



KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Problematyka reprivatyzacji
w wybranych
krajach postkomunistycznych

OPRACOWANIA
TEMATYCZNE

OT-597

LUTY, 2011

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

**Problematyka reprivatyzacji
w wybranych
krajach postkomunistycznych**

**OPRACOWANIA
TEMATYCZNE**

OT-597

Kancelaria Senatu
Luty 2011

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2011

Biuro Analiz i Dokumentacji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,

e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,

e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa

Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Artur Dragan
Główny specjalista
w Biurze Analiz i Dokumentacji

Robert Stawicki
Główny specjalista
w Biurze Analiz i Dokumentacji

Problematyka reprivatyzacji w wybranych krajach postkomunistycznych

Zmiany polityczne i gospodarcze zachodzące w krajach Europy Środkowej i Wschodniej po roku 1989 miały na celu gruntowną przebudowę ustrojową oraz – co bardzo ważne – także rozliczenie byłego systemu komunistycznego, pod rządami którego łamano podstawowe prawa człowieka do własności prywatnej. Jednym z podstawowych zadań, przed którym stanęły prawodawstwa tych krajów, było stworzenie odpowiednich regulacji prawnych, mających na celu naprawienie krzywd wyrządzonych obywatelom, w tym krzywd materialnych, które ponieśli w następstwie procesów nacjonalizacyjnych.

W zdecydowanej większości krajów postkomunistycznych już na początku przemian ustrojowych, w latach 1990-1993, uchwalono ustawy reprivatyzacyjne¹. Miały one różne nazwy, zakresy przedmiotowe i podmiotowe oraz w odmienny sposób regulowały formy przywracania własności bądź przyznania odszkodowań byłym właścicielom za utracone przez nich mienie. Można powiedzieć, że każde z państw tworzyło własny, zależny od specyfiki danego kraju model przeprowadzenia reprivatyzacji - różniący się na przykład stopniem przeprowadzonej nacjonalizacji i konfiskaty mienia, potrzebą pogodzenia naprawienia szkód wyrządzonych części obywateli z realnymi możliwościami finansowymi państwa.

W tym kontekście wydaje się zasadne wskazanie szeregu problemów, z jakimi spotkali się ustawodawcy konstruując ustawy reprivatyzacyjne. Podstawowe z nich to:

- kwestie związane z ustaleniem katalogu osób (fizycznych oraz prawnych) uprawnionych do roszczeń reprivatyzacyjnych (ograniczenia związane z posiadaniem obywatelstwem, miejscem zamieszkania, prawem spadkowym);
- zagadnienia związane z ustaleniem, co może być przedmiotem roszczenia reprivatyzacyjnego (nieruchomości, mienie ruchome);
- wybór procedury przywracania własności (tryb administracyjny, sądowy czy też mieszany);
- wybór formy zwrotu własności (w naturze, w postaci odszkodowania / rekompensaty wypłacanych w gotówce, papierach wartościowych lub akcjach spółek).

Ponadto ustawodawcy uwzględniali ewentualne istotne następstwa przeprowadzanych procesów reprivatyzacyjnych: zarówno ich odbiór społeczny (zasada równości obywateli wobec prawa oraz sprawiedliwości społecznej), jak i możliwości finansowe budżetu państwa. Zdawało sobie sprawę, że w wielu przypadkach znacjonalizowane mienie miało od wielu lat nowych właścicieli (właściciele prywatni), którzy dokonali inwestycji nieraz znacznie przewyższają-

¹ W Polsce dotychczas nie została uchwalona ustawa reprivatyzacyjna. Zarys historyczny dotyczący zamierzeń oraz prób uregulowania problematyki reprivatyzacyjnej przedstawiono w opracowaniu Biura Analiz i Dokumentacji pt. *Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989-2010, ze szczególnym uwzględnieniem propozycji ostatnich regulacji (OT-591)*, Kancelaria Senatu 2010.

cych pierwotną wartość przejętego przez państwo mienia. Uznawano więc, że naprawienie krzywd byłym właścicielom nie może być źródłem nowych krzywd wyrządzonych osobom trzecim, poprzez naruszenie ich praw nabytych. Podnoszono także fakt, że w poprzednim systemie ustrojowym szeregu krzywd doznali nie tylko byli właściciele znacjonalizowanego mienia, lecz również osoby funkcjonujące w tym systemie na nieuprzywilejowanych stanowiskach, otrzymując przez lata zdecydowanie zaniżone wynagrodzenia w stosunku do realnej wartości wykonywanej przez nich pracy oraz później niskie, pozwalające jedynie na skromne przeżycie, emerytury.

Duże znaczenie miała również kwestia umiejętnego pogodzenia określonych materialnych oraz finansowych skutków wynikających z przeprowadzanych reprivatyzacji (oddanie części majątku w naturze, kosztowne odszkodowania) z realnymi finansowymi możliwościami poszczególnych państw, które – o czym należy również pamiętać – przechodziły trudny okres transformacji ustrojowej, a ich gospodarki były niewydolne i obciążone długami.

