwrotowi w naturze podlegałoby mienie przejęte pod zarządem państwowym, stanowiące własność Skarbu Państwa, spółdzielczych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także osób prawnych i fizycznych oraz mienie nieodpłatnie przekazane przez Skarb Państwa tym jednostkom. Rekompensata przysługiwałaby, jeżeli nie nastąpiłby zwrot mienia w naturze na skutek odpłatnego przekazania własności przez Skarb Państwa lub gdy uprawniony zrzekł się roszczenia o zwrot mienia. Wnioski o zwrot mienia miały być składane w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy. Rekompensata miała być

oprocentowana w wysokości odsetek dla depozytów długoterminowych stosowanych przez banki komercyjne. Bony kapitałowe miały służyć do zapłaty przy nabywaniu: akcji lub udziałów w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, udziałów, akcji, obligacji i innych papierów wartościowych sprzedawanych przez Skarb Państwa, masy upadłościowej przedsiębiorstwa państwowego lub jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, gruntów, budynków i lokali sprzedawanych przez Skarb Państwa, obligacji państwowych na zasadach określonych w innych przepisach. W przypadku obniżenia wartości pieniądza Minister Finansów został zobowiązany do rewaloryzowania bonów kapitałowych.

Do prac nad wymienionymi projektami powołano sejmową podkomisję ds. reprivatyzacji. Odmienne stanowiska Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Przekształceń Własnościowych oraz wątpliwości posłów spowodowały, że prace zostały wstrzymane. Podkomisja skierowała do Prezesa Rady Ministrów dezyderat zobowiązujący rząd do całościowego uregulowania zagadnień reprivatyzacji, określenia wielkości obciążenia budżetu państwa i ustalenia orientacyjnej liczby roszczeń rewindykacyjnych.

W marcu 1991 r. został powołany Międzyresortowy Zespół Koordynacyjny ds. Reprivatyzacji, którego przewodniczącym został Wojciech Góralczyk, wiceminister przekształceń własnościowych. Efektem pracy tego zespołu był projekt ustawy o reprivatyzacji (druk sejmowy nr 984 z dnia 16 lipca 1991 r.). W projekcie przewidziano zwrot w naturze zespołów dworsko-parkowych o powierzchni nieprzekraczającej 1 ha, mienia przejętego pod przymusowy zarząd państwowy w 1958 r., jeżeli było własnością Skarbu Państwa, gminy lub związku gmin oraz spółdzielni lub przedsiębiorstwa, nieruchomości rolnych i leśnych przejętych z naruszeniem prawa, jezior i zbiorników wodnych, aptek, mienia przejętego na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, za które nie wypłacono odszkodowania, oraz tych majątków i fabryk, które zabrano byłym właścicielom niezgodnie z obowiązującym wówczas prawem. Odszkodowania byłyby wypłacane w bonach kapitałowych, które nie podlegałyby rewaloryzacji ani oprocentowaniu. Za bony można byłoby nabywać akcje i udziały prywatyzowanych przedsiębiorstw, grunty, lasy i inne nieruchomości. Uprawnionymi do zwrotu mienia lub uzyskania rekompensaty byłiby dawni właściciele, współwłaściciele lub ich spadkobiercy, jeżeli są obywatelami polskimi, stale zamieszkują w Polsce lub nabędą obywatelstwo polskie i zamieszkają na stałe w Polsce przed upływem terminu składania wniosków o reprivatyzację. W uzasadnieniu do projektu rząd Premiera Krzysztofa Bieleckiego oszacował roszczenia reprivatyzacyjne na ok. 140 bln ówczesnych zł.

W Sejmie projekt ustawy nie został przyjęty przychylnie, o czym świadczy odrzucenie tylko 4 głosami wniosku o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu. Projekt został skierowany do Komisji Przekształceń Własnościowych i kiedy w stosunku do wielu przepisów udało się wypracować konsensus, parlament został rozwiązany. Po wyborach rząd Premiera Jana Olszewskiego nie podjął prac nad tym projektem.

W tym samym czasie, kiedy rząd przygotowywał projekt ustawy reprivatyzacyjnej, pełnomocnik Prezydenta ds. reprivatyzacji Jerzy Grohman opracował projekt programu reprivatyzacji oraz projekt ustawy o zwrocie mienia przejętego na własność państwa na podstawie przepisów o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym. Projekt proponował znacznie szerszy zakres reprivatyzacji – zwrot w naturze wszystkich przedsiębiorstw przejętych w latach 1944–1962 przez państwo, a w wypadkach, w których okazałoby się to niemożliwe – wypłatę odszkodowań. Odszkodowania byłyby wypłacane nie w bonach, ale w akcjach przedsiębiorstw, które odzyskaliby właściciele lub w udziałach w spółkach Skarbu Państwa. Projekt zakładał, że reprivatyzacja powinna poprzedzać prywatyzację, a rząd przewidywał kontynuację już rozpoczętej prywatyzacji. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” opowiedziała się za wariantem rządowym, czyli ograniczoną reprivatyzacją. Propozycji Prezydenta nie poparł również rząd.

W marcu 1992 r. powstała pierwsza wersja projektu ustawy o reprivatyzacji autorstwa podsekretarza stanu w Ministerstwie Przekształceń Własnościowych Janusza Krzyżewskiego. Zaproponowano w nim m.in., że podstawą prawną do zwrotu mienia przejętego zgodnie z wydanymi wówczas przepisami będzie ustawa, natomiast w przypadkach, gdy mienie przejęto bez podstawy prawnej – orzeczenie sądu lub decyzja administracyjna. Uregulowanie sprawy mienia zabużańskiego przewidziano w odrębnej ustawie. W projekcie przyjęto zasadę zwrotu mienia w naturze. Jeśli taki zwrot byłby niemożliwy, to osoba uprawniona otrzymałaby odszkodowanie w postaci nieruchomości zamiennej lub, za jej zgodą, w postaci bonów reprivatyzacyjnych. Zwrot majątku przemysłowego miał nastąpić dopiero po rozliczeniu poczynionych przez dotychczasowego użytkownika nakładów. Projekt nie przewidywał zwrotu ziemi podzielonej w wyniku reformy rolnej między rolników indywidualnych, dopuszczał natomiast przywrócenie ziemi użytkowanej przez Państwowe Gospodarstwa Rolne (PGR). Zwrotowi podlegać miały także zespoły pałacowo-parkowe, jeśli nie działały w nich placówki opiekuńcze. Projekt nie obejmował wywłaszczonych, którzy otrzymali już odszkodowanie, nawet jeśli było ono symboliczne. Nie ograniczał prawa do roszczeń do polskich obywateli. Był to kolejny projekt ustawy, który rozszerzał przedmiotowy i podmiotowy zakres propozycji reprivatyzacyjnych.

Projekt ten spotkał się z bardzo nieprzychylnymi ocenami. Na przykład Rada Przekształceń Własnościowych zarzuciła mu brak spójnej koncepcji reprivatyzacji. Jej zdaniem przyjęto „koncepcję hybrydalną”, arbitralnie rozstrzygając komu przysługują roszczenia. Krytycznie odniesiono się do propozycji zwrotu mienia w naturze. W wielu środowiskach podnoszono kwestię różnicy między ekonomiczną wartością mienia w momencie przeprowadzenia nacjonalizacji a ówczesną wartością. Kolejne wersje projektu były uzgadniane przez zainteresowane resorty do czerwca 1992 r. Następny rząd do tej wersji projektu ustawy nie powrócił.

W Sejmie I kadencji złożono trzy poselskie projekty ustaw o reprivatyzacji. Projekt ustawy o reprivatyzacji lub zadośćuczynieniu za mienie przejęte przez Państwo lub pozostawione na terenach nie wchodzących w skład obecnego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 213 z dnia 3 kwietnia 1992 r.) został zgłoszony przez posłów Unii Polityki Realnej (UPR). Projektodawcy proponowali zwrot mienia w naturze lub w formie mienia zamiennego, jak i w postaci bonów kapitałowych. O zwrot lub rekompensatę mogłyby ubiegać się osoby fizyczne, które posiadały obywatelstwo polskie w chwili przejęcia mienia oraz osoby prawne, które miały siedzibę w Polsce w chwili przejęcia mienia. Przepisy projektu obejmowały także mienie zabużańskie. Sejm odrzucił ten projekt po pierwszym czytaniu na 19. posiedzeniu Sejmu w dniu 2 lipca 1992 r. Taki sam los spotkał poselski projekt ustawy o reprivatyzacji i rekompensatach (druk sejmowy nr 439 z dnia 3 września 1992 r.), który ze względu na zbyt ogólnikowe przepisy został odrzucony na 28. posiedzeniu Sejmu w dniu 30 października 1992 r.

Tylko projekt ustawy o reprivatyzacji (druk sejmowy nr 269-A z dnia 25 maja 1992 r.), przygotowany przez Kongres Liberalno-Demokratyczny (KLD), Unię Demokratyczną (UD) i Polski Program Gospodarczy (PPG), został po pierwszym czytaniu na 19. posiedzeniu Sejmu w dniu 2 lipca 1992 r. skierowany do komisji sejmowych. Projekt ten przewidywał zwrot mienia przejętego na podstawie wydanych uprzednio aktów prawnych, w tym ustawy nacjonalizacyjnej z 2 stycznia 1946 r. i dotyczył zarówno akcjonariuszy wielkich zakładów przemysłowych, rzemieślników, aptekarzy, jak i np. chłopów pozbawionych własności podczas tzw. rozkułaczania. Wyraźnie jednak podkreślono niezmienność stanu prawnego w zakresie ziemi nadanej rolnikom w ramach reformy rolnej. Autorzy projektu przewidywali zwrot mienia w naturze oraz w formie mienia zastępczego lub w postaci akcji albo udziałów w spółce, ewentualnie w bonach kapitałowych. Z roszczeniem mogliby występować nie tylko obywatele polscy, zamieszkujący obecnie w kraju, ale osoby fizyczne posiadające obywatelstwo polskie w chwili przejmowania mienia i osoby prawne

mające siedzibę w Polsce w chwili przejmowania mienia. Uwzględniono także roszczenia zabużan.

