

RECENZJE

Barbara Błaszczuk

RECENZJA KSIĄŻKI: *REPRYWATYZACJA. ŹRÓDŁA PROBLEMU*

(Artykuł nadesłany: 15.09.2017 r.; Zaakceptowany: 05.10.2017 r.)

Tomasz Luterek, *Reprywatyzacja. Źródła problemu*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2016.

Do opublikowanej w 2016 r. książki Tomasza Luterka sięgnęłam ponownie w związku z tym, że niezafatwiona na początku transformacji ustrojowej całościową ustawą sprawa reprywatyzacji w Polsce skomplikowała się dziś do tego stopnia, że wywołuje powszechne zainteresowanie i wielokrotnie wypowiedziane żądanie, aby tę sprawę ostatecznie rozstrzygnąć i zamknąć. Wśród licznych wypowiedzi na ten temat trudno jednak znaleźć w miarę obiektywną i pogłębioną analizę przyczyn tak wielkiego skomplikowania wymienionej problematyki. Tę lukę w naszej wiedzy wypełnia recenzowana książka.

Obszerną, liczącą 350 stron pracę Tomasza Luterka przeczytałam z dużym zainteresowaniem. Tym, co odróżnia tę pracę od innych opracowań dotyczących reprywatyzacji, restytucji, a także prywatyzacji, jest odejście od fragmentarycznego traktowania tych procesów na rzecz szerokiego spojrzenia. W warstwie poznawczej jej głównym walorem jest interdyscyplinarne, szerokie spojrzenie na problematykę zmian własnościowych w okresie ostatnich 70 lat w Polsce i w innych krajach naszego regionu. Autor jest z wykształcenia prawnikiem, posiada praktykę rzeczoznawcy majątkowego, a więc wiedzę ekonomiczną, a w książce tej legitymuje się również bogatą wiedzą historyczną i ciekawymi przemyśleniami ze sfery polityki. Interdyscyplinarne ujęcie oraz bogata dokumentacja prawna i historyczna pozwalają polecić tę lekturę nie tylko osobom studiu-

* Instytut Nauk Ekonomicznych PAN ; e-mail: barbara.blaszczuk@case-research.eu

jącym podobne zagadnienia, lecz także i przede wszystkim potencjalnym twórcom przyszłych rozwiązań prawnych służących ostatecznemu rozwiązaniu ciążycej nam, wciąż niezalutowanej sprawy reprivatyzacji.

Autor postawił sobie w tej pracy dwa równoległe cele: poznawczy i praktyczny. Jak pisze sam (s. 317), celem tej książki było przede wszystkim „wskazanie źródeł problemu reprivatyzacji w Polsce” na tle odmiennej ewolucji stosunków własnościowych, która wystąpiła w innych wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej w minionym wieku, a także „ukazanie roli reprivatyzacji w odbudowywaniu demokratycznego kapitalistycznego państwa prawa” i zależności tego procesu od wpływu rozmaitych czynników. Dodatkowym celem było przedstawienie koncepcji rozwiązania prawnego, które mogłoby posłużyć jako zbiór założeń do nowej ustawy reprivatyzacyjnej w Polsce. Zdaniem recenzentki wymienione wyżej cele Autor zrealizował pomyślnie i z dużym pożytkiem dla czytelników, posługując się rzetelną i wnikliwą analizą i opierając na bogatej literaturze przedmiotu.