W opracowaniu omówiono podstawowe rozwiązania o charakterze prawnym, administracyjnym oraz finansowym, które przyjęto w ustawach reprivatyzacyjnych w wybranych krajach postkomunistycznych: Bułgarii, Czechosłowacji, na Litwie, w Niemczech i na Węgrzech. Z ich treści wyłania się trudna i skomplikowana materia, z którą musiały się zmierzyć poszczególne państwa, stosując czasami podobne, a czasami odmienne rozwiązania w celu naprawienia (w mniejszym lub większym zakresie) krzywd osobom oraz innym podmiotom poszkodowanym w okresie rządów komunistycznych.

1. BUŁGARIA²

Początki reprivatyzacji w Bułgarii sięgają lat 1991-1992, kiedy to Zgromadzenie Narodowe przyjęło szereg ustaw określających ramy tego procesu. Były to:

- ustawa o prawach własności i użytkowaniu ziemi uprawnej,
- ustawa o restytucji sklepów, warsztatów i magazynów,
- ustawa o zwrocie znacjonalizowanych nieruchomości,
- ustawa o restytucji nieruchomości przejętych w związku z ustawami dotyczącymi rozwoju miast, zarządzaniem lokalnym, własnością państwową i prawem własności,
- ustawa o zwrocie nieruchomości obywatelom pochodzenia tureckiego, którzy podjęli działania mające na celu opuszczenie Republiki Tureckiej lub innych państw w okresie między majem a wrześniem 1989 r.,
- ustawa o transformacji własności i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i komunalnych.

1. 1. Podmioty uprawnione

Wraz z przyjęciem ustaw reprivatyzacyjnych odtworzone zostały prawa własności byłych właścicieli – osób fizycznych, ich spadkobierców (wyłączając spadkobierców wskazanych w testamentach, a nienależących do rodziny zmarłego właściciela) oraz osób prawnych. Jeśli dana osoba prawna zaprzestała działalności, prawa przechodziły na tworzących ją współwłaścicieli, akcjonariuszy lub ich spadkobierców. Restytucja praw własności zagranicznych osób fizycznych i prawnych była przeprowadzana na tych samych warunkach. Chociaż konstytucja bułgarska zabrania nabywania ziemi przez inne państwo lub zagraniczne osoby fizyczne bądź prawne (wyjątek stanowi dziedziczenie), ustawy reprivatyzacyjne dopuszczały nawet dla tych podmiotów prawo domagania się zwrotu własności. Aby zadośćuczynić postanowieniom konstytucji, obce państwo lub zagraniczne osoby fizyczne bądź prawne zostały na mocy usta-

² Błaszczyk B., Woodward W. *Privatisation in Post-communist Countries*, CASE, 1996.

wy zobligowane do odsprzedaży w ciągu trzech lat odzyskanego prawa do ziemi uprawnej. Do zwrotu skonfiskowanego mienia uprawnione były również osoby pochodzenia żydowskiego.

Ustawa o restytucji praw własności, w odniesieniu do własności znacjonalizowanej, dotyczyła przejętych przez państwo przedsiębiorstw. Zamierzała doprowadzić do zwrotu osobom prawnym ich własności. W praktyce jednak okazało się to niemożliwe, ponieważ nadal pozostawała w mocy ustawa o likwidacji spółek handlowych z 1953 roku.

1. 2. Formy reprivatyzacji

Możliwość zadośćuczynienia finansowego żądaniom reprivatyzacyjnym została w bułgarskiej legislacji co do zasady wykluczona. Podstawową formą reprivatyzacji był zwrot w naturze. W przypadku nieruchomości (w tym przedsiębiorstw) zwracana własność musiała być w takiej samej formie, w jakiej była przed nacjonalizacją. Aby dana własność mogła wrócić do poprzedniego właściciela, musiały być spełnione następujące warunki:

- powinna być ona w posiadaniu państwa,
- powinna występować w formie, w jakiej została kiedyś przejęta,
- powinna istnieć możliwość wydzielenia niezmienionej części danej własności, stanowiącej pewną całość.

Jeśli te warunki nie były spełnione, to poprzedni właściciele otrzymywali odszkodowanie zgodnie z zasadami określonymi przez Radę Ministrów w rozporządzeniu.

Odnosnie do kwestii reprivatyzacji środków trwałych – przepisy nie określały wartości własności podlegającej reprivatyzacji. Uznano, że państwo i jego przedsiębiorstwa nie mogą żądać od byłych właścicieli zwrotu kosztów poniesionych na zachowanie i rozwój danego przedsiębiorstwa, a byli właściciele nie mają prawa żądać od państwa odszkodowań za utracone zyski bądź poniesione straty. W takich sprawach decyzje powinny zostać podjęte przez sądy. Ustawa dotyczy wyłącznie tej własności, która pozostała niezmieniona.