W uzasadnieniu do projektu ustawy projektodawcy ocenili, że wartość roszczeń byłych właścicieli w sferze przemysłu wynosi 6%-7% majątku przemysłowego, a w rolnictwie nie przekracza 5% majątku rolnego. Na podstawie tego szacunku uznano, że „nie wydaje się, by przesunięcie w tych warunkach 5 do 6% mienia ogólnonarodowego z władania Państwa do władania właścicieli, było społecznie odczuwalnym”. Efektem prac sejmowej podkomisji nadzwyczajnej był projekt, którego drugie czytanie miało odbyć się w lipcu 1993 r. Po raz drugi została skrócona kadencja parlamentu i kolejny projekt ustawy reprivatyzacyjnej przepadł.

Minister Przekształceń Własnościowych w dniu 17 czerwca 1993 r. powołał Radę Konstytucyjną ds. Reprivatyzacji w celu kontynuowania prac nad reprivatyzacją. W jej 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.

Rada miała wpływ na kształt dwóch projektów uchwał Rady Ministrów – w sprawie utworzenia rezerw mienia Skarbu Państwa na cele reprivatyzacji (przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 4 października 1993 r.) oraz w sprawie szczególnego trybu zbywania akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa w związku z realizacją roszczeń reprivatyzacyjnych. Rezerwa powołana uchwałą Rady Ministrów dawała możliwość realizacji roszczeń reprivatyzacyjnych w odmienny sposób niż na podstawie art. 156–160 kpa, które dotyczyły tylko przypadków, gdy Skarb Państwa przejął mienie prywatne z rażącym naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej. Dochodzenie roszczeń na podstawie przepisów kpa narażało budżet państwa na wypłatę olbrzymich odszkodowań (wg ówczesnych szacunków w wysokości ok. 650 bln zł). Rada, w oparciu o dotychczasowe projekty, przygotowała projekt ustawy o reprivatyzacji i rekompensatach.

Projekt ten został wniesiony do Sejmu II kadencji przez grupę posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) (druk sejmowy nr 201 z dnia 10 grudnia 1993 r.). Projekt przewidywał, że uprawnienia wynikające z utraty mienia przysługiwałyby osobom, które w chwili utraty mienia i nadal są obywatelami polskimi, ich spadkobiercom, jeśli mieli obywatelstwo polskie lub je nabędą. Uprawnienia miały przysługiwać wyłącznie osobom fizycznym. Projekt przewidywał cztery formy świadczeń reprivatyzacyjnych: zwrot mienia

w naturze, zwrot mienia w naturze w formie przyznania akcji (udziałów) w spółce władającej przejętym mieniem, przyznanie mienia zamiennego, przyznanie bonów reprivatyzacyjnych. Zwrot mienia w naturze byłby możliwy tylko wtedy, gdy mienie nadal było własnością Skarbu Państwa, gminy lub związku międzygminnego, gdy zostało przekazane nieodpłatnie spółdzielni lub organizacji społecznej oraz gdy mienie było własnością przedsiębiorstwa państwowego a organy tego przedsiębiorstwa wyraziłyby zgodę na jego zwrot. Zwrotowi w naturze nie podlegałyby zabytki, nieruchomości położone na terenie rezerwatu przyrody, mienie nabyte odpłatnie od Skarbu Państwa przez osoby trzecie, małe działki położone w dużych kompleksach leśnych oraz mienie, którego nie można wyodrębnić. Przewidywano zawieszenie działania art. 156–160 kpa w odniesieniu do spraw objętych projektem. Koszty realizacji projektowanej ustawy oszacowano wówczas na 800 mld zł.

W lipcu 1994 r. grupa posłów Bezpartyjnego Bloku Wspierania Reform (BBWR) wniosła do Sejmu projekt ustawy o uregulowaniu roszczeń wynikających z przejęcia nieruchomości na obszarze miasta stołecznego Warszawy (druk sejmowy nr 532 z dnia 21 lipca 1994 r.). Projekt przewidywał zwrot nieruchomości w naturze oraz wypłatę odszkodowań w formie bonów reprivatyzacyjnych służących do zapłaty za mienie zbywane przez Skarb Państwa lub gminy oraz do rozliczeń służących do zapłaty za mienie zbywane przez Skarb Państwa lub gminy oraz rozliczeń związanych z realizacją uprawnień wynikających z ustawy. Ograniczono krąg osób uprawnionych tylko do obywateli polskich i polskich osób prawnych. Osoby uprawnione miałyby możliwość wyboru między zwrotem w naturze a odszkodowaniem. Zwrotowi nie podlegałoby mienie, jeśli naruszałoby to prawo własności nabyte w dobrej wierze przez osoby trzecie.

Obydwa projekty ustaw zostały odrzucone po pierwszym czytaniu na 36. posiedzeniu Sejmu w dniu 2 grudnia 1994 r.

Grupa posłów z UD, Konfederacji Polski Niepodległej (KPN), BBWR i Mniejszości Niemieckiej wniosła do Sejmu projekt ustawy o reprivatyzacji i rekompensatach (druk sejmowy nr 992 z dnia 29 marca 1995 r.). Projektodawcy zaproponowali uregulowanie zakresu i form świadczeń z tytułu utraty mienia przejętego na rzecz państwa zgodnie lub z naruszeniem wymienionych w tym projekcie 14 ustaw i dekrétów oraz mienia pozostawionego na obszarach niewchodzących w skład terytorium Polski w związku z II wojną światową. Uprawnienia wynikające z utraty mienia miały przysługiwać osobom, które w chwili utraty mienia były obywatelami polskimi i są nimi nadal, a także ich spadkobiercom, jeśli byli obywatelami polskimi lub obywatelstwo to nabędą. Uprawnienia przysługiwałyby wyłącznie osobom fizycznym. Osoby, które otrzymały częściowe odszkodowanie miałyby prawo do uzupełnienia wysokości tego odszkodowania.

Projekt przewidywał cztery formy świadczeń reprivatyzacyjnych: zwrot mienia w naturze, zwrot mienia w naturze w formie przyznania akcji (udziałów) w spółce władającej przejętym mieniem, przyznanie mienia zamiennego lub bonów reprivatyzacyjnych. Zwrot mienia w naturze byłby możliwy jedynie w trzech przypadkach: gdy mienie przejęte przez państwo jest nadal własnością Skarbu Państwa, gminy lub związku międzygminnego, gdy zostało później przekazane nieodpłatnie spółdzielni lub organizacji społecznej, gdy było własnością przedsiębiorstwa państwowego, a organy tego przedsiębiorstwa wyraziłyby zgodę na zwrot mienia. Jeżeli mienie podlegające zwrotowi było wykorzystywane na cele użyteczności publicznej, to zwrot mienia mógłby być dokonany wyłącznie z zastrzeżeniem przymusowego wynajmu dotychczasowemu użytkownikowi. Zwrotowi w naturze nie podlegałyby: zabytki o szczególnym znaczeniu dla kultury narodowej, nieruchomości położone w parku narodowym lub rezerwacie przyrody, mienie nabyte odpłatnie od Skarbu Państwa przez osobę trzecią, małe działki położone wewnątrz dużych kompleksów leśnych, mienie którego nie można wyodrębnić. Wojewodowie zostaliby zobligowani do przygotowania katalogu mienia zamiennego położonego na terenie danego województwa. Każda osoba uprawniona mogłaby wnioskować o przyznanie mienia zamiennego położonego w dowolnym województwie.

Przewidywano dwuetapowe postępowanie administracyjne: w pierwszej kolejności zostaje wydana decyzja o ustaleniu prawa do świadczenia i jego wysokości, a następnie decyzja o formie realizacji świadczenia. Wnioski o wydanie pierwszej z decyzji miały być składane w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Po upływie tego terminu uprawnienia wynikające z ustawy wygasłyby. Przewidywano zawieszenie działania art. 156, 158 i 160 kpa w odniesieniu do spraw objętych projektem. Wygasłyby także wszelkie roszczenia związane z przejęciem mienia przez państwo w latach 1944–1962, niezrealizowane w trybie projektowanej ustawy. Projekt ten także został odrzucony przez Sejm po pierwszym czytaniu na 52. posiedzeniu w dniu 23 czerwca 1995 r.

Dwukrotnie z inicjatywą ustawodawczą dotyczącą reprivatyzacji wystąpił w 1995 r. Prezydent Lech Wałęsa. Projekt ustawy o reprivatyzacji i rekompensatach (druk sejmowy nr 994 z dnia 16 maja 1995 r.) przewidywał zwrot mienia w naturze oraz w formie bonów reprivatyzacyjnych osobom fizycznym, które w chwili utraty mienia posiadały obywatelstwo polskie i posiadają je nadal oraz ich spadkobiercom, jeśli są obywatelami polskimi lub je nabędą. Zwrotowi w naturze nie podlegałyby m.in. zabytki o szczególnym znaczeniu dla kultury narodowej (wyłączono 8 zespołów pałacowo-parkowych) i mienie nabyte odpłatnie od Skarbu Państwa przez osoby trzecie. Wartość utraconego mienia i wysokość świadczenia

miały być ustalane na zasadzie ryczałtu. Projekt ten został odrzucony przez Sejm po pierwszym czytaniu na 52. posiedzeniu w dniu 23 czerwca 1995 r.

