

## **Analiza Instytutu Sobieskiego**

**Nr 82, Wrzesień 2016 r.**

Bartłomiej Michałowski, Tomasz Poniński, Grzegorz Pytel, Marcin Schirmer

**Źródło finansowania reprivatyzacji.  
Jak sfinansować skok cywilizacyjny Polski rozwiązując  
równocześnie problem roszczeń obywateli z tytułu  
znacjonalizowanego mienia.**



Instytut Sobieskiego  
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa  
tel./fax: 22 826 67 47

[sobieski@sobieski.org.pl](mailto:sobieski@sobieski.org.pl)  
[www.sobieski.org.pl](http://www.sobieski.org.pl)  
[www.fb.com/InstytutSobieskiego](http://www.fb.com/InstytutSobieskiego)

<b>I Wstęp.....</b>	<b>3</b>
<b>II Współczesne źródła finansowania w krajach rozwiniętych.....</b>	<b>6</b>
<b>III Finansowanie inwestycji strategicznych Planu Morawieckiego. ....</b>	<b>9</b>
<b>IV Fundusz i Certyfikaty Dziedzictwa II RP – Główne mechanizmy programu .....</b>	<b>11</b>
<b>V Skutki wprowadzenia Funduszu i Certyfikatów Dziedzictwa II RP.....</b>	<b>16</b>
<b>Aspekt finansowy .....</b>	<b>16</b>
<b>Aspekt moralny.....</b>	<b>16</b>
<b>Aspekt rozwojowy .....</b>	<b>17</b>
<b>Aspekt zaufania do państwa.....</b>	<b>19</b>
<b>VI Ryzyka.....</b>	<b>20</b>
<b>O autorach.....</b>	<b>21</b>
<b>Załącznik 1 – Nacjonalizacja majątku w Polsce po 1944 r. ....</b>	<b>23</b>
<b>Załącznik 2 – Stan rozliczeń własnościowych w Polsce i innych państwach postkomunistycznych.....</b>	<b>27</b>

# Źródło finansowania reprivatyzacji.

Jak sfinansować skok cywilizacyjny Polski rozwiązując równocześnie problem roszczeń obywateli z tytułu znacjonalizowanego mienia

## I Wstęp

16 lutego 2016 r. Rada Ministrów przyjęła Uchwałę 14/2016 w sprawie przyjęcia „Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” (tzw. Plan Morawieckiego). Jest to bez wątpienia najbardziej ambitny plan przyjęty przez polski rząd od decyzji o ubieganiu się o członkostwo w Unii Europejskiej.

Plan ten stwierdza, że wobec wyczerpania się dotychczasowej formuły wzrostu, Polska potrzebuje nowego modelu rozwoju gospodarczego, opartego o pięć filarów:

- reindustrializację,
- rozwój innowacyjnych firm,
- budowanie kapitału dla rozwoju,
- ekspansję zagraniczną,
- oraz zrównoważony rozwój społeczny i regionalny.

## 5 filarów rozwoju gospodarczego Polski








Obraz 1. Slajd z „Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”.

Realizacja Planu wymaga zapewnienia znaczących nakładów finansowych. Przewiduje on, że będą pochodzić z pięciu obszarów:

- polskich firm,
- sektora bankowego,
- funduszu rozwojowego,
- funduszy Unii Europejskiej,
- oraz instytucji międzynarodowych.

## Ponad bilion złotych w najbliższych latach na inwestycje

<b>Polskie firmy</b> 	<ul style="list-style-type: none"><li>• 75–150 mld zł – potencjał inwestycyjny spółek Skarbu Państwa</li><li>• do 230 mld zł – potencjał inwestycyjny polskich firm – środki na lokatach*</li></ul>
<b>Sektor bankowy</b> 	<ul style="list-style-type: none"><li>• 90 mld zł – nadpłynność banków</li><li>• mocne współczynniki adekwatności kapitałowej</li></ul>
<b>Fundusze rozwojowe</b> 	<ul style="list-style-type: none"><li>• 75 do 120 mld zł – potencjał inwestycyjny Polskiego Funduszu Rozwoju</li><li>• 65 do 100 mld zł – programy rozwojowe, m.in. Krajowy Fundusz Kapitałowy, Polski Fundusz Funduszy Wzrostu, Fundusz Ekspansji Zagranicznej</li></ul>
<b>Fundusze UE</b> 	<ul style="list-style-type: none"><li>• 480 mld zł wraz z wkładem własnym</li></ul>
<b>Instytucje międzynarodowe</b> 	<ul style="list-style-type: none"><li>• 50-80 mld zł – programy realizowane wraz z EBOR, EBI, EFSI, Bank Światowy, Asian Infrastructure Investment Bank</li></ul>

Obraz 2. Slajd z prezentacji „Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”.

Jak pokazują przykłady wielkich planów rozwojowych z przeszłości, kluczowymi warunkami powodzenia planu jest zapewnienie przez dany rząd długofalowego finansowania i opracowanie strategii jego implementacji. Tak działały nie tylko Stany Zjednoczone czy kraje Zachodu, ale również II Rzeczpospolita tuż po odzyskaniu niepodległości.

Poniższa analiza jest propozycją:

- rozwiązania problemu sfinansowania roszczeń reprivatyzacyjnych,
- zbudowania przez rząd Rzeczypospolitej innowacyjnego mechanizmu finansowania strategicznych projektów rozwojowych, przedstawionych w tzw. Planie Morawieckiego.

Zgodnie z ostatnim sondażem IBRiS, opublikowanym przez Rzeczpospolitą 29 sierpnia 2016, 57% Polaków jest za przeprowadzeniem reprivatyzacji. Ostatnie afery z gruntami w Warszawie pokazują, że brak uregulowania tej kwestii pociąga za sobą negatywne konsekwencje. Autorzy pokazują mechanizm finansowy, umożliwiający sfinansowanie reprivatyzacji bez dodatkowego obciążenia budżetu państwa. Są przekonani, że rozwiązanie zaproponowane w analizie – **Program Dziedzictwa II RP** – może wykreować dodatkowe 100 do 150 mld zł środków na inwestycje rozwojowe. Wolna Polska, nie naprawiła szkód związanych z komunistyczną grabieżą majątków w latach 1944-62. Te zaniedbanie można teraz przekuć w sukces inwestycyjny i rozwojowy.

## **II Współczesne źródła finansowania w krajach rozwiniętych.**

Przykład stworzenia strategicznego i innowacyjnego funduszu kapitałowego służącego polskiej gospodarce mamy w pierwszych latach odzyskanej niepodległości, w latach dwudziestych XX wieku. Ambitne plany budowy Gdyni i Centralnego Ośrodka Przemysłowego (tzw. Plan Grabskiego) udało się zrealizować dzięki ogólnonarodowej, społecznej zbiórce złota na rzecz funduszu stabilizującego złoto - nową walutę odrodzonego państwa polskiego.

Dwadzieścia lat później, po hekatombie II Wojny Światowej, Plan Marshalla był możliwy także dzięki złotu. Rząd Stanów Zjednoczonych posiadał olbrzymie rezerwy tego kruszcu, zebrane od Wielkiej Brytanii i Związku Radzieckiego, które w ten sposób płaciły za dostawy uzbrojenia. Zaczęły jednocześnie działać ustalenia z Bretton Woods, globalnego planu ekonomicznego rozwoju dla świata, zaproponowanego pod koniec wojny. W lipcu 1944 roku, 730 delegatów z różnych państw wynegocjowało zasady i instytucje powojennego globalnego ładu monetarnego, które pozwoliłyby uniknąć powtórki z Wielkiego Kryzysu. W efekcie konferencji powstały takie instytucje jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy (wówczas pod nazwą Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju) . Określono też nowy system ustalania kursu walutowego, znany jako „system z Bretton Woods”, gdzie rząd Stanów Zjednoczonych gwarantował wymienialność dolara na złoto po stałym kursie 35 dolarów za uncję. Stany Zjednoczone stały się hegemonem gospodarczym, generującym znaczące nadwyżki handlowe w stosunku do reszty świata. Te właśnie nadwyżki posłużyły do finansowania odbudowy i rozwoju w ramach Planu Marshalla, w szczególności Niemiec i Japonii. Gdy z czasem firmy z Niemiec, a zwłaszcza Japonii, zaczęły wypierać firmy amerykańskie, a koszty powstrzymywania komunizmu (m.in. wojna w Wietnamie), stawały się co raz wyższe Stany Zjednoczone przestały generować wielkie nadwyżki handlowe. W konsekwencji Prezydent Nixon, 15 sierpnia 1971 roku, ogłosił zawieszenie wymienialności dolara na złoto.