Zamiast zwrotu własności byłym właścicielom ustawa o transformacji własności i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i komunalnych przewidywała prawo do otrzymania udziałów w długookresowych papierach wartościowych przedsiębiorstw, proporcjonalnie do wartości własności podlegającej reprivatyzacji. Byli właściciele mogli w ten sposób stać się udziałowcami przedsiębiorstw powstałych w miejsce przedsiębiorstw państwowych. Spadkobiercy właścicieli, którym zwrócono mienie, byli zwolnieni z płacenia podatku od dziedziczenia.

Ustawa o prawach własności i użytkowaniu ziemi uprawnej przewidywała zwrot ziemi w naturze lub, w przypadku spadkobrania, określenie udziałów spadkobierców we współwłasności.

1. 3. Tryb postępowania

Reprivatyzacja w Bułgarii rozpoczęła się pod koniec 1991 r. i miała z mocy prawa szeroki wymiar. Zasada automatyzmu prawnego okazała się jednak nietrafiona. Ustawodawca miał duże kłopoty z wprowadzeniem ogólnych i jednolitych przepisów reprivatyzacyjnych. Jednym z powodów było to, że nacjonalizacja oparta była na dużej liczbie aktów prawnych, co powodowało trudności w określeniu spójnych procedur i inne problemy z ustawodawstwem reprivatyzacyjnym. Przyjęto wprawdzie koncepcję reprivatyzacji (denacjonalizacji) ustawowej, jednak spora liczba właścicieli musiała dochodzić swoich praw w sądach. Automatyzm prawny znalazł zastosowanie przede wszystkim w sprawach dotyczących odzyskania nieruchomości.

Przy restytucji własności znalazły zastosowanie zarówno procedury sądowe, jak i administracyjne. Byli właściciele lub ich spadkobiercy byli zobowiązani do złożenia wnio-

sków w odpowiedniej instytucji państwowej, która stwierdzała, czy dane roszczenie spełnia warunki ustawy o transformacji własności. Wyceny dokonywane przez urzędy podlegały kontroli sądowej.

Określenie aktualnego stanu prawnego działek rolnych wymagało skomplikowanych procedur technicznych. Reprywatyzacja ziemi uprawnej była w gestii Lokalnych Komisji Własności, utworzonych w każdej gminie. Ich decyzje mogły być zaskarżane w sądzie. Zastosowane procedury zapewniały pełną ochronę praw właścicieli i ich spadkobierców.

Specjalna ustawa dotyczyła reprywatyzacji sklepów, warsztatów i magazynów. Ustawa z 1973 r. nakazywała ich sprzedaż (ewentualnie aktywów firmy) na rzecz państwa. Na mocy ustawy o reprywatyzacji byli właściciele sklepów, warsztatów i magazynów mieli prawo odzyskać swoją własność, odkupując ją po cenie z 1973 r.

2. CZECHOSŁOWACJA³

Proces reprywatyzacji dokonany w Czechosłowacji w latach 1990-1993 przebiegał dwuetapowo. W pierwszym etapie, który niejako uitorował drogę dla właściwej reprywatyzacji, dokonano rozliczenia totalitarnego systemu komunistycznego poprzez uchwalenie, jeszcze w Zgromadzeniu Federalnym, m.in. ustawy o zwrocie państwu majątków Komunistycznej Partii Czechosłowacji oraz Socjalistycznego Związku Młodzieży. Bardzo ważną regulacją była również, uchwalona w maju 1990 r., ustawa o rehabilitacjach sądowych, uchylająca wydane przez były reżim komunistyczny wyroki sądowe w sprawach karnych, pozbawiające skazanych dodatkowo majątku – zarówno nieruchomości, jak i rzeczy ruchomych. W drugim etapie, niemal równolegle, uchwalono ustawy, które już bezpośrednio podejmowały problematykę reprywatyzacji, dając podstawy prawne dla zadośćuczynienia osobom fizycznym i prawnym, które poniosły szkody majątkowe i pozamajątkowe podczas procesów nacjonalizacyjnych w okresie rządów komunistycznych.

Były to:

- ustawa z 1990 r. o złagodzeniu skutków niektórych krzywd materialnych (tzw. mała ustawa reprywatyzacyjna). Miała ona ograniczony zakres, dotyczyła bowiem tylko majątków upaństwowionych po 1955 r. Przewidywała ona zwrot mienia w naturze lub w drodze rekompensaty pieniężnej,
- ustawa z 1991 r. o rehabilitacjach pozasądowych (tzw. duża ustawa reprywatyzacyjna),
- ustawa z 1991 r. tzw. ziemska, dotycząca restytucji własności rolnej i lasów przejętych przez państwo w latach 1948-1989,
- ustawa z 1990 r. o regulacji niektórych kwestii własnościowych zakonów i kongregacji oraz archidiecezji w Ołomuńcu. Ustawa ta, znowelizowana w 1991 r., przewidywała restytucję mienia w ograniczonym zakresie (dotyczyła ona wymienionych w ustawie 76 obiektów kościelnych z wyłączeniem gruntów rolnych i leśnych). Nie przeprowadzono więc pełnej reprywatyzacji przejętego przez państwo majątku kościelnego, w tym majątku Kościoła katolickiego. Po rozpadzie Czechosłowacji (w 1993 r.), w Czechach nie uchwalono w tej materii żadnej ustawy, zaś na Słowacji w 1993 r. uchwalono ustawę o naprawie niektórych szkód poniesionych przez kościoły i związki religijne, na mocy której nastąpiła szeroka reprywatyzacja dóbr kościelnych. Ustawa ta objęła również majątki wyznaniowych gmin żydowskich. Czasowym punktem odniesienia dla kościołów i chrześcijańskich związków religijnych był 8 maja 1945 r., a dla gmin żydowskich – 2 listopada 1938 r.