W projekcie ustawy o uregulowaniu roszczeń wynikających z przejścia nieruchomości na obszarze m.st. Warszawy na własność Skarbu Państwa lub gmin (druk sejmowy nr 1289 z dnia 14 września 1995 r.) zostały określone zasady i zakres zwrotu nieruchomości lub wypłaty odszkodowań za nieruchomości przejęte na własność Skarbu Państwa lub gmin na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279). Zwrotowi lub przeniesieniu własności nie miały podlegać: grunty i budynki sprzedane przed wejściem w życie ustawy lub których własność została nabyta przez obecnych właścicieli z mocy prawa; grunty trwale zabudowane przez gminy, związek międzygminny lub Skarb Państwa, grunty oddane w wieczyste użytkowanie przed wejściem w życie ustawy, grunty wykorzystywane pod ulice, place i drogi publiczne. Uprawnienia z tytułu ustawy miały przysługiwać osobom fizycznym, które w dniu wejścia w życie dekretu posiadały obywatelstwo polskie i miały je do dnia 31 grudnia 1994 r., osobom prawnym zarejestrowanym i działającym na obszarze państwa polskiego w dniu 31 grudnia 1994 r. oraz ich następcom prawnym. Przewidywano wypłatę odszkodowań w formie bonów reprivatyzacyjnych służących do zapłaty za mienie zbywane przez Skarb Państwa lub gminy oraz akcje prywatyzowanych przedsiębiorstw, a także do rozliczeń związanych z realizacją uprawnień wynikających z ustawy. Dopuszczono możliwość odszkodowania w formie nieruchomości zamiennych. Osoby uprawnione miałyby możliwość wyboru między zwrotem w naturze a odszkodowaniem. Dostosowano zasady dotyczące ustalania odszkodowań i ich rewaloryzacji do reguł stosowanych przy wywłaszczeniu oraz zaproponowano zwolnienie spadkobierców dawnych właścicieli od podatku spadkowego i zastąpienie go opłatą reprivatyzacyjną. Projektodawcy argumentowali, że zwrot nieruchomości w naturze odciąży Skarb Państwa od zobowiązań odszkodowawczych, sprzyjać będzie rynkowej gospodarce gruntami i budynkami, odciąży gminy od wydatków za nierentowne budynki, przyczyni się do ochrony dewastowanej substancji budynków w Warszawie. Projekt ten po 4 miesiącach oczekiwania na pierwsze czytanie został wycofany w dniu 5 marca 1996 r.

Po odrzuceniu przez Sejm II kadencji czterech projektów ustaw reprivatyzacyjnych, powołana latem 1995 r. komisja nadzwyczajna pracowała tylko nad dwoma projektami – projektem ustawy o wygaśnięciu roszczeń reprivatyzacyjnych i rekompensatach za utracone mienie (druk sejmowy nr 991 z dnia 31 marca 1995 r.) wniesionym przez grupę posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD), Unii Pracy (UP), UD i PSL oraz rządowym projektem ustawy o rekompensatach z tytułu utraty mienia przejętego z naruszeniem prawa na

podstawie przepisów wydanych w latach 1944–1962 (druk sejmowy nr 1052 z dnia 12 czerwca 1995 r.).

Poselski projekt ustawy określał zakres i sposoby zaspokojenia roszczeń wynikłych z tytułu utraty mienia przejętego przez państwo zgodnie lub z naruszeniem prawa na podstawie niektórych przepisów wydanych w latach 1944–1962. Przewidywał przyznawanie rekompensat w postaci bonów reprivatyzacyjnych w wysokości do 30 tys. zł na osobę (także dla były właścicieli mienia zabużańskiego). Bony miały być wypłacane jedynie osobom, które w dniu wejścia w życie ustawy posiadały obywatelstwo polskie i ich spadkobiercom.

W uzasadnieniu rządowego projektu tak argumentowano rezygnację z pojęcia „reprivatyzacja”: „W aktualnym systemie prawnym nie istnieje pojęcie reprivatyzacja. Jest to określenie potoczne, dotyczące pewnych zjawisk związanych ze skutkami procesów nacjonalizacyjnych, jakie miały miejsce w Polsce po II wojnie światowej. Dlatego ustawa regulująca problematykę roszczeń byłych właścicieli znacjonalizowanego mienia, zwanych umownie roszczeniami reprivatyzacyjnymi nie używa terminu reprivatyzacja. Ustawa nadaje jedynie uprawnienia do otrzymania rekompensat osobom, które utraciły mienie wskutek niezgodnej z prawem nacjonalizacji”. Projekt zakładał możliwość otrzymania rekompensat, jeżeli mienie zostało przejęte bez podstawy prawnej zawartej w ustawie lub dekrete wydanych w latach 1944–1962; mienie zostało przejęte z naruszeniem takiej podstawy prawnej; nie zostały wypłacone odszkodowania przewidziane przepisami, na mocy których dokonano przejęcia; mienie zostało przejęte mimo braku przepisów wykonawczych dotyczących zasad i trybu postępowania w zakresie przejmowania takiego mienia, jeżeli ustawa lub dekret z lat 1944–1962 przewidywały wydanie takich przepisów. Projekt regulował także problematykę mienia zabużańskiego.

Osobami uprawnionymi do otrzymania rekompensaty miały być osoby fizyczne, które w dniu utraty mienia były jego właścicielami lub współwłaścicielami i posiadały obywatelstwo polskie oraz jeżeli w dniu złożenia wniosku o rekompensatę posiadały obywatelstwo polskie, a także ich spadkobiercy, posiadający w dniu złożenia wniosku obywatelstwo polskie.

Rekompensaty wypłacane byłyby w formie bonów rekompensacyjnych (papierów wartościowych na okaziciela), podlegałyby waloryzacji i były ważne przez okres 10 lat.

Można byłoby je zamieniać na akcje znajdujące się w tzw. rezerwie reprivatyzacyjnej, utworzonej na podstawie uchwały Rady Ministrów z 4 października 1993 r. w sprawie utworzenia rezerw mienia Skarbu Państwa na cele reprivatyzacji. Umożliwiano również ich zamianę na 5% akcji spółek Skarbu Państwa prywatyzowanych w drodze kapitałowej po wejściu ustawy w życie. Za bony można byłoby także nabywać grunty,

wyodrębnione z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Bony były również przedmiotem obrotu. Byli właściciele mieliby prawo do pierwszeństwa przy zakupie swoich nieruchomości za przyznane im bony reprivatyzacyjne, w przypadku gdy utracone nieruchomości nie byłyby obciążone prawami osób trzecich. Podstawą ustalenia wartości rekompensaty miała być wartość utraconego mienia (wycena wartości utraconych nieruchomości byłaby dokonana według stanu z dnia ich utraty oraz według cen z dnia wejścia w życie ustawy) pomniejszona o wartość obciążeń.

Chociaż przyznanie bonów miało być jedyną formą świadczenia przewidzianą w projekcie ustawy, to zaproponowano także mechanizmy, które umożliwiały części dawnych właścicieli powrót do ich nieruchomości. Miał temu służyć tzw. uproszczony tryb nabywania nieruchomości, możliwy do zastosowania jedynie za zgodą dotychczasowych użytkowników tych nieruchomości. Aktualni użytkownicy otrzymaliby zapłatę za zwrócone mienie w bonach i możliwość uczestnictwa w puli majątku Skarbu Państwa przeznaczonego na realizację ustawy. Projekt przewidywał zamknięcie dotychczasowych ścieżek dochodzenia roszczeń reprivatyzacyjnych i roszczeń zabużańskich. Przekazanie spraw wszczętych na podstawie art. 156 kpa organom przewidzianym w projekcie miało nastąpić w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Przewidywano tylko półtoraroczny termin na składanie wniosków o przyznanie rekompensaty.

Zdaniem rządu ustawa miała dotyczyć ok. 200 tys. wniosków reprivatyzacyjnych (z czego połowa to wnioski dotyczące mienia zabużańskiego) o wartości około 18 mld zł. Przy uwzględnieniu opłaty spadkowej, wartość przyznanych rekompensat oceniono na 6,5 mld zł.

Prace nad opisanymi projektami nie zostały zakończone ze względu na rozbieżność stanowisk wnioskodawców, rządu i przedstawicieli różnych środowisk.

Sejm III kadencji pracował tylko nad jednym projektem ustawy reprivatyzacyjnej. Był to rządowy projekt ustawy o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach (druk sejmowy nr 1360 z dnia 20 września 1999 r.) wzorowany na opisanym powyżej poselskim projekcie ustawy o reprivatyzacji i rekompensatach (druk sejmowy nr 992). Co prawda grupa posłów Akcji Wyborczej Solidarność (AWS) i SLD przedstawiła Sejmowi projekty ustaw reprivatyzacyjnych, ale pierwszy z nich (druk sejmowy nr 602 z dnia 18 lipca 1998 r.) został wycofany, gdy rząd wniósł do Sejmu swój projekt, a drugi (druk sejmowy nr 1375 z dnia 3 października 1998 r.) został odrzucony na 59. posiedzeniu Sejmu w dniu 7 października 1999 r.

Odrzucony projekt ustawy o wygaśnięciu roszczeń reprivatyzacyjnych i rekompensatach za utracone mienie, przedstawiony przez grupę posłów SLD, nie przewidywał zwrotu mienia w naturze, a tylko rekompensaty w postaci bonów reprivatyzacyjnych w wysokości do 30 tys. na jedną osobę. Bony otrzymałyby jedynie osoby fizyczne, które w dniu utraty mienia były jego właścicielami, współwłaścicielami i ich spadkobiercy oraz w dniu wejścia w życie ustawy posiadały obywatelstwo polskie.

Ponieważ rządowy projekt ustawy o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę m. st. Warszawy oraz o rekompensatach był jak dotąd jedynym projektem dotyczącym reprivatyzacji, który przeszedł cały proces legislacyjny, został omówiony bardziej szczegółowo.

Świadczenia reprivatyzacyjne miały przysługiwać w związku z utratą własności nieruchomości:

- przejętych przez państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy na podstawie 16 wymienionych w projekcie aktów prawnych, m. in. dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy,
- przejętych przez państwo w latach 1944–1962 bez podstaw prawnych lub z rażącym naruszeniem innych przepisów niż wymienione w projekcie,
- zajętych po dniu 1 września 1939 r. przez władze niemieckie, a następnie przejętych przez Skarb Państwa lub gminę m. st. Warszawy.