Zasadnicza część pracy jest poświęcona w istocie opisowi i analizie wydarzeń i decyzji poprzedzających reprivatyzację, czyli nacjonalizacji i innym formom przejmowania własności z domeny prywatnej do publicznej. Dlatego też okres objęty szczegółowym opisem i analizą w tej pracy, to przede wszystkim lata czterdzieste XX wieku, tuż pod koniec II wojny światowej i po niej. Analiza ta ma na celu pokazanie nie tylko przebiegu i wyników, lecz również bogatych uwarunkowań takiego a nie innego charakteru procesu nacjonalizacji w Polsce na tle innych krajów (takich jak Czechy, Estonia, Węgry, Słowacja czy Litwa). Jako że uwarunkowania badanych zjawisk mają wielowymiarowy i skomplikowany charakter, stąd też przedstawiona przez Autora analiza sięga miejscami głęboko do historii, szukając źródeł obecnych zjawisk i ich odbioru społecznego. W przypadku Czech jest to np. koniec wojny trzydziestoletniej w połowie XVII wieku i objęcie tronu przez Habsburgów oraz zwycięstwo katolicyzmu, masowa emigracja wcześniejszych czeskich elit protestanckich oraz idąca w ślad za tym dominacja szlachty i mieszczaństwa niemieckiego w następnych stuleciach. Stan ten wpłynął na łatwość dokonania dość radykalnej reformy rolnej, kosztem obcych narodowo właścicieli zaraz po zakończeniu I wojny światowej. Wpłynęło to na strukturę gospodarstw rolnych w tym kraju i na stan posiadania oraz na świadomość rolników (po II wojnie światowej), którzy jednak w późniejszym okresie zostali poddani odgórnjej kolektywizacji. Silnie zakorzeniona w Czechach etyka mieszczańska okazała się czynnikiem wydatnie ułatwiającym reprivatyzację na początku lat 90. XX wieku.

W przypadku Polski ważnymi uwarunkowaniami w omawianej kwestii były brak państwowości w okresie zaborów oraz brak daleko idącej reformy rolnej w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Wpłynęło to na wielkie rozdrobnienie gospodarstw (szczególnie w byłym zaborze austriackim i w Polsce centralnej), ich niskie urynkwowanie, bardzo niski poziom życia na wsi i konfliktowe stosunki społeczne. „Głód ziemi” polskich chłopów był czynnikiem znakomicie ułatwiającym komunistom wykonanie reformy rolnej w latach 1944–1945, polegającej na

wywłaszczeniu bez odszkodowania właścicieli wielkoobszarowych gospodarstw i parcelację tych ziem między drobne chłopstwo. Ten sam czynnik, jak się wydaje, nie pozwolił jednak w Polsce na przeprowadzenie tak daleko idącej kolektywizacji rolnictwa, jaką udało się komunistom zrealizować w innych krajach.

Przy lekturze tych przykładów przychodzi samorzutnie na myśl teoria *path dependency* (zależności od ścieżki rozwoju) sformułowana przez przedstawiciela nowej ekonomii instytucjonalnej Douglasa Northa (1990 i 2010), która głosi w dużym skrócie, że w wielu wypadkach pewne wydarzenia czy działania z przeszłości tak dalece kształtują stosunki społeczne i wyrastające z nich instytucje, że w dość znacznym stopniu determinują to, co może się zdarzyć dziś, lub też określają, w ramach jakich ograniczeń można dokonać wyboru dalszej ścieżki rozwojowej. Okazuje się, że kraje tak blisko siebie położone i żyjące w wielowiekowym związku, jak Polska i Czechy miały, pod wpływem innych zaszczości historycznych, mocno różniący się przebieg i charakter zarówno nacjonalizacji u progu komunizmu, jak i odejścia od niej – czyli reprivatyzacji na początku lat 90. XX wieku.

Przechodząc do głównych tez pracy, trzeba podkreślić, że przedstawiając ważne argumenty moralne, historyczne, prawne i ekonomiczne, Autor opowiada się jednoznacznie za przeprowadzeniem w Polsce ustawowej reprivatyzacji dóbr znacjonalizowanych w okresie formowania się ustroju komunistycznego, proponuje też rozwiązania praktyczne pozwalające zrealizować ten cel bez znacznego uszczerbku dla finansów państwa. Argumentacja Autora jest moim zdaniem w dużym stopniu przekonywająca. Co więcej, wskazuje On na to, że głównym źródłem nieprzeprowadzenia do tej pory w Polsce ustawowej reprivatyzacji był opór przeciw temu dużej części społeczeństwa polskiego. Zgadzam się w pełni z tą oceną Autora. Zbyt wielu było w Polsce beneficjentów nacjonalizacji i reformy rolnej, a zbyt nieliczna i słabo politycznie reprezentowana była i jest warstwa pokrzywdzonych. Niechęć do powracania do tego problemu dziś widzę nie tylko czy nie tyle w przyczynach natury ekonomicznej, lecz również w warstwie psychologicznej. Niechętnie przyznajemy się do tego, że nasi poprzednicy odnieśli określone korzyści nie dzięki własnej zasłudze, ale dzięki decyzjom totalitarnej władzy i to kosztem cudzej krzywdy. Najwygodniej wykreślić takie fakty ze świadomości społecznej i udawać, że ich nie było.