³ Kuklik J., *Restytucja dóbr w prawie czeskim i czechosłowackim* [w:] *Dobra kultury i problemy własności. Doświadczenia Europy Środkowej po 1989 roku*, Warszawa 2005.

Reprywatyzacja w systemie prawa, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa, Kancelaria Senatu, Warszawa 1999.

Powyższy katalog dopełniają jeszcze dwie późniejsze ustawy uchwalone już przez parlament Republiki Czeskiej. Pierwsza, z 1994 r., nowelizująca tzw. dużą ustawę reprivatyzacyjną z 1991 r., umożliwiała dochodzenie obywatelom Czechosłowacji zwrotu własności utraconej w latach II wojny światowej w rezultacie prześladowań na tle rasowym, narodowym lub politycznym, jednak pod warunkiem, że do roku 1948 (przejęcie władzy przez komunistów) nie odzyskali oni majątku na mocy ustawy restytucyjnej z 1946 r., która przewidywała zwrot mienia, jakie w czasie wojny uległo konfiskacie lub zaborowi. Wówczas niektóre osoby fizyczne oraz prawne odzyskały utraconą własność. Wyłączeni z tego byli właściciele oraz ich spadkobiercy mieszkający poza granicami Czechosłowacji. Druga ustawa, uchwalona w 2000 r., miała na celu uregulowanie problematyki mienia utraconego m.in. przez osoby narodowości żydowskiej. Ustawa ta stworzyła warunki dla restytucji mienia, przede wszystkim gruntów rolnych oraz dóbr kultury (dzieł sztuki), będącego kiedyś w posiadaniu osób fizycznych oraz gmin żydowskich.

Spośród wymienionych wyżej ustaw najważniejsze dla przeprowadzonej restytucji mienia były dwie: ustawa o rehabilitacjach pozasądowych (tzw. duża ustawa reprivatyzacyjna) oraz ustawa tzw. ziemiska. Obie regulacje zawierały podobne rozwiązania, zarówno odnośnie do ich zakresu podmiotowego (osoby uprawnione do zwrotu mienia lub otrzymania odszkodowania) oraz przedmiotowego (znacjonalizowane mienie) i dotyczyły nacjonalizacji przeprowadzanej w okresie od 25 lutego 1948 r. do 31 grudnia 1989 r.

2. 1. Podmioty uprawnione

Przyjęto zasadę, że uprawnionymi do roszczenia w kwestii zwrotu skonfiskowanego mienia lub odszkodowania pieniężnego (w przypadku, gdy nie jest możliwy zwrot w naturze) są osoby fizyczne, ich spadkobiercy oraz niektóre osoby prawne (kościół i związki wyznaniowe). Osobom fizycznym postawiono warunek posiadania obywatelstwa czechosłowackiego oraz miejsca stałego pobytu na terenie państwa. Po rozpadzie Czechosłowacji warunek posiadania miejsca stałego pobytu został zaskarżony, jako niezgodny z konstytucją, zarówno do czeskiego, jak i słowackiego Trybunału Konstytucyjnego, przy czym w przypadku Czech wniosek został uwzględniony i usunięto ten wymóg (w 1994 r.), zaś w przypadku Słowacji tak się nie stało.

2. 2. Podmioty zobowiązane

Ustawy przewidywały, że podmiotami zobowiązanymi do zwrotu znacjonalizowanego mienia jest państwo (skarb państwa), osoby prawne, z wyjątkiem osób z zagranicznym udziałem majątkowym, oraz osoby fizyczne, które nabyły w okresie 1948-1989 mienie od państwa, czerpiąc z jego użytkowania określone korzyści.

2. 3. Przedmiot reprivatyzacji

Procesy reprivatyzacyjne obejmowały zarówno dobra ruchome, jak nieruchomości. Nieruchomości zwracano w naturze tylko wtedy, gdy pozostawały w niezmienionej postaci (np. nie uległy przebudowom) i stanowiły w dalszym ciągu własność państwową bądź spółdzielczą (w przypadku gruntów rolnych). W sytuacji, gdy wartość danej nieruchomości wzrosła w stosunku do pierwotnej wartości sprzed nacjonalizacji, osoba uprawniona mogła ją odzyskać pod warunkiem pokrycia różnicy wartości nieruchomości lub mogła wystąpić o rekompensatę finansową w przypadku rezygnacji ze zwrotu w naturze.