Zerwanie ze sztywnym powiązaniem waluty ze złotem, umożliwiło rozwój nowych mechanizmów finansowych i tworzenie tzw. pieniądza fiducjarnego (od łac. fides –

wiara). Pieniądz fiducjarny nie ma oparcia w dobrach materialnych (np. w złocie). Jego istnienie wynika z przepisów prawa, które określają go jako legalny środek płatniczy w danym kraju. Wartość pieniądza fiducjarnego opiera się na zaufaniu do emitenta.

We współczesnych systemach gospodarczych krajów rozwiniętych pieniądz fiducjarny jest emitowany przez banki centralne w ramach prowadzonej przez nie polityki pieniężnej. Jest jednak również tworzony przez instytucje finansowe, zwłaszcza w momencie finansowania kredytów. Nie tworzą one wówczas fizycznych pieniędzy, tylko zapisy księgowe winny-ma. W systemie wirtualnych pieniędzy, właściwie każdy płatnik kartą kredytową tworzy pieniądz, który zasila gospodarkę. Wielkim kreatorem pieniądza może być również giełda. Oczywiście, ostatnie lata pokazały, że w przypadku braku kontroli i regulacji państwowych, te wielkie instytucje finansowe i banki mogą wypaczać mechanizm tworzenia pieniądza, tworząc nieracjonalne i nieodpowiedzialne produkty finansowe.

Dla ratowania amerykańskiego systemu finansowego, od listopada 2008r. Rezerwa Federalna (Amerykański Bank Centralny) wyemitowała 1,65 biliona dolarów, w celu wykupu instrumentów finansowych. Obecnie to samo robi Europejski Bank Centralny (EBC), starając się pobudzać europejskie firmy tanimi kredytami i ratując przed bankructwem Grecję. Stosując tak zwany program luzowania ilościowego (ang. *quantitative easing*) EBC rozszerzył program skupu obligacji za wykreowane pieniądze, zwiększając z 60 do 80 mld euro miesięczną podaż pieniądza pod nowe instrumenty finansowe.

NBP i polskie instytucje finansowe, w takiej polityce tworzenie pieniądza (kapitału) w ramach własnej działalności, do tej pory nie brały udziału. Tworzenie produktów finansowych opartych o przyszłe dochody czy wzrost wartości również nie było przeprowadzane w Polsce, choć mogło dochodzić do kupowania takich produktów wytwarzanych przez tzw. banki z Wall Street.

Stworzenie nowego instrumentu finansowego powinno być dodatkowym źródłem pozyskiwania kapitału dla Planu na rzecz zrównoważonego rozwoju. Tworzenie pieniądza pod przyszłą wartość jest jednak bardzo trudne zwłaszcza, gdy mowa

o produktach finansowych opartych o całkowicie nieznane dane (np. kurs wymiany franka szwajcarskiego do dolara amerykańskiego za 20 lat lub przychód z akcji firmy biotechnologicznej, która dopiero zaczyna działalność). W Polsce dysponujemy jednak znaczącym zasobem, który mógłby zostać zamieniony w pracujący kapitał. Tym zasobem są nieruchomości i ruchomości znacionalizowane przez komunistów po 1944 r.<sup>1</sup>

Polska jest jedynym państwem w Europie środkowo-wschodniej, w którym nie przeprowadzono restytucji mienia lub wypłaty zadośćuczynienia z tytułu jego nacjonalizacji. Żaden z dotychczasowych rządów nie zdołał też kompleksowo oszacować wartości przejętego na mocy komunistycznych dekretów mienia. Szacunek taki można by jednak wykonać odwołując się do archiwalnych danych statystycznych oraz protokołów przejmowania nacjonalizowanego majątku. Dotychczas, podczas prac nad kolejnymi ustawami reprivatyzacyjnymi polskie rządy skupiały się przede wszystkim na oszacowaniu skutków tworzonej legislacji, czyli skalę spodziewanych roszczeń zgłoszonych przez uprawnione osoby. Ostatni raz takie wyliczenia przeprowadzono w 2008 roku, szacując wartość roszczeń na kwotę 140 mld zł, z czego 40 mld zł dotyczyło tylko gruntów warszawskich.<sup>2</sup> W przeprowadzonym niedawno wywiadzie prasowym Minister Skarbu Państwa Dawid Jackiewicz ocenił skalę roszczeń wszystkich poszkodowanych grup na kwotę 150-500 mld zł.<sup>3</sup> Przedstawiona poniżej propozycja pokazuje jak naprawić to zaniedbanie, bez ponoszenia dodatkowych kosztów i jednocześnie wykorzystać je, jako napęd do rozwoju i mechanizm finansowania Planu Morawieckiego.

---

<sup>1</sup> Szczegółowy opis ustaw i dekretów nacjonalizacyjnych znajduje się w zał. 1

<sup>2</sup> Projekt ustawy o świadczeniach pieniężnych przyznawanych niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji z dn. 18.05.2009 r., opracowany przez Departament Ewidencji, Reprivatyzacji i Rekompensat MSP

<sup>3</sup> „Gazeta Polska”, nr 19 z 11 maja 2016 roku



### **III Finansowanie inwestycji strategicznych Planu Morawieckiego.**

Zgodnie z założeniami Planu Morawieckiego, Polski Fundusz Rozwoju (PFR) będzie kluczowym narzędziem w realizacji strategii rozwoju Polski. Fundusz powstanie w oparciu o istniejące instytucje (część dzisiejszego BGK, PARP, PIR, PAIilZ, ARP i KUKI). Zintegruje i uporządkuje narzędzia oferowane przez tworzące go instytucje oraz zaproponuje nowe. W rezultacie efektywność wydatkowania nakładów na rozwój wzrośnie, wcześniej bowiem działania instytucji rozwojowych dublowały się i działały na małą skalę. Dzięki integracji spadną też koszty pożyczania pieniędzy na rynku kapitałowym, co jest ważne w sytuacji, gdy Fundusz zamierza pozyskiwać kapitał na inwestycje na preferencyjnych warunkach od międzynarodowych instytucji finansowych. Wsparcie PFR obejmie wiele obszarów – małe i średnie firmy, inwestycje, infrastrukturę, eksport, promocję, innowacje.

Inwestycje w planie Morawieckiego mają sięgać biliona złotych. Według szacunków prawie połowa środków, bo 480 mld zł wraz z wkładem własnym będzie pochodzić z funduszy unijnych. Drugą połowę finansowania zapewnić mają firmy prywatne, spółki Skarbu Państwa oraz banki. Na 75-150 mld zł oceniono potencjał inwestycyjny spółek Skarbu Państwa, a do 230 mld zł potencjał inwestycyjny polskich firm w postaci środków na lokatach do częściowego wykorzystania przez przedsiębiorców. Z kolei potencjał inwestycyjny Polskiego Funduszu Rozwoju oszacowano na 75-120 mld zł, a programów rozwojowych BGK (m.in. Krajowego Funduszu Kapitałowego, Polskiego Funduszu Wzrostu, Funduszu Ekspansji Zagranicznej) na 65 do 100 mld zł. W sektorze bankowym w związku z nadpłynnością banków drzemie - według założeń Ministerstwa Rozwoju - 90 mld zł. Przedstawiony potencjał inwestycyjny, zwłaszcza w części dotyczącej spółek Skarbu Państwa i banków, tylko w części może być przeznaczony na nowe projekty rozwojowe, o strategicznym znaczeniu dla całego Kraju. Uruchomienie dodatkowego strumienia kapitałowego jest konieczne, aby znacząco zwiększyć prawdopodobieństwo sukcesu Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju.