Uprawnienia wynikające z utraty własności miały przysługiwać:

- osobom fizycznym, które w chwili utraty mienia były obywatelami polskimi, a także osobom, które w trybie przepisów prawa polskiego nabyły po nich spadek,
- osobom pozbawionym obywatelstwa polskiego na podstawie uchwały Rady Ministrów z dnia 26 września 1946 r. o pozbawieniu obywatelstwa polskiego,
- osobom, które utraciły własność nieruchomości po dniu 1 września 1939 r. na obszarach wschodnich Polski, które po II wojnie światowej weszły w skład terytorium ZSRR, pod warunkiem, że do dnia 1 stycznia 1999 r. opuściły terytorium byłego ZSRR,
- osobom, które utraciły własność na podstawie przepisów dotyczących nieruchomości stanowiących własność obywateli państw obcych, a następnie nabyły obywatelstwo polskie na podstawie ustawy z dnia 28 kwietnia 1946 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na obszarze Ziemi Odzyskanych (Dz. U. Nr 15, poz. 1–60) lub dekretu z dnia 22 października 1947 r. o obywatelstwie

Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na obszarze Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. Nr 65, poz. 378), chyba że opuściły terytorium Polski do dnia 8 marca 1984 r.

Z uprawnień nie mogłyby skorzystać osoby, którym w związku z utratą własności nieruchomości przysługiwały od państw obcych odszkodowania wynikające z umów międzynarodowych zawartych po dniu 1 stycznia 1944 r. oraz osoby, które utraciły obywatelstwo polskie na podstawie dekretu z dnia 13 września 1946 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej.

Wartość świadczenia reprivatyzacyjnego miała stanowić 50% wartości utraconych nieruchomości. Projekt przewidywał dwa rodzaje świadczeń reprivatyzacyjnych: przywrócenie własności lub udziału we własności i przyznanie bonów reprivatyzacyjnych. Bon reprivatyzacyjny byłby papierem wartościowym na okaziciela o wartości nominalnej 1 zł emitowanym przez Skarb Państwa i służyłby do nabycia m. in.:

- nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa umieszczonych w katalogach, które obejmowałyby nieruchomości rolne oraz grunty przeznaczone pod zabudowę lub zabudowane,
- udziałów Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego we współwłasności nieruchomości powstałych w wyniku wydania decyzji o zwrocie nieruchomości,
- mieszkań zbywanych przez Skarb Państwa, gminę lub związek komunalny na rzecz dotychczasowego najemcy,
- jednostek uczestnictwa w powołanym Funduszu Inwestycyjnym Bonów Reprivatyzacyjnych, który za bony nabywałby akcje i udziały od Skarbu Państwa.

Rekompensata w postaci bonów reprivatyzacyjnych miała przysługiwać także z tytułu przejęcia aptek na podstawie ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o przejęciu aptek na własność Państwa (Dz. U. Nr 1, poz. 1 z późn. zm.) oraz z tytułu utraty taboru żeglugi śródlądowej przejętego przez państwo na podstawie dekretu z dnia 2 lutego 1955 r. o przejęciu taboru żeglugi śródlądowej na własność Państwa (Dz. U. Nr 6, poz. 36 z późn. zm.).

W projekcie przewidywano także rekompensaty z tytułu nacjonalizacji lasów. Zaproponowano, żeby Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” wykupiło bony reprivatyzacyjne od posiadaczy bonów, którzy uzyskają je z tytułu utraty własności nieruchomości stanowiących las. Będzie odbywać się to na zasadzie wykupu tzw. renty leśnej, uwzględniającej dochodowość lasu. Na wykup bonów reprivatyzacyjnych przez

Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” miały być przeznaczone środki funduszu leśnego określonego w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach.

W projekcie przewidywano skatalogowanie wszystkich nieruchomości i udziałów w nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa, a niewykorzystanych na cele publiczne i niepodlegających zwrotowi. Zapewnić miało to dostępność informacji o nich dla potencjalnych nabywców. Katalogi nieruchomości dostępnych za bony miała tworzyć i prowadzić Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa poprzez swoje oddziały terenowe.

Nabywanie nieruchomości zawartych w katalogu odbywałoby się w trybie przetargu ograniczonego. Przetarg byłby ogłaszany na wniosek posiadacza bonów o wartości nie mniejszej niż wartość katalogowa nieruchomości w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku. Cena wywoławcza nieruchomości byłaby równa jej wartości katalogowej. Zbycie nieruchomości skatalogowanych byłoby możliwe także na podstawie odrębnych przepisów, ale za zgodą Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Po upływie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy, Agencja mogłaby wyłączyć z katalogu i zbyć na podstawie odrębnych przepisów nieruchomości, które nie zostały nabyte przez osoby uprawnione. Środki ze sprzedaży tych nieruchomości zostałyby przekazane do Funduszu Inwestycyjnego Bonów Reprywatyzacyjnych.

Przywracanie własności lub udziału we współwłasności miało objąć mienie będące w dniu wejścia w życie ustawy własnością: Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego (jeżeli nieruchomość została przez nią nieodpłatnie nabyta z mocy prawa od Skarbu Państwa) oraz osoby prawnej.

Zwrotowi w naturze nie podlegałyby nieruchomości:

- stanowiące przedmiot umowy użytkowania wieczystego, której stroną jest osoba fizyczna, chyba że prawo użytkowania wieczystego przysługuje osobie uprawnionej,
- stanowiące przedmiot użytkowania wieczystego, której stroną jest osoba prawna – bez zgody tej osoby wyrażonej w formie określonej w odrębnych przepisach,
- o szczególnym znaczeniu dla kultury narodowej; zostały wyodrębnione zespoły pałacowo-parkowe w Wilanowie, Łańcucie i Julinie, Nieborowie, Rogalinie, Gołuchowie, Kozłowiec, Pszczynie, Opinogórze, zespoły pałacowo-parkowe Arkadia i Królikarnia, zespół zamkowo-parkowy w Oporowie, zespoły zamkowe w Niedzicy i Pieskowej Skale,
- znajdujące się w granicach parków narodowych lub rezerwatów przyrody,
- które nie mogą być wyodrębnione bez utraty dotychczasowej funkcji lub bez utraty funkcji zespołu, którego składnik stanowią,

- w dającej się wydzielić części, na której wzniesiono budynki lub inne urządzenia o wartości przekraczającej wartość tej części nieruchomości, niezbędnej na cele obronności lub bezpieczeństwa państwa,
- stanowiące drogi publiczne,
- przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na następujące cele publiczne: ujęcia wody, regulacje cieków, zbiorniki wodne, budowa urządzeń przeciwpowodziowych.

W przypadku zwrotu w naturze mienia, które służy określonym celom użyteczności publicznej, zaproponowano utrzymanie przez 5 lat zasady wynajmu dotychczasowemu użytkownikowi. Z dniem, w którym decyzja o przywróceniu nieruchomości stanie się ostateczna, zostałaby wydana decyzja o wygaśnięciu trwałego zarządu ustanowionego na rzecz dotychczasowego władającego.

Zwrotowi w naturze miały również podlegać rzeczy ruchome będące dobrami kultury w rozumieniu ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, które zostały przejęte przez państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy. Wniosek o przywrócenie własności dóbr kultury powinien zostać złożony w terminie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy. W okresie 7 lat od dnia wejścia w życie ustawy Skarb Państwa mógłby wykupić rzecz ruchomą będącą dobrem kultury od osoby uprawnionej do ubiegania się o jej własność w trybie ustawy o ochronie dóbr kultury.

Wartość utraconego mienia miała być ustalana na zasadzie ryczałtowej przy zastosowaniu cen jednostkowych dla poszczególnych rodzajów składników majątkowych.

W projekcie przewidywano uproszczenie postępowania w sprawach reprivatyzacyjnych. Ustalenie wartości przejętej nieruchomości, wartości należnego świadczenia reprivatyzacyjnego oraz przywrócenie udziału we współwłasności nieruchomości lub przywrócenie nieruchomości powstałej z podziału lub przyznanie bonów następowałyby w drodze jednej decyzji administracyjnej wydawanej przez wojewodę. Postępowanie toczyłoby się w oparciu o przepisy kpa, z tym że projekt ustanawiał pewne regulacje szczególne, uwzględniające specyfikę reprivatyzacji, jak np. ujednolicony formularz wniosku, zawieszenie postępowania na czas niezbędny do uzyskania stwierdzenia nabycia spadku przez wnioskodawcę, czy też możliwość czasowego zakazu zbywania i obciążania nieruchomości stanowiącej przedmiot wniosku. Postępowanie w sprawie o przyznanie świadczenia reprivatyzacyjnego miało być wszczęte na wniosek osoby uprawnionej złożony w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Jeśli wniosek nie zostałby złożony, to uprawnienia wynikające z ustawy wygasłyby.

Sprawy związane z utratą własności na podstawie przepisów nacjonalizacyjnych wymienionych w projekcie ustawy, wszczęte na podstawie art. 156 lub 160 kpa oraz art. 214 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i nie zakończone decyzją ostateczną toczyłyby się na podstawie dotychczasowych przepisów. Osoba uprawniona mogłaby jednak w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy złożyć wniosek o przyznanie świadczenia reprivatyzacyjnego. Złożenie takiego wniosku miało być podstawą do umorzenia toczącego się z urzędu postępowania administracyjnego w sprawach związanych z utratą własności. Umorzeniu miały ulec sprawy dotyczące utraty własności nieruchomości niewchodzących w skład obecnego obszaru państwa polskiego (mienie pozostawione za granicą), czyli wszczęte na podstawie art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Projektodawcy ocenili wartość mienia przejętego z naruszeniem prawa przez państwo i gminę m. st. Warszawy na ok. 190 mld zł. Spodziewano się ok. 170 tys. wniosków reprivatyzacyjnych na ok. 95 mld zł. Skarb Państwa na realizację roszczeń reprivatyzacyjnych miał przeznaczyć nieruchomości o wartości 22,9 mld zł liczonej w cenach stałych z 1998 r. oraz majątek kapitałowy równy 15% akcji i udziałów prywatyzowanych spółek (łącznie 20,5 mld zł). Przewidywano, że koszt realizacji projektowanej ustawy w ciągu 3 pierwszych lat jej funkcjonowania wyniesie około 80 mln zł. Na koszty te składały się koszty utworzenia Funduszu Inwestycyjnego, obsługa obrotu bonami reprivatyzacyjnymi, akcja informacyjna, szkolenie pracowników, etc.