Jeżeli przedmiot roszczenia zmienił własność z państwowej na prywatną, na przykład poprzez prywatyzację lub został uznany za pomnik kultury narodowej, osobie uprawnionej przysługiwała jedynie rekompensata finansowa realizowana w formie udziałów w wyznaczonych funduszach państwowych oraz, w mniejszej części, także w gotówce.

2. 4. Tryb postępowania

Należy podkreślić, że przepisy ustaw reprivatyzacyjnych nie przywracały wprost utraconej własności, tylko określały procedury występowania przez osoby uprawnione z roszczeniami wobec podmiotu aktualnie władającego danym mieniem lub nim zarządzającego. Za najwłaściwsze rozwiązanie przyjęto możliwość zawarcia ugody pomiędzy byłym właścicielem a podmiotem posiadającym przedmiot sporu. Zgodnie z ugodą, obecny właściciel powinien (w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy) dobrowolnie zwrócić przedmiot sporu. W sytuacji gdyby jednak nie doszło do ugody, osoba uprawniona mogła (w terminie jednego roku od dnia wejścia w życie ustawy) wystąpić do sądu z określonym roszczeniem. Należy dodać, że dla osób, które dobrowolnie wydały osobie uprawnionej określoną własność, którą wcześniej nabyły od państwa, przewidziano odszkodowania finansowe (zwrot ceny kupna).

3. LITWA⁴

Podstawą przeprowadzenia reprivatyzacji na Litwie była ustawa z dnia 18 czerwca 1991 r. o procedurze i warunkach restytucji prawa własności do nieruchomości (wielokrotnie nowelizowana, ostatnio 19 czerwca 2010 r.)

3. 1. Podmioty uprawnione

Do osób uprawnionych do występowania o zwrot znacjonalizowanego majątku zaliczono byłych właścicieli nieruchomości pod warunkiem, że są obywatelami litewskimi oraz stale zamieszkują na terenie Republiki Litewskiej. Dotyczyło to także ich dzieci, małżonków bądź rodziców, ponieważ byli właściciele mogli przekazać aktem notarialnym prawo własności na ich rzecz. W nowelizacji ustawy z 1995 r. uwzględniono również prawo do roszczenia o odszkodowania za przejęte mienie (tylko komunalne) wcześniej należące do społeczności żydowskiej. Prawo to przysługiwało jedynie części tej społeczności – wyłącznie osobom religijnie praktykującym.

3. 2. Przedmiot reprivatyzacji

Reprivatyzacji podlegały: grunty, lasy, budynki wykorzystywane w celach produkcyjnych lub handlowych wraz z ich wyposażeniem, domy i kamienice z mieszkaniami na wynajem wraz z ich wyposażeniem.

3. 3. Formy reprivatyzacji

Zwrot nieruchomości właścicielowi następował w naturze (tego samego typu lub wartości) lub poprzez wykupienie jej przez państwo od aktualnego właściciela zgodnie z procedurą określoną w ustawie (za ryczałtową kwotę pieniężną lub w akcjach przedsiębiorstw). Przydział działki gruntowej lub leśnej następował zgodnie z procedurą określoną przez rząd w rozporządzeniu. Początkowo ustawa ograniczyła areal zwracanej ziemi do 80 ha z lasami, jeziorami, stawami, w tym maksymalnie 50 ha ziemi uprawnej. Ostatecznie (po jednej z licznych nowelizacji ustawy) wielkość zwracanego gruntu wzrosła do 150 ha.

3. 4. Tryb postępowania

Wnioski reprivatyzacyjne dotyczące ziemi i lasów były rozpatrywane przez naczelnika powiatu, naczelnika odpowiedniego wydziału administracji powiatu lub przez uprawnione ministerstwo. Wnioski reprivatyzacyjne dotyczące zwrotu domów i kamienic oraz budynków wykorzystywanych w celach produkcyjnych bądź handlowych były rozpatrywane przez burmistrza lub radę miasta albo przez odpowiednią instytucję państwową.

⁴ Op. cit., s. 5

Określono procedurę wyznaczenia ekwiwalentu, np. za ziemię wykorzystaną pod budowę drogi lub pod budowę osiedli mieszkaniowych. Ustawa w oddzielnych rozdziałach określała zasady zwrotu ziemi uprawnej, działek w miastach, lasów, obiektów wykorzystywanych do działalności produkcyjnej lub handlowej oraz budynków mieszkalnych.

4. NIEMCY⁵

Krótko przed zjednoczeniem Niemiec, w latach 1989-1990, Niemiecka Republika Demokratyczna podjęła pierwsze działania legislacyjne zmierzające ku reprivatyzacji. W czerwcu 1990 r. parlament NRD uchwalił ustawę o własności, która przewidywała zwrot byłym właścicielom znacjonalizowanej własności. Ustawa ta została włączona do niemieckiego układu zjednoczeniowego, stając się tym samym częścią prawa federalnego. W lipcu 1990 r. wydany został dekret o rejestracji żądań dotyczących zwrotu dóbr trwałych i nieruchomości na terenie NRD. Określono graniczny termin wnoszenia żądań reprivatyzacyjnych na dzień 31 grudnia 1992 r.