Skoro jednak w jakimś stopniu dojrzelśmy do sprawiedliwego spojrzenia na naszą własną historię, to spróbujmy się zmierzyć z niesprawiedliwością, która dotknęła osoby pozbawione majątku w okresie początkowych lat ustroju komunistycznego w Polsce. Nie tylko idzie tu o oddanie sprawiedliwości tej grupie. Idąc śladem rozumowania Autora, dla dobra fundamentów etycznych i prawnych naszego ustroju, który w Konstytucji, a więc w akcie prawnym najwyższej rangi wysoko stawia ochronę własności i nie pozwala na jej pozbawienie bez słusznego odszkodowania, nie możemy jednocześnie tolerować zaboru majątków obywateli na podstawie bezprawnych aktów i bez odszkodowania w niedalekiej przeszłości. Oznaczałoby to bowiem, że obecny ustrój jest oparty w jakimś stopniu na grabieży.

A zatem, zdaniem Autora, powinniśmy wrócić do tego problemu i spróbować go rozwiązać. Skoro Państwo Polskie, mimo ogromu niewyobrażalnych strat wojennych, które tak plastycznie przedstawia Autor pracy, stać było na zapłatę odszkodowań zagranicznym właścicielom, skoro hojnie (choć niestety w sposób nie do końca kontrolowany) oddało zagrabione dobra kościołom, skoro w końcu udało się zadośćuczynić materialnie ludności przesiedlonej z Kresów Wschodnich (choć zmiana naszych granic nie była zawiniona przez Polskę), to jedyną grupą, która nie doznała takiego zadośćuczynienia, są obywatele Polski centralnej, których majątki i dobra osobiste skonfiskowano bez odszkodowania, i słusznie im się ono należy. Oczywiście w racjonalnych granicach finansowych, które zarysowuje Autor. Zgadzam się też z Autorem, że cynizmem i oportunizmem wobec systemu komunistycznego byłoby przyznanie zadośćuczynienia tylko tym osobom, które zostały pozbawione majątków wbrew przepisom nacjonalizacyjnym. Należy objąć nim całą grupę poszkodowanych. Jednakże należy oprzeć to zadośćuczynienie na racjonalnych przesłankach i wyliczeniach, uwzględniających realną wartość tego majątku w chwili nacjonalizacji i jej późniejsze zmiany. Za takim rozwiązaniem, jak słusznie wskazuje Autor, przemawiają nie tylko argumenty moralne, prawne i historyczne, lecz również ekonomiczne.

Z braku ustawy reprivatyzacyjnej restytucja odbywa się na drodze sądowej, co jest wysoce niesprawiedliwe i bardzo kosztowne dla finansów publicznych. Jej beneficjentami stają się nie tyle dawni właściciele i ich spadkobiercy, co głównie kancelarie prawne specjalizujące się w takich procesach, a nierzadko osoby zajmujące się wyłudzeniami. Aby skończyć z tą patologią i pomyślnie zakończyć proces odszkodowań, należałoby przygotować, uchwalić i wprowadzić ustawę reprivatyzacyjną, regulującą kompleksowo całą tę skomplikowaną materię.