Po półtorarocznej pracy parlamentu i burzliwych dyskusjach ustawa o reprivatyzacji została w dniu 7 marca 2001 r. przekazana Prezydentowi Aleksandrowi Kwaśniewskiemu do podpisu. Prezydent odmówił jej podpisania, uzasadniając swoją decyzję m. in. tym, że ustawa wprowadza kosztowny model reprivatyzacji, którego realizacja wywoła znaczne skutki finansowe obciążające polską gospodarkę. Sejmowi nie udało się ponownie uchwalić ustawy.

Do Sejmu III kadencji wpłynęły także trzy wnioski o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie reprivatyzacji, w stosunku do których i rząd, i Sejm zajęli negatywne stanowisko:

- projekt uchwały o przeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawie reprivatyzacji wniesiony przez posłów PSL (druk sejmowy nr 1374 z dnia 23 września 1999 r.); podobny projekt uchwały wnieśli posłowie PSL do Sejmu I kadencji,
- wniosek grupy obywateli o poddanie pod referendum sprawy prywatyzacji i reprivatyzacji lasów (druk sejmowy nr 1735 z dnia 17 lutego 2000 r.),

- wniosek grupy obywateli o poddanie pod referendum zakresu, form i kosztów reprivatyzacji majątku publicznego, przejętego przez państwo w ramach ustaw nacjonalizacyjnych w latach 1944–1962 (druk sejmowy nr 2339 z dnia 11.09.2000 r.).

Rząd Premiera Marka Belki wniósł do Sejmu V kadencji projekt ustawy o rekompensatach za przejęte przez państwo nieruchomości oraz niektóre inne składniki mienia (druk sejmowy nr 133 z dnia 19 października 2005 r.). Już sam tytuł projektu wskazuje, że nie przewidywano restytucji naturalnej, a tylko rekompensaty za przejęte bez odszkodowania mienie na podstawie aktów nacjonalizacyjnych w latach 1944–1962. Rekompensatami, poza wymienionymi w tytule nieruchomościami, objęto składniki przedsiębiorstwa oraz gospodarstwa rolnego, apteki i tabor żeglugi śródlądowej. Zaproponowano także przepisy dotyczące roszczeń reprivatyzacyjnych dawnych właścicieli o zwrot muzealiów, przedmiotów zabytkowych i materiałów archiwalnych będących w kolekcjach muzeów państwowych i samorządowych. Projekt nie obejmował przejętego mienia na terenie miasta stołecznego Warszawy, ponieważ uznano, że ta sprawa wymaga odrębnej regulacji ustawowej.

Rekompensata miała polegać na wypłacie świadczenia pieniężnego, a nie jak wcześniej proponowano w postaci bonów, w wysokości 15% wartości przejętego mienia (taką wielkość rekompensat przyjęto w ustawie dotyczącej mienia zabużańskiego). Przysługiwałyby ono tylko byłym właścicielom, współwłaścicielom i ich spadkobiercom oraz spółkom handlowym. Zrezygnowano z wymogu posiadania przez te osoby obywatelstwa polskiego. Z zakresu działania ustawy wyłączono osoby, którym przysługiwały w stosunku do państw obcych uprawnienia odszkodowawcze, wynikające z umów międzynarodowych zawartych po dniu 1 stycznia 1944 r. między państwem polskim lub jego rządem a państwami obcymi lub ich rządami; których mienie zostało przejęte bez odszkodowania w związku z wykonaniem postanowień umowy poczdamskiej i innych aktów prawnych międzynarodowych jako przysługujące Polsce reparacje wojenne; które utraciły obywatelstwo polskie na podstawie dekretu z 1946 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej. Rekompensata byłaby wypłacana w czterech równych ratach rocznych i podlegałaby waloryzacji. Wypłaty byłyby finansowane ze środków Funduszu Reprivatyzacyjnego. Rząd ocenił, że wartość zgłoszonych po wejściu w życie ustawy roszczeń wyniesie ok. 60 mld zł.

Ostatecznie nie zakończono prac nad tym projektem. O odbyło się jedynie pierwsze czytanie w Sejmie w dniu 6 października 2006 r., po czym projekt został skierowany do

Komisji Nadzwyczajnej powołanej w dniu 22 września 2006 r. Od tego czasu nie był przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.

II. Problematyka reprivatyzacji w Polsce w latach 2008-2016

Do Sejmu VI kadencji nie został wniesiony żaden projekt, który miałby uregulować problematykę reprivatyzacji. Warto jednak w tym miejscu zauważyć, że ówczesny rząd w 2009 r. podjął próbę jej uregulowania. Był nią rządowy projekt⁶ ustawy o świadczeniach pieniężnych przyznawanych niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji, który ostatecznie nie został skierowany pod obrady Sejmu ze względu na trudną sytuację budżetową⁷.

Podstawowym celem projektu było przyznanie prawa do świadczeń niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji przeprowadzone na podstawie wydanych w latach 1944-1962 dekretów PKWN i ustaw uchwalonych przez Sejm PRL oraz bez podstawy prawnej. Przez „niektóre osoby” projekt rozumiał tylko osoby fizyczne, wyłączając tym samym z możliwości ubiegania się o to uprawnienie osoby prawne, z uwagi, jak podkreślono w jego uzasadnieniu, „(...) na brak możliwości wskazania statutowej reprezentacji podmiotu dotkniętego bezpośrednio skutkami nacjonalizacji (...). Jednocześnie też zapowiedziano, że z uwagi na zakres przekształceń własnościowych dokonanych po 1989 r. oraz trudną sytuację finansową państwa, nie jest możliwe przeprowadzenie pełnej reprivatyzacji opartej na zwrocie mienia w naturze bądź wypłacie pełnych odszkodowań. Dlatego też przyjęto rozwiązania proponujące ograniczone „świadczenie pieniężne” kompensujące poniesione straty, mające charakter symbolicznego odszkodowania, którego realizacja nie powodowałaby zagrożeń dla finansów państwa.

Zgodnie z projektem prawo do świadczenia⁸ przysługiwało przede wszystkim osobom, które nie mogły dochodzić odszkodowania na podstawie obowiązujących przepisów prawa, ponieważ ich mienie zostało przejęte przez ówczesne państwo zgodnie z aktami nacjonalizacyjnymi. Musiały one także, w dniu przejęcia przez państwo mienia, spełniać łącznie następujące warunki: być właścicielami lub współwłaścicielami nieruchomości,

⁶ Projekt był przygotowywany w Ministerstwie Skarbu Państwa i został zamieszczony na stronie internetowej tego resortu(<http://bip.msp.gov.pl>).

⁷ W odpowiedzi z dnia 10 sierpnia 2012 r. na zapytanie poselskie (nr 1657) podsekretarz stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa, przypomniał, że w dyskusji rządowej nad ostatecznym kształtem tej regulacji ustalono, „iż ewentualna kontynuacja prac w tym zakresie winna być uzależniona od wskaźników ekonomicznych świadczących o dobrej kondycji gospodarczej kraju oraz możliwości wyasygnowania na realizację ustawy zakładanych projektem kwot przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa finansów publicznych państwa”.

⁸ Projekt przewidywał, że prawo do świadczenia pieniężnego jest prawem majątkowym, które jest niezbywalne, nie podlega zrzeczeniu na rzecz osób trzecich i podlega powszechnym regułom dziedziczenia.

wyposażenia aptek, taboru żeglugi śródlądowej oraz posiadać obywatelstwo polskie. Prawo to przysługiwało także spadkobiercom tych osób bez względu na posiadane przez nich obecnie obywatelstwo oraz miejsce zamieszkania. Ponadto skorzystać z tego prawa mogły również osoby posiadające możliwość dochodzenia swoich roszczeń o zwrot nieruchomości lub odszkodowania na podstawie obowiązującego prawa (tryb administracyjny lub sądowy). Chodziło zarówno o osoby, w sprawach których rozpoczęto już określone postępowanie, jak i o osoby, które jeszcze nie rozpoczęły takich postępowań. Jednak niezbędnym warunkiem było to, by osoba taka w ustawowo określonym terminie złożyła wniosek o wypłatę świadczenia pieniężnego z równoczesnym oświadczeniem o zrzeczeniu się roszczeń.

Projekt zawierał również szczegółowy katalog podmiotów, którym świadczenie takie nie przysługiwało. Obejmował on osoby:

- którym przysługiwały w stosunku do państw obcych roszczenia odszkodowawcze, wynikające z zawartych przez rząd PRL w latach 1948-1971 umów indemnizacyjnych⁹,
- które utraciły obywatelstwo polskie na podstawie przepisów dekretu z dnia 13 września 1946 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej. Wyłączenie to obejmuje również osoby, które nie utraciły obywatelstwa polskiego na mocy dekretu z 1946 r., ale w latach 50-60-tych wyjechały z Polski tracąc obywatelstwo i własność nieruchomości,
- które na mocy orzeczenia sądu lub decyzji organu administracji otrzymały już od państwa odszkodowanie lub zwrot nieruchomości z tytułu nacjonalizacji dokonanej z naruszeniem przepisów lub bez podstawy prawnej,
- które posiadały udziały lub akcje w spółkach prawa handlowego oraz innych osobach prawnych¹⁰,
- będące spadkobiercami w/w osób.