Wkrótce po zjednoczeniu Niemiec okazało się, że te rozwiązania prawne hamują inwestycje na terenie byłej NRD. Po uruchomieniu procesów prywatyzacji i reprivatyzacji należało znaleźć równowagę pomiędzy restytucją z jednej strony, a potrzebami inwestycyjnymi, tworzeniem miejsc pracy w danym rejonie i ograniczeniami budżetowymi z drugiej. Dlatego w pewnych sytuacjach prawa inwestora miały pierwszeństwo przed prawem byłego właściciela do restytucji jego własności. W marcu 1992 r. uchwalono ustawę o przyspieszeniu inwestycji, która dopuszczała odmowę restytucji własności budynków i działek ziemi, jeśli były one przeznaczone na cele inwestycyjne. Kolejnej, uchwalonej w lipcu 1992 r., ustawie o pierwszeństwie inwestycji, przyświecała podobna idea – cele inwestycyjne miały mieć pierwszeństwo przed roszczeniami reprivatyzacyjnymi. Równie duże znaczenie miała ustawa o powiernictwie z czerwca 1990 r., która tworzyła instytucję odpowiedzialną za reprivatyzację i prywatyzację – Urząd Powierniczy (*Treuhandanstalt*).

4. 1. Podmioty uprawnione

Koncepcja reprivatyzacji w Niemczech zakładała, że każdy, kto został pozbawiony własności ze względu na rasę, z powodów religijnych, politycznych lub ideologicznych, powinien mieć prawo do restytucji własności lub rekompensaty. Ustawy reprivatyzacyjne nie przewidywały ograniczeń dotyczących podmiotów uprawnionych do udziału w procesie reprivatyzacji, np. ze względu na narodowość, obywatelstwo czy miejsce zamieszkania.

4. 2. Przedmiot reprivatyzacji

Niemieckie przepisy nie wprowadzały w tej materii żadnych ograniczeń. Roszczenia reprivatyzacyjne mogły dotyczyć nieruchomości, dóbr trwałych, dzieł sztuki, papierów wartościowych.

4. 3. Formy reprivatyzacji

Niemieckie prawo przewidywało zastosowanie trzech różnych form reprivatyzacji:

- restytucja w naturze (z uwzględnieniem amortyzacji),
- rekompensata w wynegocjowanej wysokości (przynajmniej w wysokości ceny sprzedaży),
- zakończenie administrowania przez organy publiczne reprivatyzowaną własnością.

Jeśli restytucja własności była możliwa, jej właściciel nie mógł domagać się rekompensaty. Restytucję uznawano za niemożliwą, jeśli nie można było jej przeprowadzić lub jeśli – w związku z planami (priorytetami) inwestycyjnymi – dana nieruchomość została sprzedana

⁵ Op. cit., s. 5

inwestorowi. Restytucja mogła być także wykluczona w sytuacji, gdy władze lokalne uznały, że w interesie publicznym jest, aby dana nieruchomość służyła nadal dotychczasowym celom, głównie społecznym.

Specjalnym regułem podlegała restytucja własności przedsiębiorstw. Należało uwzględnić specyfikę reprivatyzowanego obiektu. Przedsiębiorstwa, które nadal funkcjonowały, mogły zostać zwrócone poprzednim właścicielom, jeśli ich obecny stan był porównywalny z tym sprzed nacjonalizacji. Jeśli restytucja własności przedsiębiorstwa była niemożliwa, były właściciel uzyskiwał prawo do ubiegania się o rekompensatę. Ustalono wysokość rekompensat w zależności od zmiany wartości nieruchomości. Jeśli aktualna wartość przedsiębiorstwa była wyższa niż w momencie nacjonalizacji, osoba przejmująca je w ramach reprivatyzacji była zobowiązana do zwrotu tej różnicy. Jeśli podczas nacjonalizacji dotychczasowy właściciel otrzymał korzyści w związku z zajęciem jego mienia, musiał je zwrócić przed restytucją własności tego mienia. Określono też zasady zwrotu nieruchomości z obciążoną hipoteką.

Wartość rekompensaty była równa cenie sprzedaży, jednak nie większa niż cena transakcji (jeśli dana własność została sprzedana). Wpłaty rekompensat rozpoczęły się 1 stycznia 1996 r. Rekompensata finansowa za przedsiębiorstwo nie mogła przekroczyć 250 tys. DM (w cenach z 1993 r.).

Z punktu widzenia rządu niemieckiego ustawy reprivatyzacyjne miały zakończyć administrowanie przez państwo niemieckie własnością osób fizycznych i prawnych, przejętą przez władze NRD.