Proponujemy stworzenie innowacyjnego mechanizmu finansowania inwestycji strategicznych wynikających z Planu Morawieckiego. Nasza propozycja zakłada

zamianę zobowiązań reprivatyzacyjnych, wynikających z komunistycznych dekretów nacjonalizacyjnych, na nowy instrument finansowy, który proponujemy nazywać **Certyfikatem Dziedzictwa II RP**. **Certyfikaty Dziedzictwa II RP**, w dużej mierze wypełniłyby lukę w finansowaniu, wynikającą z niskiego poziomu oszczędności obywateli. Ponadto nie miałyby one charakteru redystrybucji, a jedynie rozliczenia historycznych zobowiązań i zabezpieczenia się przed ewentualnym ryzykiem roszczeń odszkodowawczych w przyszłości.

Proponujemy utworzyć 7 instrumentów pochodnych, odpowiadających 7 rodzajom zobowiązań reprivatyzacyjnych (opisanych w załączniku 1). Kapitał wykreowany przez instytucje bankowe pod pochodny instrument finansowy nazwany **Certyfikatem Dziedzictwa II RP** będzie mógł być przeznaczony wyłącznie na inwestycje prowadzone przez Polski Fundusz Rozwojowy. Program będzie też posiadał ograniczenia w obrocie nowym instrumentem finansowym w celu wykluczenia kapitału spekulacyjnego i monetyzacji przyszłych dochodów już teraz. Kapitał inwestycyjny, jaki **Certyfikaty Dziedzictwa II RP** mogłyby wykreować w kolejnych 20 latach, szacujemy na 100 do 150 mld zł. Cały program emisji **Certyfikatów** byłby rozłożony w czasie na transze i ściśle monitorowany przez NBP i Radę Polityki Pieniężnej. Pozwoliłoby to zminimalizować ryzyko inflacyjne i zaburzenia w podaży kapitału na polskim rynku. Równocześnie **Certyfikaty Dziedzictwa II RP**, ze względu na ich oparcie o przyszłe dochody z inwestycji, nie będą wpływały na wysokość długu publicznego.

**Program Certyfikatów Dziedzictwa II RP** pozwoli zaangażować w projekt skoku rozwojowego nowe grupy Polaków, często emocjonalnie i od pokoleń zaangażowane w sprawy bytu i rozwoju Rzeczypospolitej, a równocześnie wykluczone z owoców transformacji, zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Dzięki Programowi polski kapitalizm stanie się bardziej powszechny a sieć powiązań kapitałowych w ramach Polski gęstsza. Umożliwi on również uruchomienie nowych projektów na miarę portu w Gdyni czy Centralnego Ośrodka Przemysłowego w formie wspólnych inwestycji obywateli i Skarbu Państwa.

## IV Fundusz i Certyfikaty Dziedzictwa II RP – Główne mechanizmy programu

Główne mechanizmy uruchomienia i działania Programu **Funduszu i Certyfikatów Dziedzictwa II RP** zostały opisane poniżej. Opis ten z konieczności jest obecnie ramowy i pokazuje jedynie główne elementy programu. Rolę przypisaną przez autorów Bankowi Gospodarstwa Krajowego może spełnić inna państwowa instytucja finansowa, jeżeli uzasadnią to późniejsze analizy. Podobnie, pozostałe szczegóły prawne i regulacyjne całego procesu muszą zostać odpowiednio dopracowane, aby zminimalizować wszelkie ryzyka. Należy przy tym zaznaczyć, że o ile w tego typu przedsięwzięciach inwestycyjnych instytucje muszą opierać się na istniejącym prawie, o tyle w tym wypadku państwo ma możliwość kształtować prawo, jeżeli przepisy istniejące byłyby niewystarczające.

Główne etapy proponowanego Programu to:

1. Polski Fundusz Rozwojowy (PFR) określa listę inwestycji i oczekiwany zwrot z inwestycji (ROI).
2. PFR tworzy spółki celowe pod określone strategiczne dla Polski projekty inwestycyjne (*Special Purpose Vehicle - SPV*).
3. Ministerstwo Skarbu Państwa (MSP), w porozumieniu z organizacjami obywateli poszkodowanymi przez komunistyczne władze, określa wartość znacjonalizowanego majątku.
4. Ministerstwo Cyfryzacji (MC), współpracując z MSP i MSWiA, tworzy bazę uprawnionych uczestników programu, Bazę Danych Dziedzictwa II RP, z przypisaną imiennie wartością znacjonalizowanego majątku.
5. MSP i MC, na bazie wartości znacjonalizowanego majątku i Bazy Danych Dziedzictwa II RP, tworzy **Certyfikaty Dziedzictwa II RP** (Certyfikaty) nominowane w złotych polskich.
6. Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) powołuje **Fundusz Dziedzictwa II RP** (Fundusz), w którym Certyfikaty uprawniają do objęcia jednostek uczestnictwa w funduszu. BGK występuje w roli powiernika właściciela Certyfikatu.

7. Fundusz Dziedzictwa emituje obligacje do sfinansowania określonych inwestycji PFR.
8. Wyemitowane obligacje kupuje Narodowy Bank Polski (lub banki komercyjne). Robiąc to bierze się pod uwagę aktualny poziom inflacji oraz ryzyko samych obligacji. Tak obliczone dyskonto stanowi zysk NBP z tytułu udziału w Programie. Kupno obligacji przez NBP stanowi, pewnego rodzaju *quantitative easing* stosowany przez Europejski Bank Centralny.
9. Aby minimalizować ryzyko NBP, a także nie wywoływać negatywnych reakcji rynkowych, obligacje te (zwłaszcza na początku) muszą być emitowane w stosunkowo małych transzach. Zanim pierwsze inwestycje PFR nie wykażą, że są prowadzone zgodnie z założeniami, ekspozycja NBP na straty musi być bardzo ograniczona.
10. Fundusz Dziedzictwa po uzyskaniu środków pieniężnych od NBP, inwestuje je w poszczególne projekty SPV, obejmując w nich udziały.
11. BGK jest właścicielem Funduszu Dziedzictwa. Właściciele Certyfikatów (osoby fizyczne i Skarb Państwa) są właścicielami jednostek uczestnictwa Funduszu.
12. Fundusz wypłaca pierwsze dochody z SPV w przeciągu 5 lat od inwestycji.
13. 20% zebranych przez Fundusz środków pieniężnych jest przeznaczanych na rezerwę BGK na wypadek niemożności wypłaty dochodów z Funduszu. Te 20% jest minimalnym poziomem zwrotu dla właścicieli Certyfikatów w przypadku ich umorzenia lub całkowitej porażki inwestycji PFR w projekty SPV.
14. Przychody Funduszu będą dzielone między NBP, BGK i właścicieli Certyfikatów. Dokładny mechanizm podziału wymaga analizy i zależy od rodzaju inwestycji.
15. Aby nie wywoływać zjawisk spekulacyjnych, które na początku - przed uwiarygodnieniem się projektów PFR – mogłyby się pojawić, jednostki uczestnictwa Funduszu Dziedzictwa będą niezbywalne przez pewien czas.
16. Mechanizm sprzedaży jednostek uczestnictwa w Funduszu może być następujący:
  - a. Przez pierwsze 5 lat od daty emisji jednostek będzie całkowite embargo na ich sprzedaż.

- b. W kolejnych 4 latach, co rok, kolejne 25% wartość jednostek będzie się uprawomocniać do sprzedaży.
- c. W przypadku sprzedaży jednostki uczestnictwa w terminie wcześniejszym niż 10 lat, wartość sprzedaży będzie obłożona 15% podatkiem od sprzedaży.