Za pilną potrzebą wprowadzenia takiej ustawy wypowiadało się przez całe lata 90. liczne grono ekspertów, zostały sporządzone niezliczone opinie¹, były publikowane książki i artykuły, w których przedstawiano rozwiązania zastosowane w innych krajach postkomunistycznych (np. Baehr, Kwieciński, 1996 i 1997) i domagano się szybkich rozstrzygnięć dla Polski. Pod wpływem tych dyskusji powstało w naszym kraju w tych latach aż osiemnaście różnych projektów ustaw dotyczących reprivatyzacji, z których żaden nie doczekał się uchwalenia i wdrożenia. Ostatni, najbardziej dojrzały i szeroko skonsultowany projekt ustawy (Pessel, 2003) był przygotowany przez rząd Jerzego Buzka w 1999 r. i przegłosowany w Sejmie, ale został zawetowany przez prezydenta. W latach 2008–2010 rząd ponownie wrócił do rozważania sprawy reprivatyzacji, ale po oszacowaniu jej kosztów dla budżetu, na tle trudności pojawiających się po światowym kryzysie

¹ Na przykład Rada Przekształceń Własnościowych przy Prezesie Rady Ministrów, która istniała w latach 1991–96, wydała w tej sprawie pięć opinii (Rada Przekształceń... 1996). W 1999 r. została zorganizowana przez Senat specjalna konferencja poświęcona prawnym aspektom wywłaszczenia i reprivatyzacji (Reprivatyzacja w systemie prawa 1999).

finansowym w sferze zadłużenia państwa, odstąpiono od dalszych prac nad tym tematem. Wszystkie projekty ustaw, o których mowa wyżej, zostały omówione w recenzowanej książce wraz z ich kontekstem politycznym.

Przechodząc do uwag szczegółowych, które nasunęły mi się przy lekturze poszczególnych części pracy, a których w tym miejscu nie można szeroko omówić, chciałabym szczególnie polecić niektóre jej wątki. Takim osobistym wątkiem jest szczerze przedstawiona ewolucja poglądów Autora w stosunku do podjętego tematu. Gdy zabierał się za tę pracę, Autor miał bezkompromisowy pogląd, że tylko pełen zwrot zagrabionych majątków jest moralnie uzasadnionym rozwiązaniem wobec krzywd doznanych w wyniku komunistycznej nacjonalizacji, zapoznając się jednak głębiej z tematem i widząc jego stopień skomplikowania, poddawał on ten pogląd stopniowym korektom i relatywizował go. I tak np. Autor wskazał, że w pewnych dość licznych przypadkach nacjonalizacja w okresie tuż po wojnie była potrzebna lub wręcz konieczna (np. odnośnie majątku porzuconego lub opuszczonego, który musiał zostać zagospodarowany, czy przy tak rozległych zniszczeniach jak w powojennej Warszawie). Dostrzegł też wspólne nurty nacjonalizacyjne w całej ówczesnej Europie, częściowo racjonalnie uzasadnione, a częściowo wypływające z przesłanek ideologicznych. Odniósł się też w wielu miejscach pracy krytycznie do tych roszczeń byłych właścicieli ziemskich, które pozbawione są realizmu i nie biorą pod uwagę zmiany wartości nieruchomości pod wpływem czynników geopolitycznych oraz strat wojennych.

Ważnym wątkiem pracy przedstawionym w rozdziale drugim jest cenna i wartościowa poznawczo dla osób nie będących specjalistami w tej dziedzinie analiza prawna aktów nacjonalizacyjnych w powojennej Polsce i wykazanie ich nielegalności (brak oparcia w Konstytucji i/lub innych aktach wyższej rangi). Autor wykazuje tu, że wszyscy wybitni prawnicy zajmujący się tym tematem są jednomyślni pod tym względem². Dla porównania dowiadujemy się, dlaczego nacjonalizacja w powojennych Czechach została znacznie lepiej przyjęta społecznie niż w Polsce (ciągłość instytucji państwa i legalność aktów prawnych). Szkoda, że dostępna w cytowanych raportach i ekspertyzach wiedza o braku legalności wywłaszczeń powojennych w naszym kraju nie została w ciągu minionych 25 lat szeroko upowszechniona polskim obywatelom i trzeba czytać tak specjalistyczne prace, aby móc się z nią zapoznać.