4. 4. Tryb postępowania

Za decyzje dotyczące spraw reprivatyzacji, szczególnie w kwestiach restytucji lub wypłaty rekompensat za wcześniej znacjonalizowaną własność, była odpowiedzialna administracja publiczna. Uznano, że droga sądowa dochodzenia żądań reprivatyzacyjnych byłaby niezgodna z niemiecką konstytucją. Po zakończeniu procedur administracyjnych zainteresowane strony mogły złożyć w sądzie wnioski o sprawdzenie, czy te decyzje administracyjne były zgodne z prawem.

Osoby zainteresowane reprivatyzacją musiały zarejestrować się w specjalnym biurze –jednym ogólnym dla całego terenu byłej NRD lub w jednym z 6 biur krajowych powstałych w nowych landach niemieckich. Działo też 216 lokalnych filii tych biur. Żądania reprivatyzacyjne można było składać w miejscu zamieszkania lub siedziby firmy, albo w miejscu, w którym znajdowała się własność podlegająca zwrotowi. Osoby będące ofiarami prześladowań nazistowskich żyjące poza terytorium Niemiec zgłaszały swoje żądania do biura ogólnego. Każdy wniosek był rozpatrywany i biuro wydawało decyzję stwierdzającą jego przyjęcie, opracowywanie lub odrzucenie. Jeśli nie była możliwa restytucja, zapadała decyzja o wypłacie rekompensaty. Odrzucenie żądania przez biuro lokalne uprawniało do odwołania się od tej decyzji do biura krajowego, a następnie do ogólnego (federalnego). Po wyczerpaniu procedur administracyjnych osoba lub firma występująca o reprivatyzację mogła złożyć skargę do sądu administracyjnego. W przypadku restytucji mienia nowy właściciel miał obowiązek zarejestrować zmianę właściciela w hipotece. Opracowano specjalny wniosek dla byłych właścicieli występujących o rekompensatę lub wypłatę odszkodowania za zniszczenie. Strona występująca o zwrot własności służącej celom społecznym musiała uprzednio uzyskać zgodę na odstąpienie od wspomnianych wyżej reguł rządzących procesem reprivatyzacji takich obiektów.

Wszelkie postępowania związane z żądaniami reprivatyzacyjnymi były zwolnione z opłat. Restytucja własności ani wypłata rekompensaty nie miały wpływu na wysokość podatku dochodowego.

5. WĘGRY⁶

W 1991 i 1992 r. przyjęto na Węgrzech trzy ustawy dotyczące reprivatyzacji. Dwie z nich dotyczyły własności znacjonalizowanej lub skonfiskowanej na podstawie ustaw z lat 1939-1971. Trzecia dotyczyła częściowej rekompensaty za krzywdy, których doznali byli właściciele na skutek nielegalnych działań państwa. Nie przewidywały one zwrotu utraconej własności w naturze, a jedynie możliwość przyznania odszkodowania za utracone mienie w postaci rekompensaty.

5. 1. Podmioty uprawnione

Zgodnie z ustawami, uprawnionymi do roszczeń odszkodowawczych były osoby fizyczne posiadające obywatelstwo węgierskie oraz obcokrajowcy, którzy w chwili nacjonalizacji posiadali obywatelstwo węgierskie, a także osoby, które nigdy nie były obywatelami węgierskimi, ale w dniu 31 grudnia 1990 r. posiadały status rezydenta na terytorium Węgier. Jeśli osoba uprawniona zmarła, uprawnienie do roszczeń przechodziło na jej spadkobierców (dzieci, małżonek) zgodnie z ogólnymi zasadami prawa spadkowego. Uprawnionymi do roszczeń były również organizacje religijne i związki wyznaniowe (katolickie, protestanckie oraz żydowskie). Pozostałe osoby prawne nie posiadały takich uprawnień.

5. 2. Formy reprivatyzacji

Ustawa z 24 kwietnia 1991 r. o rekompensatach nie była właściwie aktem reprivatyzacyjnym, a raczej odszkodowawczym. Przewidywała odszkodowania jako częściową rekompensatę dla osób, których mienie zostało bezprawnie znacjonalizowane po 8 czerwca 1948 r. Rekompensaty były wypłacane w bonach odszkodowawczych, będących faktycznie papierami wartościowymi na okaziciela. Bony były traktowane jako środek płatniczy przy zakupie prywatyzowanej własności państwowej (np. państwowe spółdzielnie rolnicze zostały zobowiązane do wystawienia na sprzedaż części swojej ziemi; za kupioną w drodze przetargu ziemię można było płacić wspomnianymi bonami). Można było za nie nabyć również lokale mieszkalne (zbywane przez samorządy lokalne) lub zamienić je na zabezpieczenie socjalne, czyli tzw. rentę starczą.