Odnośnie zaś zakresu przedmiotowego powyższa regulacja nie obejmowała problematyki roszczeń z tytułu przejęcia przez państwo tzw. nieruchomości warszawskich, na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st.

⁹ Interpelację poselską (nr 9517) na ten temat oraz odpowiedź na nią udzieloną przez przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zamieszczono jako materiał dodatkowy na końcu opracowania.

¹⁰ Zgodnie z treścią uzasadnienia omawianego projektu (...) Świadczenia nie przyznaje się wspólnikom i udziałowcom spółek prawa handlowego z uwagi na brak możliwości wskazania statutowej reprezentacji podmiotu dotkniętego bezpośrednio skutkami nacjonalizacji. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż zdecydowana większość akcji była akcjami na okaziciela. Z uwagi na znaczny upływ czasu i obrót akcjami, które obecnie posiadają w większości przypadków jedynie charakter numizmatyczny nastąpiło oderwanie uprawnienia od rzeczywistej własności składników majątkowych (...).

Warszawy. Nie dotyczyła również wszelkiego rodzaju powojennych wywłaszczeń i tych przypadków przejścia na własność Skarbu Państwa nieruchomości, które były wynikiem wykonywania aktów prawa międzynarodowego, potwierdzających ustalone po II wojnie światowej granice. W celu realizacji przyznanych świadczeń przewidywano utworzenie państwowego funduszu celowego, będącego w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa, pod nazwą „Fundusz Świadczeń”, który miał zastąpić istniejący Fundusz Reprywatyzacyjny.

Wyżej omówiony projekt¹¹ był ostatnią próbą uregulowania problematyki reprywatyzacji, aż do momentu, kiedy Senat VIII kadencji wystąpił z inicjatywą ustawodawczą w tym zakresie.

Był nią, przygotowany przez senatorów Platformy Obywatelskiej, projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami¹² oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy¹³, który został przedłożony Senatowi w dniu 27 listopada 2014 r. (druk senacki nr 772). Na 70. posiedzeniu Senatu w dniu 7 lutego 2015 r. Senat podjął uchwałę o wniesieniu projektu do Sejmu, który wpłynął do Sejmu w dniu 19 lutego 2015 r. (druk sejmowy nr 3195). Sejm na 95. posiedzeniu w dniu 25 czerwca 2015 r., uchwalił ustawę, która od strony merytorycznej była zbieżna z przedłożeniem senackim.

Celem omawianej ustawy, zwanej potocznie „ustawą o gruntach warszawskich”, lub „małą ustawą reprywatyzacyjną” „(...) jest zniwelowanie nieakceptowanych społecznie, negatywnych dla Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, skutków ustanawiania prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości na rzecz wywłaszczonych na mocy dekretu¹⁴ osób lub ich następców prawnych, w przypadku gdy nieruchomość wykorzystywana jest na realizację celów publicznych (...)”¹⁵.

Nowelizacja ta w szczególności zakłada:

- ustanowienie prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa lub m. st. Warszawy praw i roszczeń określonych w dekreście, roszczeń z art. 214 ustawy (prawo do zwrotu nieruchomości) oraz prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na skutek realizacji roszczeń byłych właścicieli, w odniesieniu do nieruchomości wobec których prawo użytkowania wieczystego zostało już ustawione, jak również w odniesieniu do innych praw

¹¹ <https://bip.msp.gov.pl/bip/postepowania-zabuzanski/informacja-na-temat-ost/9488,Informacja-na-temat-ostatniego-projektu-ustawy-reprywatyzacyjnej.html>

¹² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782).

¹³ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2015 r., poz. 583).

¹⁴ Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 oraz z 1985 r. Nr 22, poz. 99).

¹⁵ Patrz - opinia do ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (druk senacki nr 953), Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, 2016, str. 2 i nast.

oraz roszczeń do tych nieruchomości (dodany nowy art. 111a ust. 1 w ustawie o gospodarce nieruchomościami),

- obowiązek zawarcia umowy w formie aktu notarialnego w przypadku przeniesienia praw i roszczeń, o których mowa powyżej (dodany nowy art. 111a ust. 2),

- możliwość wydania decyzji o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w oparciu o jedną konkretną podstawę prawną w przypadku: przeznaczenia lub wykorzystywania gruntu na cele publiczne, zbycia gruntu na rzecz osób trzecich, poniesienia przez podmioty publicznoprawne znaczących nakładów na dana nieruchomość bądź skutkujących często naruszeniem ładu przestrzennego (dodany nowy art. 214a),

- umorzenie postępowania w sprawach dotyczących rozpatrzenia wniosków, jeżeli nie jest możliwe ustalenie stron postępowania lub ich adresów (dodany nowy art. 214b),

- wyłączenie możliwości ustanowienia kuratora dla ochrony praw osoby, która z powodu nieobecności nie może prowadzić swoich spraw, jeżeli istnieją przesłanki uznania tej osoby za zmarłą (dodany nowy § 3 w art. 184 ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy).

W lipcu 2016 r. ustawa została przekazana Prezydentowi Bronisławowi Komorowskiemu do podpisu. Prezydent zdecydował nie podpisywać ustawy i w trybie kontroli prewencyjnej wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności niektórych przepisów ustawy z Konstytucją RP. We wniosku zaskarżone zostały dwa przepisy ustawy – art. 214a i art. 214b.

Pierwszy z nich rozszerzył - w porównaniu do treści art. 7 ust. 2 dekretu - przesłanki odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego tj. przyznania prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu. Dotyczy to m. in. sytuacji, kiedy grunt ten jest wykorzystywany na cele publiczne lub został oddany w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich. Zdaniem prezydenta rozwiązanie to jest niekorzystne dla byłych właścicieli, bo "rozszerzało podstawy prawne umożliwiające odmowę realizacji ich praw" oraz nie przewidywało dla nich "żadnych regulacji kompensacyjnych czy też odszkodowawczych".

Drugi z przepisów stworzył podstawę dla umorzenia postępowania w sprawie wniosku, w sytuacji kiedy nie jest możliwe ustalenie stron lub ich adresów. Rozwiązanie to umożliwiało zakończenie prowadzonego postępowania, w sytuacji gdy nie można było odnaleźć byłego właściciela. W tym wypadku prezydent, skarżąc ten przepis uznał, że ustawodawca "nie powinien tworzyć regulacji wprowadzających zasadę, iż brak szczególnej aktywności strony postępowania zwalnia organ z obowiązku jego prowadzenia".

W dniu 19 lipca 2016 roku Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok (sygnatura akt Kp 3/15) uznając, że zaskarżone przepisy są zgodne z Konstytucją. W ocenie Trybunału

nowelizacja ta ujednoliciła i uporządkowała przesłanki odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu dla dawnego właściciela¹⁶. Prezydent Andrzej Duda podpisał ustawę w dniu 16 sierpnia 2016 r. Ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, czyli 17 września 2016 r.

Na przestrzeni ostatnich lat problematyka reprivatyzacji była tematem także szeregu interpelacji poselskich. W odpowiedziach na nie, udzielanych przez przedstawicieli Ministerstwa Skarbu Państwa, posłowie dowiadywali się zarówno o już istniejących rozwiązaniach w tym obszarze zagadnień, jak i o stanie prac nad kolejnymi rozwiązaniami ustawowymi, jeżeli takowe były prowadzone, oraz o prowadzonych na ten temat konsultacjach i uzgodnieniach.

Podsumowując niniejsze opracowanie należy uznać, że przeprowadzenie reprivatyzacji wydaje się konieczne, zarówno w interesie państwa polskiego jak i tym bardziej byłych właścicieli. Brak ustawowej regulacji tej problematyki może skutkować znacznie większym obciążeniem dla budżetu państwa niż przeprowadzenie reprivatyzacji choćby w ograniczonym zakresie. Ma to związek z toczącymi się postępowaniami sądowo-administracyjnymi oraz przewidywanymi pozwami o roszczenia odszkodowawcze, które mogą być składane również przed sądami zagranicznymi. Za potrzebą uchwalenia takiej ustawy przemawiałoby również to, że jej realizacja trwałaby kilka lub kilkanaście lat, co przypuszczalnie powodowałaby stopniowe „wygaszenie” większości zgłaszanych roszczeń reprivatyzacyjnych, w zamian za przyznawanie rekompensat kilkakrotnie niższych od nominalnych wartości zobowiązań, przez co obciążenia dla budżetu państwa byłyby z pewnością niższe.

¹⁶ Komentarz do wyroku Trybunału Konstytucyjnego – <http://www.rewindykacje.com/aktualnosci/37-reprivatyzacja-grunty-warszawskie-gospodarka-nieruchomosciami-nowelizacja-orzeczenie-trybunalu-konstytucyjnego-w-sprawie-tzw-malej-ustawy-reprivatyzacyjnej>

Materiały dodatkowe

Zestawienie nacjonalizacyjnych aktów ustawodawczych zawartych w projektach ustaw reprivatyzacyjnych

1. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, z 1946 r. Nr 49, poz. 279 z 1957 r. Nr 39, poz. 172 i z 1968 r. Nr 3, poz. 6) oraz przepisy wydane na podstawie tego dekretu.
2. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 15, poz. 82 z 1948 r. Nr 57, poz. 456, z 1968 r. Nr 3, poz. 6 i z 1969 r. Nr 13, poz. 95).
3. Dekret z dnia 13 listopada 1945 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa państwowego „Film Polski” (Dz. U. Nr 55, poz. 308).
4. Dekret z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz. U. Nr 57, poz. 321).
5. Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17, Nr 71, poz. 389 i Nr 72, poz. 394, z 1958 r. Nr 45, poz. 224 oraz z 1969 r. Nr 13, poz. 95).
6. Dekret z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 138 i z 1949 r. Nr 65, poz. 527).
7. Dekret z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego (Dz. U. Nr 46, poz. 339 i z 1958 r. Nr 17, poz. 71).
8. Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o przejęciu aptek na własność Państwa (Dz. U. Nr 1, poz. 1, z 1968 r. Nr 3, poz. 6 i z 1969 r. Nr 13, poz. 95).
9. Dekret z dnia 2 lutego 1955 r. o przejęciu taboru żeglugi śródlądowej na własność Państwa (Dz. U. Nr 6, poz. 36 i z 1968 r. Nr 3, poz. 6).
10. Ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. Nr 39, poz. 174, z 1961 r. Nr 32, poz. 161 i z 1982 r. Nr 11, poz. 79).
11. Ustawa z dnia 25 lutego 1958 r. o regulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz. U. Nr 11, poz. 37 i z 1968 r. Nr 3, poz. 6).

12. Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa (Dz. U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348, z 1990 r. Nr 34, poz. 198 i z 1991 r. Nr 107, poz. 464).

13. Ustawa z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 34, poz. 158 i z 1971 r. Nr 12, poz. 115).

14. Dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. Nr 49, poz. 279, z 1947 r. Nr 66, poz. 410, z 1951 r. Nr 5, poz. 39, z 1958 r. Nr 17, poz. 71, z 1969 r. Nr 12, poz. 95, z 1971 r. Nr 27, poz. 250 i z 1990 r. Nr 34, poz. 198).

Interpelacja poseł Hanny Zdanowskiej (nr 9517) z dnia 5 maja 2009 r.

do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

– w sprawie wyłudzeń przy pobieraniu odszkodowań na mocy tzw. układów indemnizacyjnych

Szanowny Panie Ministrze! Łódź to miasto, które od wielu wieków zamieszkiwane było przez obywateli wielu narodowości, którzy w konsekwencji zmian ustrojowych w Polsce utracili swoje majątki, a w chwili obecnej je odzyskują prawomocnymi wyrokami sądów. W takiej sytuacji znalazł się również Urząd Miasta Łodzi z chwilą, gdy odnalazła się spadkobierczyni nieruchomości zajmowanej przez urząd. W drodze postępowania sądowego spadkobierczyni odzyskała nieruchomość, a miasto zmuszone było odkupić zajmowany przez lata budynek. Tylko przez przypadek wyszło na jaw, iż nastąpiło w tej sytuacji wyłudzenie, gdyż okazało się, że na mocy obowiązujących umów z lat pięćdziesiątych, tzw. układów indemnizacyjnych, państwo polskie rozliczyło się ze spadkobiercami i tym samym utracili oni prawo do dochodzenia roszczeń i dysponowania majątkiem. Umowy takie były podpisywane z Wielką Brytanią, Kanadą, Szwajcarią, Francją, Danią i USA. Zgodnie z tymi umowami osoba ubiegająca się o zwrot majątku musiała udokumentować, że rzeczywiście utraciła swój majątek, a po odebraniu pieniędzy musiała zrzec się roszczeń. Następnie rząd polski rozliczał się z rządem danego kraju i dostawał listę obywateli swojego kraju, którzy otrzymali odszkodowania. W opisanym przeze mnie przypadku Ministerstwo Finansów jednak nie potwierdziło prawa własności i tu pojawił się problem. Spadkobierczyni, o której mowa, powinna zostać wykreślona z księgi, a wpisany Skarb Państwa. Jednakże w Ministerstwie Finansów nie było dokumentów dotyczących tej sprawy.

Jak widać, budzi to uzasadnione obawy, że takich sytuacji może być znacznie więcej. Urząd Miasta Łodzi na własną rękę rozpoczął działania, wystosowując pisma do rządów wyżej wymienionych państw.

W związku z tym zwracam się z uprzejmą prośbą o zainteresowanie się sprawą i odpowiedź, czy takie przypadki są rozpoznane w innych miastach oraz czy ministerstwo dysponuje materiałami pozwalającymi o wystąpienie do innych państw o pełne listy osób, którzy już odebrali odszkodowania na mocy tzw. układów indemnizacyjnych. Chciałabym również wiedzieć, jak będzie wyglądało dochodzenie ewentualnych roszczeń podmiotów poszkodowanych przez spadkobierców, którzy dwukrotnie pobrali odszkodowania. Czy państwo będzie w stanie pomóc w odzyskaniu wyłudzonych pieniędzy przez byłych właścicieli nieruchomości?

Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 czerwca 2009 r. na interpelację nr 9517¹⁷

– w sprawie wyłudzeń przy pobieraniu odszkodowań na mocy tzw. układów indemnizacyjnych

Szanowny Panie Marszałku! W nawiązaniu do pisma z dnia 18 maja 2009 r. (sygn. SPS-023-9517/09), przekazującego interpelację posła na Sejm RP pani Hanny Zdanowskiej z dnia 5 maja 2009 r. w sprawie wyłudzeń przy odbieraniu odszkodowań na mocy tzw. układów indemnizacyjnych, uprzejmie przedstawiam następujące informacje:

Na wstępie wskazać należy, że problematyka tzw. układów indemnizacyjnych wiąże się z faktem przejścia na rzecz Skarbu Państwa w okresie po zakończeniu II wojny światowej mienia pozostawionego w Polsce przez obywateli państw, z którymi układy powyższe zawierano. Przejście to nastąpiło przede wszystkim na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, zwanej ustawą o nacjonalizacji przemysłu (Dz. U. z 1946 r. Nr 3, poz. 17, z późn. zm.) oraz dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, z późn. zm.). Polska w latach 1948-1971 zawarła 12 wymienionych niżej układów indemnizacyjnych (odszkodowawczych):

1) układ z dnia 19 marca 1948 r. dotyczący udzielenia przez Polskę odszkodowania dla interesów francuskich dotkniętych przez ustawę polską z 3 stycznia 1946 r. o nacjonalizacji;

¹⁷ Źródło: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf>

- 2) protokół nr 1 z dnia 12 maja 1949 r. w sprawie interesów i mienia duńskiego w Polsce oraz protokół nr 2 z dnia 26 lutego 1953 r. w sprawie interesów i mienia duńskiego w Polsce;
- 3) układ między Rzeczpospolitą Polską a Konfederacją Szwajcarską z dnia 25 czerwca 1949 r. dotyczący odszkodowania dla interesów szwajcarskich w Polsce;
- 4) układ między rządem polskim a rządem szwedzkim zawarty w Sztokholmie w dniu 16 listopada 1949 r. w sprawie odszkodowania dla interesów szwedzkich w Polsce;
- 5) układ pomiędzy rządem PRL a rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z dnia 11 listopada 1954 r. dotyczący załatwienia spraw finansowych;
- 6) układ między Królewskim Rządem Norweskim a rządem PRL z dnia 29 grudnia 1955 r. dotyczący likwidacji wzajemnych roszczeń finansowych;
- 7) umowa między rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i rządem PRL z dnia 16 lipca 1960 r. dotycząca roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych;
- 8) układ między rządem PRL z jednej strony a rządem Belgii i rządem Wielkiego Księstwa Luksemburga z drugiej strony z dnia 14 listopada 1963 r. dotyczący odszkodowania za niektóre interesy belgijskie i luksemburskie w Polsce;
- 9) układ między rządem PRL a Królewskim Rządem Grecji z dnia 22 listopada 1963 r. dotyczący odszkodowania za interesy greckie w Polsce;
- 10) układ między rządem PRL a rządem Królestwa Holandii z dnia 20 grudnia 1963 r. dotyczący odszkodowania za niektóre interesy holenderskie w Polsce;
- 11) układ między PRL a Republiką Austrii z dnia 6 października 1970 r. o uregulowaniu określonych zagadnień finansowych;
- 12) układ między rządem PRL a rządem Kanady z dnia 15 października 1971 r. dotyczący uregulowania spraw finansowych.

Na podstawie powyższych umów rząd polski przekazał państwom - sygnatariuszom powyższych układów - globalne kwoty pieniężne na uregulowanie roszczeń odszkodowawczych obywateli tychże państw, których mienie, pozostawione w Polsce w okresie powojennym, zostało przejęte na rzecz Skarbu Państwa, albo którzy utracili posiadanie swego mienia na skutek wojny i tego posiadania nie odzyskali. Odszkodowania przyznane na podstawie tych układów były płacone z reguły w gotówce, w ratach. Przykładowo: Danii wypłacono 5,7 mln koron duńskich w ciągu 15 lat, Szwajcarii - 52,2 mln franków szwajcarskich rozłożonych na 13 rat, Szwecji - 116 mln koron szwedzkich w 17 ratach, USA - 40 mln dolarów amerykańskich w 20 ratach, Austrii - 71,5 mln szylingów austriackich w 12 rocznych ratach, Kanadzie - 1,225 mln dolarów kanadyjskich w 7 ratach rocznych. W umowach tych znalazły się w szczególności postanowienia, że w wyniku

przyznanego odszkodowania cudzoziemcy zrzekają się na rzecz polskiego Skarbu Państwa wszelkich praw i roszczeń z tytułu własności do mienia znajdującego się na terenie Polski.

Ponieważ powyższe umowy indemnizacyjne nie zostały ratyfikowane ani ogłoszone w Dzienniku Ustaw, nie mogły one stanowić samodzielnej podstawy przejścia na własność Skarbu Państwa nieruchomości obywateli państw obcych (zwrócił na to uwagę - na tle postanowień umowy między rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i rządem PRL z dnia 16 lipca 1960 r. dotyczącej roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych - Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 maja 1999 r., sygn. OSA 2/98). W związku z powyższym, w celu zabezpieczenia nabytych przez Skarb Państwa uprawnień właścicielskich, uchwalona została ustawa z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz. U. z 1968 r. Nr 12, poz. 65).