W wyniku realizacji powyższych punktów:

1. Rzeczpospolita, za pośrednictwem BGK i NBP kreuje nowy produkt finansowy – **Fundusz Dziedzictwa II RP**.
2. Polski Fundusz Rozwoju uzyskuje dodatkowe środki na inwestycje i realizację Planu Morawieckiego.
3. Spadkobiercy nacjonalizacji w latach 1944-62 stają się, poprzez jednostki uczestnictwa w **Funduszu Dziedzictwa II RP**, udziałowcami nowych firm i partnerami inwestycyjnymi PFR.
4. Roszczenia reprivatyzacyjne są zaspokojone poprzez wykreowany pieniądź oraz zyski ze strategicznych projektów inwestycyjnych PFR.
5. Strategiczne inwestycje rządu polskiego stają się inwestycjami tysięcy, jeśli nie milionów, obywateli Rzeczypospolitej w kraju i na całym Świecie.

Poza samymi **Certyfikatami**, realnym zabezpieczeniem wartości obligacji zakupionych przez NBP jest wartość projektów PFR. Autorzy zakładają, że wzrost ich wartości pozwoli z czasem nie tylko zabezpieczyć dług BGK wobec NBP, ale także wygenerować dodatkową wartość nie tylko umożliwiającą godną rekompensatę tym, którzy zostali okradzeni przez władze sowiecką w latach powojennych, ale również przyczyni się do wyrwania Polski z pułapki kraju o średnich dochodach.

W maksymalizacji sukcesu Programu **Funduszu i Certyfikatów Dziedzictwa II RP**, istotne jest:

- podejście projektowe, czyli poszczególne transze obligacji związane są z konkretnymi projektami inwestycyjnymi PFR,

- podejście transzowe, początkowo ostrożne, tzn. dopóki nie zostało wykazane, że takie podejście działa, wartość obligacji zakupionych przez NBP musi być na tyle mała, że jakiegokolwiek straty nie będą w stanie doprowadzić do zachwiania złotego,
- zapewnienie najwyższej jakości kadry kierowniczej do projektów PFR,
- pełna transparentność procesu wyliczania **Certyfikatów** oraz przypisywania jednostek uczestnictwa w Funduszu (w czym bardzo pomoże Internet).

Szczegółowe zapisy zabezpieczeń wobec NBP, i tych, którzy mają prawa do roszczeń, jak i ich późniejsze prawa do dysponowania jednostkami Funduszu wymagają dokładnego opracowania i analizy. Możliwych rozwiązań jest wiele. Celem jest wykreowanie kapitału dzięki wspólnej inwestycji Skarbu Państwa (poprzez PFR, BGK i NBP) oraz spadkobierców obywateli obrabowanych przez komunistów. Dla spadkobierców, którzy nie są polskimi rezydentami, można rozważyć wprowadzenie opłaty manipulacyjnej, przykładowo w wysokości 3%, która mogłaby być, dodatkowym zastrzykiem gotówki dla Polskiego Funduszu Rozwojowego.

Program daje państwu polskiemu możliwość użycia mechanizmu *quantitative easing* dotychczas niewykorzystywanego na szeroką skalę w polskich finansach publicznych. Jednocześnie byłoby to użycie ostrożne, w celach inwestycyjnych (a nie konsumpcyjnych) i wykorzystujące partnerstwo publiczno-prywatne, dające prywatnym inwestorom finansowy udział w sukcesie inwestycji Polskiego Funduszu Rozwojowego.

Na koniec warto zaznaczyć, że ponieważ wielu spadkobierców po II RP mieszka na emigracji, zaprojektowanie **Certyfikatów Dziedzictwa II RP** jako długoterminowego programu inwestycyjnego spowodowałoby zaangażowanie się polskiej emigracji w krajowe inwestycje (ponieważ ich udział początkowy w inwestycji byłby z "przydziału"). W efekcie należy się spodziewać, na skutek rozpoznania rynku przez nowych inwestorów, dodatkowych inwestycji w Polsce poza ramami samego Programu.

Zaproponowany **Program Dziedzictwa II RP** może być samoistnym sposobem rozwiązania kwestii roszczeń reprivatyzacyjnych lub narzędziem kreującym środki na sfinansowanie przyszłej ustawy reprivatyzacyjnej.

## **V Skutki wprowadzenia Funduszu i Certyfikatów Dziedzictwa II RP**

### **Aspekt finansowy**

Zaproponowany mechanizm nie spowoduje zwiększenia deficytu budżetowego, bowiem wykreowany instrument finansowy stanowić będzie prywatny udział spadkobierców wyłączonego obywateli w strategicznych inwestycjach rządu polskiego. To będzie rzeczywiste partnerstwo publiczno-prywatne między III Rzeczpospolitą Polską, a spadkobiercami II Rzeczypospolitej, a nawet, w pewnym sensie, i tej I Rzeczypospolitej. Zachowujemy bezpieczeństwo finansów publicznych i odbudowujemy ciągłość państwa polskiego. W tych niestabilnych czasach, jest to dodatkowa wartość budująca nasz wspólny kapitał.

Program rozwiązuje równocześnie problem wypłacania zasądzonych odszkodowań z tytułu roszczeń w stosunku do Skarbu Państwa. Skala roszczeń kierowanych do sądów ma tendencję wzrostową i staje się realnym problemem dla samorządów a w efekcie dla finansów publicznych. Wprowadzenie proponowanego programu pozwoli rozwiązać problem reprivatyzacji jednym aktem prawnym. Przykładowo w samej Warszawie, wartość roszczeń opiewa na kwotę ok. 40 miliardów złotych. Certyfikaty Dziedzictwa II RP rozwiązują problem wypłacania odszkodowań w gotówce już teraz.

### **Aspekt moralny**

Łatwość i możliwość przekazywania dorobku życia swoim dzieciom jest jedną z głównych sił napędzających rozwój cywilizacji europejskiej lub szeroko rozumianego Zachodu. Historia pokazuje, że własność prywatna w rękach jak największej ilości obywateli jest najlepszym sposobem na trwałą demokrację i wolność. W mentalności wschodniej, opartej na doktrynie centralnego dworu cara lub cesarza, trudno jest zrozumieć, że państwo może być silne także siłą swoich obywateli, a nie jedynie państwowych instytucji i agend. Polska bez wątplenia należy do zachodniego kręgu



kulturowego, z bardzo silnie zakorzenionym poczuciem indywidualizmu i wolności osobistej.

Ci, którzy odpowiadali za polską gospodarkę przez ostatnie lata, bardzo dobrze rozumieli znaczenie prywatnej własności i przeprowadzili dużą prywatyzację. Niestety równocześnie zupełnie pogwałcili zasadę poszanowania własności tych, którzy zostali okradzeni przez system komunistyczny. Polska jest jedynym krajem postkomunistycznym, który nie przeprowadził reprivatyzacji. Kwestii zwrotu tego co można prawowitym właścicielom oddać nie można zamieść pod dywan historii. Zwłaszcza, że historia lubi się mścić za takie zaniedbania. Osoba, która raz coś ukradła i nie została za to ukarana, przeważnie kradnie drugi raz. Z państwem może być podobnie, nie mówiąc już o szkodliwym wizerunku „pasera” na arenie międzynarodowym.

Reprivatyzację trzeba w Polsce przeprowadzić nie tylko po to, żeby być spokojnym, że owoców naszej pracy ktoś w przyszłości nie zabierze, ale także dlatego, że tak będzie dla nas korzystniej (nawet jeśli osobiście nic nie dostaniemy). Państwo na reprivatyzacji nic nie straci, bowiem państwo to obywatele i to oni odzyskają dawną własność. Obok aspektu moralnego ważne jest jeszcze to, że państwo zyska partnera prywatnego, od pokoleń związanego z tradycją Rzeczypospolitej. Taki partner będzie też miał znaczenie kulturotwórcze, odbudowując tragicznie przerwana w latach 1939 – 1989 ciągłość pokoleniową przede wszystkim klasy średniej.