Rozdział trzeci, najobszerniejszy i stanowiący główny trzon empiryczny pracy, opisuje szczegółowo podstawy prawne, uwarunkowania polityczne, przebieg i wyniki nacjonalizacji w Polsce centralnej, począwszy od reformy rolnej, poprzez nacjonalizację przemysłu i handlu, komunalizację gruntów warszawskich, nacjonalizację dóbr kościelnych, nieruchomości leśnych, fundacji i dóbr kultury, a na konfiskacie majątku osób represjonowanych politycznie kończąc. Każdy odrębnie opisany typ nacjonalizacji znajduje też w tym rozdziale kontynuację w sensie dokonania (lub nie) reprivatyzacji w tym obszarze po powrocie do ustroju demokratyczno-rynkowego pod koniec lat 80. XX wieku. Nie sposób odnieść się

² Za wielu innych wypowiedź wybitnego konstytucjonalisty Wojciecha Łączkowskiego (1999).

szczegółowo do tak szerokiego materiału. Jak powiedziano wyżej, zawiera on niezmiernie ciekawą i kompletną wiedzę historyczną o tym temacie.

Nieco dyskusyjne są tu tylko nieliczne wątki, w których Autor dokonuje dość emocjonalnych ocen, na przykład wątek „chłopski”, w którym Autor zwraca uwagę na nieetyczną postawę polskich chłopów będących beneficjentami uwłaszczenia za bezcen, a mimo to nierzadko aktywnie uczestniczących w bezprawnym wywłaszczeniu byłych właścicieli z ich majątku osobistego. Wydaje się, że głód ziemi odziedziczony po pokoleniach przodków był tu motywem nadrzędnym, nie pozwalającym dojść do głosu żadnym oporom moralnym.

Bardzo ciekawie jest przedstawiona nacjonalizacja przemysłu i jej w istocie kompromisowa początkowa koncepcja zapisana w manifestie lipcowym PKWN, promująca współistnienie różnych typów własności w powojennej Polsce, co dało temu dokumentowi, w odróżnieniu od późniejszych dekrétów i ustaw zabarwienie raczej socjaldemokratyczne niż komunistyczne. Zwraca też uwagę wątek o odszkodowaniach dla byłych właścicieli przewidzianych w polskich ustawach nacjonalizacyjnych. Element ten był ważny ze względu na relacje międzynarodowe i konieczność zabiegania o wsparcie dla Polski u zachodnich aliantów, na tle niezafatwionej traktatami sprawy granicy zachodniej. Toteż odszkodowania dla zachodnich byłych właścicieli (oprócz obywateli niemieckich) zostały wkrótce wypłacone, ale polscy właściciele nigdy nie doczekali się aktów wykonawczych do tej ustawy, a tym bardziej jej realizacji.

Interesujący jest też fragment dotyczący nacjonalizacji i uspołdzielczania handlu, w którym Autor opisuje, jak ówczesne państwo doprowadzało najpierw sklepy i punkty usługowe „domiarami” do bankructwa, po czym przejmowało je na własność. Powstaje pytanie, jak zadośćuczynić tego typu szkodom? Podobne pytanie powstaje przy analizie skutków wymiany pieniędzy, która ograbiła ludność z całych posiadanych oszczędności. Była to też ukryta forma konfiskaty, po której nie można domagać się odszkodowania. Przykłady te zdaniem Autora pokazują, że całe społeczeństwo wiele utraciło, ale te straty często są zbyt trudne do udokumentowania, inaczej niż przy utracie majątków ziemskich. Dlatego też Autor wzywa do dużego umiarkowania w roszczeniach reprywatyzacyjnych.

W rozdziale czwartym omówiono akty nacjonalizacyjne i późniejsze regulacje reprywatyzacyjne na Ziemiach Odzyskanych, w sposób wnikliwy i interesujący przedstawiając przesłanki historyczne i geopolityczne tych rozwiązań prawnych, odnosząc się też do prawnej formy rezygnacji roszczeń niemieckich do tych terenów, co spowodowało, że przewłaszczenia dokonane na tych ziemiach na rzecz przesiedlonych ze Wschodu obywateli polskich nie mogą być w przyszłości podważane. Rozdział piąty mówi o rozwiązaniach nacjonalizacyjnych i reprywatyzacyjnych dotyczących Kresów Wschodnich. Autor ocenia, iż w przypadku mienia zabużańskiego po długoletnich pracach przyjęto rozwiązania relatywnie korzystne dla byłych właścicieli i nie nadmiernie kosztowne dla państwa, tak że na podstawie tych doświadczeń można opracować kompleksową ustawę dotyczącą reprywatyzacji na terenie całej Polski centralnej.