Bony odszkodowawcze były jedyną formą rekompensaty. Były one przez trzy lata oprocentowanymi papierami wartościowymi. Oprocentowanie wynosiło 0,75% podstawowej stopy procentowej określonej przez bank emisyjny. Ustawa określała też uproszczoną metodę oceny wartości szkód, poprzez stosowanie ryczałtowych kwot wartości poszczególnych składników mienia. Procentowa wartość rekompensat spadała wraz ze wzrostem kwoty uznanej straty. Rekompensaty były wypłacane w bonach odszkodowawczych według następującej zasady:

Kwota szkód (w forintach)	Wartość rekompensaty (w forintach)
0 – 200.000	100%
200.001 – 300.000	200.000 + 50% pozostałej wartości szkód
300.001 – 500.000	250.000 + 30% pozostałej wartości szkód
ponad 500.000	310.000 + 10% wartości szkód powyżej 500.000

Rekompensaty dla byłych właścicieli znacjonalizowanych dóbr zostały ograniczone do 5 mln forintów (ok. 50.000 dolarów amerykańskich). Wartość bonów odszkodowawczych odpowiadała wartości należnej rekompensaty. Jako papiery wartościowe były one w praktyce zbywalne.

⁶ Op. cit., s. 5

5. 3. Tryb postępowania

W pierwszej kolejności roszczenia reprivatyzacyjne były zgłaszane w lokalnym biurze odszkodowawczym, gdzie podlegały rozpatrzeniu. Jeśli zostały odrzucone, kierowane były do Krajowego Biura Rekompensat i Rozliczeń (powołano również filie zagraniczne, w Rumunii, Izraelu i na Słowacji), którego decyzje były wiążące na poziomie administracyjnym. Zgodnie z ogólnymi zasadami istniała możliwość zaskarżenia decyzji Biura w sądzie. Mógł on nie tylko zmienić decyzję Biura, lecz także zmienić decyzję administracyjną kwestionowaną przez stronę skarżącą.

Obowiązywały ogólne przepisy administracyjne, przy czym termin załatwienia sprawy reprivatyzacyjnej wydłużony został do 6 miesięcy. Ustanowiony został również 90-dniowy termin wnoszenia wniosków o reprivatyzację, po upływie którego roszczenia wygasają. W przypadku roszczeń dotyczących zniszczenia ziemi uprawnej, przyjęto specjalne procedury dla określenia, czy te roszczenia są uzasadnione. Niezbędna była również dokładna wycena wartości ziemi.

Wypłacane rekompensaty były zwolnione z wszelkich opłat i podatków.

Transformacja ustrojowa w byłych państwach socjalistycznych rozpoczęła się w 1989 r. Już rok później powstały pierwsze ustawy reprivatyzacyjne w Niemczech i Czechosłowacji. Wkrótce, w roku 1991, dołączyły do nich Bułgaria, Litwa i Węgry. Mimo trudności budżetowych, kraje te postanowiły naprawić krzywdy, które wyrządzono byłym właścicielom pozbawionym własności ponad 40 lat wcześniej. Jednym z elementów reprivatyzacji było wycofanie się państwa z zarządzania częścią podmiotów gospodarczych, wobec których wysuwane były roszczenia. Jednocześnie była elementem prywatyzacji gospodarek, dając podwaliny do powstania silnej i efektywnej gospodarki rynkowej. Reprivatyzacja pozwalała na odtworzenie małego, średniego i – w rzadkich przypadkach – dużego prywatnego kapitału krajowego, sprzyjając odrodzeniu klasy średniej, opartej na rodzimym warsztacie pracy.

Stosunek opinii społecznej do kwestii zwrotu majątków ich byłym właścicielom był zróżnicowany. Dość charakterystyczna była obserwowana prawie we wszystkich omawianych krajach zmiana nastawienia opinii publicznej do reprivatyzacji – w pierwszych latach transformacji ustrojowej poparcie dla niej było największe, a z czasem spadało. Powodem było zapewne stopniowe uświadamianie sobie faktu, że reprivatyzacja musi wiązać się z poniesieniem pewnych kosztów przez całe społeczeństwo. Np. w Czechosłowacji pojawiły się głosy, że zwrot mienia byłym właścicielom odbywa się w interesie wąskiej grupy społecznej kosztem całego społeczeństwa.

We wszystkich omawianych krajach w postępowaniu reprivatyzacyjnym przyjęto zasadę, że pierwszą decyzję podejmowały organy administracyjne. Osoba ubiegająca się o zwrot mienia mogła zaskarżyć ją w sądzie. Tak więc dochowano zasady dwuinstancyjności postępowania. Przeważał zwrot mienia w naturze (czasem, jak na Litwie, z przekazaniem mienia równoważnego pod względem wartości). Był on formą najlepiej akceptowaną przez państwo, byłych właścicieli i opinię publiczną.

Dobrym posunięciem było przyjęcie ostatecznego terminu do zgłaszania roszczeń reprivatyzacyjnych – państwo mogło dzięki temu zakończyć zwrot mienia i uznać, że cała pozostała własność państwowa może podlegać prywatyzacji. Wprowadzenie bonów reprivatyzacyjnych umożliwiło wypłatę rekompensat nie bezpośrednio z budżetu państwa, lecz w akcjach prywatyzowanych przedsiębiorstw, co było formą zdecydowanie mniej dotkliwą dla budżetów tych państw.