Obowiązek zadośćuczynienia tym krzywdom i respektowania podstawowych praw własności cały czas spoczywa na władzach wolnej i suwerennej Rzeczypospolitej.

### **Aspekt rozwojowy**

Przeprowadzenie projektu rozwiązującego kwestie reprivatyzacji, pomijając kwestię sposobu sfinansowania Planu Rozwojowego stworzonego przez Wicepremiera Morawieckiego, będzie bodźcem dla gospodarki. W każdej zdrowej gospodarce motorem rozwoju jest klasa średnia dysponująca własnością. W Polsce została ona tej

własności pozbawiona, a jej rola znacznie osłabła. Pojawienie się grupy społecznej, w większości dobrze wykształconej, posiadającej skumulowany kapitał przełoży się na wzrost inwestycji. Wynikać to będzie z pojawienia się na rynku większej ilości prywatnych inwestorów, środków inwestycyjnych, oraz podmiotów z rynku finansowego, które zaczną obracać tymi środkami (niezależnie od ich form). W Polsce stopa oszczędności wciąż jest bardzo niska, dodatkowo w efekcie likwidacji OFE wyraźnie zmniejszyła się aktywność na GPW, co ma negatywne skutki dla całej gospodarki. Nowa grupa inwestorów oraz wymagający ulokowania kapitał spowodują m.in. pobudzenie inwestycji i całej gospodarki. Kolejną kwestią są nieruchomości miejskie, w wielu wypadkach zablokowane z powodu nierozpatrywanych roszczeń, co blokuje rozwój tkanki miejskiej. Obecna sytuacja powoduje, że wiele nieruchomości i działek miejskich pozostaje niezagospodarowanych ze względu na ciężące na nich roszczenia byłych właścicieli bądź ich następców prawnych. Warto też wspomnieć o istniejącym rynku skupu roszczeń, a w konsekwencji tzw. dzięki reprivatyzacji robioną ze szkodą dla obywateli i państwa, której wprowadzenie Certyfikatów położyłoby kres.

Wprowadzenie proponowanego rozwiązania rozwiąże definitywnie kwestię zadośćuczynienia państwa za znacjonalizowane mienie. Ustaną wszelkie roszczenia (możliwość ich dochodzenia), a tym samym procesy odszkodowawcze wobec Skarbu Państwa. Będzie to miało swój wymiar także ekonomiczny. W okresie 2001-2014 wypłaty z tytułu przegranych przez SP procesów oraz koszty dały łącznie kwotę 1,6 mld zł.<sup>4</sup>

Polska od lat znajduje się pod zagraniczną presją środowisk domagających się wypłaty odszkodowań z tytułu utraconego mienia. Wartość tych roszczeń jest trudna do oszacowania, ale przedstawiane kwoty przekraczają szacunki odnośnie roszczeń krajowych. Uregulowanie sytuacji umożliwi zaspokojenie roszczeń wszystkich poszkodowanych grup na jednolitych zasadach, uniemożliwiając zarazem eskalowanie ich skali.

---

<sup>4</sup> <http://bip.msp.gov.pl/bip/postepowania-zabuzanski/fundusz-reprivatyzacji/9487,Fundusz-Reprivatyzacji.html>

Nieprzeprowadzanie reprivatyzacji także kosztuje. Są to koszty prowadzonych przez wiele lat postępowań sądowych i administracyjnych, koszty ekspertyz, operatów szacunkowych i zastępstwa Skarbu Państwa (Prokuraturii). Koszty te ponosi całe społeczeństwo, także ci niemający żadnych roszczeń. Brak uregulowania sytuacji prawnej wielu nieruchomości powoduje, że nie podlegają one obrotowi handlowemu, a tym samym uniemożliwione są inwestycje z ich udziałem. Zjawisko to szczególnie widoczne jest na terenie Warszawy, gdzie roszczeń jest najwięcej, ale dotyczy także innych rejonów Polski.

### **Aspekt zaufania do państwa**

W Polsce kapitał zaufania społecznego wciąż jest na bardzo niskim poziomie. Zaufanie obywateli do państwa jest bardzo niskie, jest to efekt zarówno zdarzeń historycznych, jak i decyzji podejmowanych już w wolnej Polsce. Przykładem może być decyzja o nieuznawaniu przedwojennych obligacji skarbu państwa, nieuregulowana kwestia majątków zabranych w okresie PRL-u, brak pewności ludzi mieszkających w przedwojennych budynkach komunalnych itp. Uregulowanie kwestii własności prywatnej i duża stabilność w tym zakresie jest podstawą poczucia istnienia państwa prawa, bezpieczeństwa obywateli oraz zaufania.

Polska jest państwem z jedną z najstarszych tradycji państwowości wśród krajów europejskich. W czasach, gdy część krajów w Europie myśli o swoim podziale, a wielu obywateli państw na świecie w ogóle podważa kształt swoich granic, wzrost zaufania do Polski, jako kraju respektującego własność będzie mieć konkretny wymiar ekonomiczny. Inwestor szukający bezpiecznej przystani dla swojego kapitału, przywiezie go do nas. Zaufanie ma swoją cenę, szczególnie w czasach, gdy wartość pieniądza zależy od zaufania.

## VI Ryzyka

Rząd Polski, po podjęciu decyzji o stworzeniu Programu Funduszu i Certyfikatów Dziedzictwa II RP, będzie musiał opracować szczegółową analizę ryzyka z nim związanego.

W szczególności należy określić:

- wpływ programu na nawis inflacyjny (stąd proponujemy etapową realizację procesu);
- mechanizmy zabezpieczenia się przed oszustami (proces musi być transparentny i uczciwy);
- dobór najlepszych kadr do realizacji strategicznych inwestycji Polskiego Funduszu Rozwojowego;
- zarządzanie w przypadku nietrafionych inwestycji (a w każdej działalności gospodarczej takie są i będą normalnym zjawiskiem);
- zapewnienie ciągłości programu niezależnie od wyników wyborów i zmian na scenie politycznej. Program musi być elementem szerokiego porozumienia społecznego ukierunkowanego na rozwój Rzeczypospolitej i wzrost zamożności społeczeństwa.

Oceniając zasadność Programu Funduszu i Certyfikatów Dziedzictwa II RP, należy pamiętać, że nieprzeprowadzenie reprivatyzacji też jest obarczone ryzykiem i kosztami.

Plan Grabskiego oparł się o złoto i ofiarność Polaków dla Rzeczypospolitej wskrzeszonej z politycznego niebytu po 123 latach. Plan Morawieckiego powinien się oprzeć o pięć filarów określonych wcześniej, pieniądź fiducyjny oraz ambicje Polaków do osiągnięcia jakości życia takiej jak Norwegowie, Kanadyjczycy czy Duńczycy.

## O autorach

### **Bartłomiej Michałowski** ([bartlomiej.michalowski@sobieski.org.pl](mailto:bartlomiej.michalowski@sobieski.org.pl))

Ekspert Instytutu Sobieskiego ds. Nowych Technologii. Z rynkiem teleinformatycznym związany jest od blisko 20 lat. Obecnie pracuje w Orange Polska. Wcześniej zawodowo związany był z firmą CISCO, Hewlett-Packard, Statoil i Giełdą Papierów Wartościowych w Warszawie.

Jest absolwentem Politechniki Warszawskiej, wydziału Mechatroniki, gdzie uzyskał dyplom w 1993. W 1995 ukończył studia podyplomowe z zarządzania, finansów i marketingu w ramach programu "Copernic" we Francji. W 2000 roku uzyskał dyplom z marketingu przemysłowego na INSEAD w Fontainebleau. W 2013 ukończył program "Innovation for Economic Development (IFED)" na Harvard Kennedy School of Government.