Rozdział szósty poświęcony został omówieniu dotychczasowych liczących, lecz nieudanych prób regulacji ustawowej reprivatyzacji odnośnie Polski centralnej oraz przedyskutowaniu najważniejszych przyczyn, które spowodowały brak kompleksowej regulacji tej sfery w Polsce do chwili obecnej, mimo że udało się to zrobić we wszystkich innych krajach Europy Środkowej. Główne przyczyny zostały już przedstawione powyżej. Ponadto, rządzący nie byli w stanie dokonać kompromisu między bardzo rozbieżnymi poglądami różnych partii politycznych i grup interesów co do właściwego zakresu i metod reprivatyzacji.

W rozdziale siódmym Autor dyskutuje kwestie związane z koncepcją metod wyceny, które powinny zostać zastosowane przy reprivatyzacji. Zgadzając się z większością założeń Autora, byłabym jednak raczej za tym, aby wyjściową wartość wyceniać na podstawie standardów opracowanych dla przykładowych majątków na podstawie szacunków z okresu nacjonalizacji (szacunki takie były dokonywane dla potrzeb wyceny dóbr będących własnością obywateli zagranicznych) niż na podstawie ich wartości z okresu 1989/90. Sprawa metod wyceny musi być poddana fachowej dyskusji, biorąc pod uwagę dostępność danych, natomiast stopień pokrycia szkód odszkodowaniem (odpowiedni procent) pozostanie zawsze decyzją polityczną. Autor proponuje, aby zamiast ograniczeń kwotowych wypłacanych odszkodowań zastosować znaczący podatek spadkowy przy wysokich wypłatach odszkodowań.

Podsumowując, uważam pracę Tomasza Luterka *Reprivatyzacja: źródła problemu* za dzieło dojrzałe i interesujące, legitymizujące się szerokim, interdyscyplinarnym spojrzeniem i głęboko wnikające w badane problemy wraz z ich genezą geopolityczną, historyczną i kulturową. Wywód przeprowadzony w pracy przez Autora jest przekonujący i zachęca do popierania kompleksowych rozwiązań reprivatyzacyjnych, za jakimi opowiada się Autor. Praca napisana jest bogatym i żywym językiem, co zachęca do jej czytania mimo ogromu zawartego materiału faktograficznego. Obszerna, wielodyscyplinarna bibliografia budzi szacunek, mimo nielicznych w niej pozycji zagranicznych. Dodatkowym walorem tej pracy jest jej wątek praktyczny, pozwalający na jej wykorzystanie w pracach legislacyjnych. Z tych wszystkich względów oraz z powodu dużej aktualności zawartych w niej treści uważam, że praca zasługuje na zainteresowanie i szersze rozpowszechnienie nie tylko wśród prawników i historyków, lecz również ekonomistów i polityków.

BIBLIOGRAFIA

- Baehr J., Kwieciński T. (1996), *Reprivatization in Post-Communist Countries*, w: *Privatization in Post-Communist Countries*, Vol. 2, B. Błaszczuk, R. Woodward, (eds.), CASE, Warszawa, s. 67–93.
- Kwieciński T., Baehr J. (1997), *Polskie dylematy reprivatyzacji: wybrane zagadnienia prawne*, w: *Prywatyzacja w Polsce i Niemczech Wschodnich*, B. Błaszczuk, W. Quaisser, R. Woodward (red.), CASE, Warszawa, s. 222–242.

- Łączkowski W. (1999), *Ustrojowe podstawy reprivatyzacji w III Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Reprivatyzacja w systemie prawa*. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy Ministerstwem Skarbu Państwa, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa, czerwiec 1999.
- North D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge.
- North D. (2010), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton.
- Pessel R. (2003), *Rekompensowanie skutków naruszeń prawa własności wynikających z aktów nacjonalizacyjnych*, LexisNexis, Warszawa.
- Rada Przekształceń Własnościowych przy Prezesie Rady Ministrów (1996), *Opinie, stanowiska i oświadczenia przygotowane w latach 1991–1996*, Warszawa.