Stosownie do art. 1 ww. ustawy jej przepisy mają zastosowanie do dokonywania wpisów na rzecz Skarbu Państwa w księgach wieczystych tytułu własności nieruchomości obywateli państw obcych (a także zagranicznych osób prawnych) oraz uprawnień wynikających z wieczystego użytkowania lub z ustanowionych na rzecz tych obywateli (zagranicznych osób prawnych) ograniczonych praw rzeczowych, które to nieruchomości i prawa przeszły na rzecz Skarbu Państwa na podstawie międzynarodowych umów o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych, zawartych z rządami tych państw przez rząd polski. Nadmienić należy, że w myśl art. 4 ustawy ustawa ma zastosowanie również do składania wniosków i dokumentów do zbioru dokumentów w przypadku, gdy nieruchomość nie ma urządzonej księgi wieczystej, albo gdy księga ta zaginęła lub uległa zniszczeniu.

Zgodnie z art. 2 ww. ustawy podstawą dokonywania wpisu do księgi wieczystej Skarbu Państwa jako właściciela nieruchomości lub uprawnionego do korzystania z wieczystego użytkowania albo z ograniczonego prawa rzeczowego jest decyzja ministra finansów stwierdzająca przejście na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości lub prawa na podstawie międzynarodowej umowy o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych. Decyzja ta ma charakter deklaratoryjny, albowiem na skutek jej wydania nie następuje przejście wskazanych nieruchomości lub praw na rzecz Skarbu Państwa, lecz decyzja ta stwierdza jedynie fakt przejścia powyższych praw.

Ponieważ większość z wymienionych wyżej układów indemnizacyjnych została zawarta przed dniem 17 kwietnia 1968 r., tj. dniem ogłoszenia i zarazem wejścia w życie ustawy o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa (...), szczególnie istotne znaczenie ma zawarta w art. 5 ust. 2 ww. ustawy regulacja, zgodnie z którą ustawę stosuje się również do nieruchomości oraz praw, które przeszły na rzecz

Skarbu Państwa na podstawie międzynarodowych umów o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych, zawartych przed ogłoszeniem ustawy.

Biorąc pod uwagę opisane wyżej regulacje ustawy, należy mieć na względzie, że dokonanie wpisu do księgi wieczystej (ewentualnie składanie wniosków i dokumentów do zbioru dokumentów w przypadku, gdy nieruchomości nie ma urządzonej księgi wieczystej, albo gdy księga ta zaginęła lub uległa zniszczeniu) następowało i następuje na podstawie międzynarodowych umów o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych, zawartych z rządami tych państw przez rząd polski, czyli wspomnianych układów indemnizacyjnych. Wprawdzie, jak wskazano, układy indemnizacyjne nie zostały ratyfikowane ani ogłoszone w Dzienniku Ustaw, nie mogły zatem stanowić samodzielnej podstawy prawnej przeniesienia prawa własności nieruchomości na Skarb Państwa, stąd konieczne było ustawowe uregulowanie kwestii dotyczących nieruchomości, za których przejście państwo polskie na mocy wskazanych układów indemnizacyjnych wypłaciło odszkodowanie (wyrok NSA z dnia 17 maja 1999 r., sygn. OSA 2/98), jednakże stanowiły one podstawę uregulowania przez państwa - sygnatariuszy trybu występowania obywateli tych państw o odszkodowanie do rządu swych państw.

Przykładowo, w świetle postanowień umowy między rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i rządem PRL z dnia 16 lipca 1960 r., dotyczącej roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych (uregulowania umowy polsko-amerykańskiej przedstawiane są jako przykład dlatego, że zdecydowana większość zgłaszanych roszczeń odnośnie do mienia, przejętego w okresie powojennym na rzecz Skarbu Państwa, dotyczy mienia pozostawionego w Polsce przez obywateli Stanów Zjednoczonych) rząd Polski zobowiązał się wypłacić sumę 40 mln dolarów amerykańskich za całkowite uregulowanie i zaspokojenie wszystkich roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych, zarówno osób fizycznych, jak i prawnych, od rządu polskiego z tytułu nacjonalizacji i innego przejęcia przez Polskę mienia oraz praw i interesów, związanych lub odnoszących się do mienia (art. I lit. a umowy). Roszczeniami uregulowanymi i zaspokojonymi na mocy układu są roszczenia obywateli Stanów Zjednoczonych z tytułu nacjonalizacji i innego rodzaju przejęcia przez Polskę mienia oraz praw i interesów związanych lub odnoszących się do mienia, przejęcia własności albo utraty używania lub użytkowania mienia na podstawie polskich ustaw, dekretów lub innych zarządzeń, ograniczających lub uszczuplających prawa i interesy związane lub odnoszące się do mienia (art. II umowy).

Rząd Stanów Zjednoczonych zobowiązał się natomiast dostarczyć rządowi polskiemu - w celu zabezpieczenia rządu polskiego przed możliwym dochodzeniem praw za pośrednictwem krajów trzecich lub w inny sposób roszczeń uregulowanych umową - kopii

oświadczeń odnośnie do roszczeń złożonych przez wnoszących roszczenia (art. V lit. b umowy). Chodziło tu o oświadczenia o zrzeczeniu się powyższych roszczeń. Rozstrzygające znaczenie dla możliwości wydania przez ministra finansów decyzji stwierdzającej przejście na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości lub prawa na podstawie międzynarodowej umowy o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych ma bowiem fakt, czy obywatel Stanów Zjednoczonych, powołując się na układ, wystąpił o odszkodowanie do rządu Stanów Zjednoczonych i czy takie odszkodowanie otrzymał na tej podstawie, że jego mienie zostało przejęte przez państwo polskie. Wskazał na to Naczelny Sąd Administracyjny w powoływanym wyżej wyroku z dnia 17 maja 1999 r. (sygn. OSA 2/98), stwierdzając, że "układ był podstawą przejścia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości lub praw w rozumieniu art. 2 ustawy, jeżeli obywatel Stanów Zjednoczonych wystąpił o przyznanie odszkodowania na podstawie układu i otrzymał takie odszkodowanie, którego wartość była odnoszona do wartości praw przejętych przez państwo polskie". Nadmienić przy tym należy, że w świetle postanowień umowy z dnia 16 lipca 1960 r. dotyczącej roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych oraz dołączonego do niej protokołu z dnia 29 listopada 1960 r. warunkiem otrzymania odszkodowania za pozostawione w Polsce nieruchomości było zrzeczenie się na rzecz państwa polskiego praw opartych na przejęciu własności lub utracie używania i korzystania z mienia położonego w Polsce (o zrzeczeniu tym jest mowa w pkt 7 lit. b ww. protokołu).

Jednocześnie rząd Stanów Zjednoczonych zobowiązał się, że nie będzie przedstawiał rządowi polskiemu wymienionych w art. I umowy roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych do rządu polskiego, ani nie będzie ich popierał, zaś zgłoszone po wejściu w życie układu roszczenia obywateli Stanów Zjednoczonych rząd polski przekaże rządowi Stanów Zjednoczonych (art. IV umowy).

Z powyższego wynika, że o ile obywatele Stanów Zjednoczonych, którym przysługiwały roszczenia z tytułu nacjonalizacji i innego przejęcia przez Polskę mienia, w szczególności nieruchomości, pozostawionych w Polsce, wystąpili do rządu Stanów Zjednoczonych o zaspokojenie ich roszczeń i roszczenia te uznane zostały za ważne, a następnie w celu otrzymania od rządu Stanów Zjednoczonych odszkodowania złożyli oświadczenie o zrzeczeniu się na rzecz państwa polskiego ich praw opartych na przejęciu własności lub utracie używania i korzystania z mienia położonego w Polsce, to w takim przypadku nie mogą oni występować skutecznie z roszczeniami przeciwko Skarbowi Państwa.

Równocześnie w kontekście postanowień art. 1 i 2 ustawy o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa (...) - przejście na rzecz Skarbu Państwa

powyższych nieruchomości w połączeniu z dokonaniem na podstawie umowy z dnia 16 lipca 1960 r. zrzeczeniem się przez obywatela Stanów Zjednoczonych roszczeń w stosunku do rządu polskiego stanowi podstawę do wydania przez ministra finansów decyzji stwierdzającej przejście na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości lub prawa na podstawie międzynarodowej umowy o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych, na podstawie art. 2 ww. ustawy. Dodać należy, że rząd Stanów Zjednoczonych zobowiązany był nie tylko do dostarczenia rządowi polskiemu kopii oświadczeń odnośnie do roszczeń, złożonych przez wnoszących roszczenia (tj. oświadczeń o zrzeczeniu się powyższych roszczeń), ale również wszelkich oryginalnych dokumentów odnoszących się do mienia znacjonalizowanego oraz przejętego przez Polskę, z których roszczenia te wynikały (art. V lit. b i c umowy). W konsekwencji przyjęć należy, że w przypadkach zrzeczenia się roszczeń przez obywatela Stanów Zjednoczonych Polska powinna dysponować takimi dokumentami. Należy wskazać, że ponieważ zadania związane z przekazywaniem rządowi polskiemu wskazanych dokumentów przez rząd Stanów Zjednoczonych nałożone zostały zgodnie z postanowieniami umowy na przedstawicieli Ministerstwa Finansów, informacje te, o ile zostały przekazane, winny znajdować się w posiadaniu Ministerstwa Finansów.

W związku z powyższym Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie dysponuje wiedzą na temat ewentualnych roszczeń dochodzonych w stosunku do Skarbu Państwa przez obywateli Stanów Zjednoczonych, a także innych państw, z którymi Polska zawarła ww. układy indemnizacyjne. Właściwy w tym zakresie pozostaje bowiem minister finansów - jako organ wydający decyzje stwierdzające przejście na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości lub prawa na podstawie międzynarodowej umowy o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych, na podstawie art. 2 ustawy o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa (...), a także jako podmiot odpowiedzialny za realizację ze strony polskiej omawianych układów. W związku z powyższym wskazanym byłoby zwrócenie się do Ministerstwa Finansów w celu uzyskania wymienionych informacji.