Jest współzałożycielem i prezesem Stowarzyszenia Normalne Państwo, autorem dwóch książek („Czy w Polsce może być normalnie?” i „List z przyszłości”) oraz opracowań na temat ordynacji wyborczych.

### **Tomasz Poniński** ([tomasz.poninski@gmail.com](mailto:tomasz.poninski@gmail.com))

Prezes Fundacji Innowacyjna Polska oraz funduszu inwestycyjnego Orenore tworzącego grupę kapitałową, działającą w obszarach: life science/biotechnologii i mediów. Zasiada w Radach Nadzorczych oraz Zarządach spółek portfelowych w tym m.in.: AirWayMedix S.A., Adiuvo S.A., OrenoreIndustries, Netiology. Jest ekspertem w klastrze BTM Innovations. Był członkiem rad nadzorczych: firmy leasingowej, spółek z obszaru FMCG, węgierskiej spółki z branży energetycznej, oraz funduszu inwestycyjnego. Był doradcą zarządu spółki giełdowej ds. inwestycji i rozwoju, gdzie przygotowywał i nadzorował wdrażanie projektów rozwojowych, a także pełnił funkcję członka zarządu ds. strategii spółki z obszaru FMCG.

Jest absolwentem SGH w Warszawie kierunków Zarządzanie oraz Finanse i Bankowość.

**Grzegorz Pytel** ([grzegorz.pytel@sobieski.org.pl](mailto:grzegorz.pytel@sobieski.org.pl))

Absolwent Informatyki Teoretycznej na Uniwersytecie Londyńskim, specjalista od oceny ryzyka inwestycyjnego w obszarze poszukiwania i wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego. Karierę rozpoczynał w 1990 roku w Shell Exploration w Wielkiej Brytanii, kontynuując od 1992 roku w Petroleum Geo-Services w Norwegii. Od 2000 roku pracuje jako konsultant oraz doradca z zakresu ekonomii i regulacji rynkowych, oceny ryzyka oraz strategii rozwoju działalności poszukiwawczo-wydobywczej ropy naftowej i gazu ziemnego.

Współorganizował poszukiwania złóż m.in. na Norweskim Szelfie Kontynentalnym, Wyspach Świętego Tomasza oraz w Nigerii. Stworzył spółkę Lotos Exploration and Production Norge AS w Stavanger. Współorganizował wiele konferencji (m.in. North European Energy Security Forum w Gdańsku czy w Izbie Lordów w Wielkiej Brytanii) poświęconych zasobom węglowodorów. Uczestnik forum eksperckiego Komisji Europejskiej, Berlin Fossil Fuels Forum. Zajmuje się także analizą płynności rynków finansowych oraz oceną "toksyczności" aktywów finansowych.

**Marcin Schirmer** ([mschirmer@wp.pl](mailto:mschirmer@wp.pl))

Prezes Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Ziemiańskiego od 2014 r., wcześniej wieloletni członek władz krajowych stowarzyszenia. Prywatny przedsiębiorca, wydawca i autor wielu książek, albumów i artykułów o tematyce historycznej. Członek kolegium redakcyjnego "Wiadomości Ziemiańskich" i "W sieci historii". Doktorant Instytutu Historii Polskiej Akademii Nauk.

Absolwent Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, wydział Technologii Żywności oraz Historii Sztuki na Uniwersytecie Warszawskim. Ukończył także studia podyplomowe MBA Academy na SGH.

## **Załącznik 1 – Nacjonalizacja majątku w Polsce po 1944 r.**

Pod koniec drugiej wojny światowej stało się jasne, że po jej zakończeniu Polska znajdzie się w sowieckiej strefie wpływów. Do przejęcia władzy szykowałą się grupa znajdujących na terenie ZSRR komunistów zrzeszonych w Związku Patriotów Polskich. Pod egidą Stalina powołane zostały organy przedstawicielskie i wykonawcze PKWN i KRN. Były to struktury samozwańcze, nieuznawane zarówno przez legalny emigracyjny rząd polski rezydujący w Londynie, jak i przez inne państwa koalicyjne.

Zarówno Stalin jak i polscy komuniści zdawali sobie sprawę, że do trwałego przejęcia władzy w Polsce nie wystarczy samo zajęcie jej terytorium przez Armię Czerwoną czy delegalizacja partii politycznych i organizacji społecznych. Kluczowe było jeszcze dokonanie nieodwracalnych zmian w strukturze posiadania, w wyniku których cały majątek znajdujący się dotąd w rękach osób prywatnych i prawnych przejęty został na rzecz Skarbu Państwa. Osiągnięte w ten sposób zostały dwa cele: likwidacja prywatnej własności sprzecznej z ideologicznymi zasadami socjalizmu oraz wyeliminowanie, poprzez pozbawienie podstaw ekonomicznych, tych wszystkich sił i grup społecznych, które się nowej władzy przeciwstawiły. W ten sposób szerokie rzesze ludzi pozbawiono własności, nierzadko dorobku wielu pokoleń, uzależniając ich całkowicie od totalitarnego państwa.

Większość dekretów nacjonalizacyjnych nie przewidywała żadnego odszkodowania za przejęte mienie. W przypadku tych, które taką możliwość dopuszczały nie zostały wydane przepisy wykonawcze precyzujące zasady wypłaty odszkodowań, tym samym uniemożliwiając ich realizację.

Ogółem w latach 1944-1962 wydano ponad dwadzieścia aktów i przepisów nacjonalizacyjnych obejmujących wszystkie gałęzie gospodarki. Do najważniejszych należały:

**1. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1944 r. Nr 4 poz. 17 ze zmianami)**

Przewidywał przejęcie na rzecz Skarbu Państwa wszelkich „nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym” o powierzchni ogólnej przekraczającej 100 ha lub 50 ha użytków rolnych. Dekret dotyczył osób fizycznych i prawnych. Wszystkie wymienione nieruchomości przechodziły „bezzwłocznie bez żadnego wynagrodzenia w całości na własność Skarbu Państwa”. Osoby wywłaszczone mogły otrzymać samodzielne gospodarstwo rolne, ale poza obszarem swojego dawnego majątku, lub wynagrodzenie miesięczne w wysokości uposażenia urzędnika państwowego VI grupy. W rzeczywistości byli właściciele nie tylko nie uzyskiwali żadnej, nawet wątpliwej rekompensaty, ale wręcz mieli zakaz przebywania na terenie powiatu na którym znajdował się ich dawny majątek. Prawdziwym celem reformy była likwidacja ziemiaństwa jako grupy społecznej.

**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.)**

Stanowił dopełnienie dekretu o reformie rolnej jako, że zdecydowana większość przewidzianych do nacjonalizacji lasów wchodziła w skład majątków ziemskich.

Art. 1 dekretu stanowił, że „lasy i grunty leśne o obszarze ponad 25 ha, stanowiące własność lub współwłasność osób fizycznych i prawnych przechodzą na własność Skarbu Państwa”. Dotyczyło to także wszelkich ruchomości, nieruchomości i zapasów materiałowych znajdujących się na wskazanym obszarze. Wywłączonym przysługiwało uposażenie nie wyższe jak dla urzędnika państwowego VI grupy.

**3. Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279), zwany Dekretem Bieruta.**

W myśl tego dekretu wszystkie grunty znajdujące się na terenie stolicy w jej granicach administracyjnych z 21 listopada 1945 r. przeszły na własność gminy m. st. Warszawy. Oficjalnie celem nacjonalizacji warszawskich gruntów było „umożliwienie racjonalnego



przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu”. Dotychczasowi właściciele gruntu lub jego prawni następcy mogli w terminie sześciu miesięcy złożyć tzw. wnioski dekretowy o przyznanie na tym gruncie wieczystej dzierżawy. W przypadku nieprzyznania prawa do wieczystej dzierżawy, bądź złożenia wniosku po ustawowym terminie budynki przechodziły na własność gminy, która zobowiązana została do wypłaty odszkodowania w miejskich papierach wartościowych. Niestety i to okazało się fikcją, bowiem nigdy nie uchwalono przepisów wykonawczych, a w 1985 r., w ustawie o gospodarce gruntami, prawo do odszkodowania i do działek zamiennych wygaszono. Zdecydowana większość wniosków (około piętnastu tysięcy) pozostała nierozpoznana do dziś.

**4. Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17, ze zm. z 1946 r.)**

Zgodnie z tą ustawą wszelkie zakłady przemysłowe, komunikacyjne i banki zatrudniające w czasie jednej zmiany powyżej 50 pracowników, przechodziły na własność państwa. Było to zgodne z panującym wówczas poglądem, że istnienie prywatnej własności środków produkcji jest nie do pogodzenia z budową społeczeństwa socjalistycznego. Dlatego też prywatną własność w gospodarce należało zlikwidować. Oficjalnie nacjonalizację przemysłu przeprowadzono „dla planowego odbudowania gospodarki narodowej, zapewnienia państwu suwerenności gospodarczej i podniesienia ogólnego dobrobytu”, zatem w tym przypadku ideologia wzięła górę nad ekonomią. Za przejmowane mienie właścicielom przysługiwało odszkodowanie wypłacane w papierach wartościowych, bądź w gotówce (w szczególnych przypadkach) w ciągu roku. O wysokości odszkodowania decydować miały specjalne komisje szacujące wartość zakładów. Podobnie jak w przypadku poprzednich ustaw, także i w tym wypadku odszkodowań takich nigdy nie wypłacono.

**5. Dekret z dnia 27 lipca 1949 r. o zaciąganiu nowych i określaniu wysokości nie umorzonych zobowiązań pieniężnych (Dz. U. Nr 45, poz. 332).**

W 1949 r. w wyniku przyjęcia obowiązującego wówczas na potrzeby wymiany międzydewizowej kursu walut obcych i kruszcu (złota) wartość wierzytelności nie odpowiadała ich faktycznej, przedwojennej wartości. Następnie, na podstawie ustawy z dnia 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego (Dz.U. Nr 50 poz. 459) wszelkie zobowiązania prywatnoprawne bez względu na tytuł i czas powstania opiewające na złote dotychczasowe przeliczone zostały z dniem 30 października 1950 r. z mocy prawa na złote i grosze według stosunku 100 złotych dotychczasowych równych 1 złotemu (w szczególnych przypadkach 3 złotym). W efekcie, zależnie od typu zobowiązań, wartość przedwojennych wierzytelności spadła do poziomu 1% (lub 3%) jej pierwotnej wartości.

**6. *Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o przejęciu aptek na własność państwa (Dz. U. Nr 1, poz. 1)***

W 1951 r. właściciele aptek stracili prawo własności do posiadanych aptek, które stały się zakładami społecznymi służby zdrowia. Dotychczasowi właściciele (będący farmaceutami) otrzymali obowiązek objęcia pracy w aptece na stanowisku wyznaczonym im przez państwowego zarządcę.

**7. *Dekret z dnia 2 lutego 1955 r. o przejęciu taboru żeglugi śródlądowej na własność państwa (Dz.U. z 1955 nr 6 poz. 36).***

W 1955 r. tabor o określonej nośności przeszedł, bez odszkodowania, na własność skarbu państwa, wraz ze wszystkimi składnikami majątkowymi.

Duże grupy społeczne, które przez stulecia stanowiły o polskiej kulturze, tradycji i kapitale Rzeczypospolitej zostały pozbawione. Ten kapitał możemy jednak ponownie włączyć do pracy nad dobrem wspólnym. Polska jest jedynym państwem w Europie środkowo-wschodniej, w którym nie przeprowadzono restytucji mienia lub wypłaty zadośćuczynienia z tytułu jego nacjonalizacji. Pojawia się więc wyjątkowa okazja by wykorzystać to zaniedbanie, jako wielką szansę rozwojową - napęd do rozwoju i mechanizm finansowania Planu Morawieckiego.

## **Załącznik 2 – Stan rozliczeń własnościowych w Polsce i innych państwach postkomunistycznych.**

### **Polska**

Historia III RP to historia nieudanych prób reprivatyzacji. W tym okresie zgłoszono ponad dwadzieścia różnych projektów, ale żadnego nie udało się doprowadzić do końca. Jesteśmy jedynym krajem postkomunistycznym, który nie doprowadził do uregulowania stosunków własnościowych. Projekty ustawy reprivatyzacyjnej różniły się w podejściu do samego problemu przewidując różny zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz różne metody i zakresy odszkodowań. Ich cechą wspólną było to, że uznawały konieczność naprawy wyrządzonych podczas nacjonalizacji krzywd, przewidywały ustawową konieczność podjęcia działań reprivatyzacyjnych i czyniły za te działania odpowiedzialnymi Sejm i rząd.

Pierwszy projekt w tym zakresie został przygotowany w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w 1989 r., jeszcze w czasach PRL-u. Do Urzędu Rady Ministrów trafił już w czasach po okrągłym stole, ale ze względu na zgłoszone wówczas zastrzeżenia nie został procedowany.

Szczególne natężenie prac w zakresie reprivatyzacji można zaobserwować za czasów premiera Jana Olszewskiego w 1992 r. oraz w okresie rządu AWS-u kierowanego przez Jerzego Buzka w latach 1997 – 2001. Najbliżej uregulowania tego problemu byliśmy w roku 2001, ale uchwaloną przez Sejm ustawę zawetował prezydent Aleksander Kwaśniewski, który twierdził, że jest ona sprzeczna z zasadami sprawiedliwości społecznej i utrudni rozwój kraju.

Z upływem lat obserwujemy zmianę poglądów na samą reprivatyzację, zarówno co do zakresu, jak i sposobu jej realizacji. Pierwsze projekty, jako oczywiste, uznawały całkowitą restytucję mienia, czyli jego zwrot w naturze wszędzie tam, gdzie to było możliwe. Jedynie, jako formę uzupełniającą, przewidywały bony skarbowe lub reprivatyzacyjne. Nikt też nie kwestionował zasady, że reprivatyzacja powinna być pełna.

Stopniowo zaczęto odchodzić od zasady zwrotu mienia w naturze, na rzecz zadośćuczynienia czy też rekompensaty pieniężnej w wysokości arbitralnie narzuconej przez państwo, początkowo do 50 % w 2001 r. i do 15 % w 2005 r. (zwiększone później do 20 %).

Nastąpiło przejście od modelu reprivatyzacji *sui generis*, czyli rekompensowania poszkodowanym osobom restytucją znacjonalizowanego mienia, do modelu *ex gratia*, w którym państwo przyznaje osobom poszkodowanym świadczenie majątkowe o wymiarze raczej symbolicznym, niż mającym charakter odszkodowawczy. Ostatni projekt zadośćuczynienia, przygotowany w 2008 r., nie został skierowany do legislacji.

## **Czechosłowacja**

Reprivatyzację w Czechosłowacji przeprowadzono bardzo sprawnie, jeszcze przed podziałem tego państwa na Czechy i Słowację. W maju 1990 r. uchwalono ustawę o rehabilitacjach sądowych na podstawie, której unieważniono wszelkie wyroki sądowe wydane przez komunistyczne władze w sprawach o przestępstwa przeciwko państwu. Jednym z jej skutków było anulowanie *ex lege* wszelkich orzeczonych wyroków przepadku mienia. W tym samym roku przyjęto ustawę o uregulowaniu stosunków własności zakonów i kongregacji religijnych. W jej wyniku zwrócono tylko ściśle określone nieruchomości.

Niebawem uchwalono ustawę o łagodzeniu następstw niektórych krzywd majątkowych. Ze względu na stosunkowo wąski zakres podmiotowy, nazwano ją „małą ustawą reprivatyzacyjną”. Obejmowała bowiem tylko niektóre nieruchomości znacjonalizowane po 1955 r. Przewidywano ich zwrot lub wypłatę rekompensaty pieniężnej o wartości równej wartości rynkowej. 21.02.1991 r. weszła w życie ustawa o restytucji własności prywatnej w drodze pozasądowej, nazywana „dużą ustawą reprivatyzacyjną”, która obejmowała okres od 25.02.1948 r. do 31.12.1989 r., czyli od przejęcia władzy przez komunistów do czasów „aksamitnej rewolucji”. Towarzyszyła jej tzw. „ustawa ziemská” dotycząca restytucji nieruchomości rolnych i lasów. Przyjęto zasadę zwrotu mienia, tam gdzie było to możliwe, w naturze. Osoba uprawniona, czyli były właściciel lub jego spadkobierca, występował, w określonym terminie o wydanie danej nieruchomości. W pozostałych przypadkach wypłacano odszkodowanie w gotówce lub w formie

udziałów w funduszach państwowych. W razie sporu, gdy nie potrafiiono ustalić wysokości rekompensaty, przysługiwało odwołanie do sądu, którego rozstrzygnięcie było ostateczne. Zakres podmiotowy ustawy był także bardzo szeroki, jako że obejmował osoby fizyczne i prawne.

Największe wątpliwości wzbudzał fakt ograniczenia beneficjentów do osób posiadających czechosłowackie obywatelstwo i stałe miejsce zamieszkania na terenie kraju. Takie obostrzenia wywołały ostre protesty emigracji i zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego Czech i Słowacji oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Po kilkuletnich bataliach sądowych, w Czechach wymóg ten został zniesiony, podczas gdy na Słowacji pozostał.

Ustawom reprivatyzacyjnym towarzyszyły w Czechosłowacji regulacje dotyczące pozbawienia majątku partii komunistycznej i jej związków młodzieżowych, ustawa lustracyjna - zakazująca czasowo sprawowania pewnych funkcji byłym funkcjonariuszom oraz ustawa o bezprawności komunistycznego reżimu.

## **Była Niemiecka Republika Demokratyczna**

Dyskusje nad reprivatyzacją rozpoczęły się jeszcze przed zjednoczeniem. Na terenie Niemiec wystąpiły trzy fazy nacjonalizacji. Pierwsza, dokonana za czasów hitlerowskich w latach 1933-1945, dotyczyła głównie mienia obywateli pochodzenia żydowskiego i przeciwników totalitarnego reżimu. Następna, dokonywana przez okupujące wschodnie Niemcy władze sowieckie, miała miejsce w okresie 1945-1949. I wreszcie ostatnia, już po utworzeniu NRD po 1949 r., kiedy to tamtejsze władze kontynuowały praktyki wojsk okupacyjnych.

Zasady przeprowadzenia reprivatyzacji zawarto we Wspólnej Deklaracji Rządów RFN i NRD z 15.06.1990 r., w sprawie uregulowania niewyjaśnionych spraw majątkowych, która została później włączona do Traktatu Zjednoczeniowego. Najważniejszą, przyjętą w omawianej Deklaracji, zasadą było pierwszeństwo restytucji mienia nad wypłatą rekompensaty pieniężnej. Za bezdyskusyjny uznano zwrot znacjonalizowanego mienia prawowitym właścicielom lub ich spadkobiercom. Jedyne wyjątek przewidziano dla nieruchomości niezbędnych na ważne cele inwestycyjne, szczególnie tworzące nowe miejsca pracy. W takich przypadkach właściciele nieruchomości mogli wystąpić

o odszkodowanie pieniężne. Podstawowym aktem regulującym zasady reprivatyzacji była ustawa z 23.09.1990 r., o uregulowaniu niewyjaśnionych spraw majątkowych (Vermögensgesetz). Par. 3 ust. 1 stanowił, że wartości majątkowe zabrane bezprawnie lub bez odszkodowania były w posiadaniu i następnie włączone do majątku państwowego lub sprzedane osobom trzecim, należy zwrócić osobom uprawnionym na ich wniosek. W przypadku, gdy nieruchomości z różnych, ale ściśle określonych powodów nie mogła być zwrócona, przysługiwało odszkodowanie pieniężne w pełnej wysokości wartości utraconego mienia.

W skutek nacisku władz NRD z możliwości ubiegania się o restytucję wyłączono osoby, które pozbawiono mienia w sowieckiej strefie okupacyjnej w latach 1945-1949, co stanowiło naruszenie zasady równości. Dlatego taka regulacja została zaskarżona w Federalnym Trybunale Konstytucyjnym. Ten przyznał, że konstytucyjna zasada równości wymaga wypłacenia odszkodowania także i tym poszkodowanym

## **Węgry**

Węgry, w przeciwieństwie do omówionych wyżej krajów, wykluczyli możliwość zwrotu mienia w naturze, przyznając odszkodowania w postaci bonów rekompensacyjnych.

W latach 1991-1992 uchwalono tam trzy ustawy reprivatyzacyjne. Dotyczyły mienia znacjonalizowanego lub skonfiskowanego w latach 1939-1971 oraz krzywd doznanych przez obywateli wskutek nielegalnych działań państwa. Uprawnionymi do odszkodowania były osoby fizyczne będące właścicielami lub ich spadkobiercy i współmałżonkowie oraz osoby prawa publicznego, jak i organizacje religijne oraz związki wyznaniowe. Wyłączone zostały osoby prawne (firmy i przedsiębiorstwa). Warunkiem uzyskania świadczenia przez osobę fizyczną było posiadanie obywatelstwa węgierskiego w momencie wydania ustaw nacjonalizacyjnych, bądź w czasie nacjonalizacji.

Zasadnicza ustawa o rekompensatach z 24.04.1991 r. była aktem nie tyle reprivatyzacyjnym, co odszkodowawczym. Przewidywała częściową rekompensatę za mienie utracone po 8.06.1948 r. Jej wartość wyliczano w sposób degresywny tj. procent zwrotu malał wraz ze wzrostem wartości znacjonalizowanego majątku.

## **Litwa**

Na Litwie ustawę reprivatyzacyjną - o procedurze i warunkach restytucji prawa własności do nieruchomości - uchwalono 18.06.1991r. Jako podstawową formę przewidywała ona zwrot znacjonalizowanego mienia w naturze, wydanie mienia zastępczego o podobnej wartości lub wypłatę odszkodowania. Formą niespotykaną w innych krajach, była możliwość otrzymania nieruchomości gruntowej zamiennej, w innym miejscu niż utracona. Jako podmioty uprawnione do świadczenia reprivatyzacyjnego uznano byłych właścicieli, bądź ich spadkobierców pod warunkiem, że posiadają obywatelstwo litewskie i stale zamieszkują na terenie kraju. Reprivatyzacji podlegały nieruchomości ziemskie i miejskie oraz domy wraz z wyposażeniem. Areal zwracanej ziemi ograniczono początkowo do 80 ha, w tym 50 ha ziemi uprawnej, by później podnieść do 150 ha. Biorąc pod uwagę, że przed II wojną światową w wyniku przeprowadzonej na Litwie reformie rolnej, wielkość majątków ziemskich ograniczono do 180 ha, oznaczało to w zasadzie zwrot całości znacjonalizowanego mienia. W 1995 r. uznano także prawo do odszkodowania za przejęte mienie (tylko komunalne) należące do społeczności żydowskiej, pod warunkiem, że osoby te są praktykujące.

## **Łotwa i Estonia**

W obu tych bałtyckich krajach przyjęto na początku lat 90. XX w. ustawy reprivatyzacyjne na zasadach podobnych do tych obowiązujących na Litwie, jednak bez możliwości uzyskania mienia zamiennego w innej części kraju. Przewidywały one zwrot znacjonalizowanego mienia w naturze lub w przypadku, gdy było to niemożliwe, wypłatę stosownego odszkodowania.

## **Bułgaria**

Reprivatyzacja w Bułgarii rozpoczęła się na początku lat 90. XX w. i dotyczyła mienia znacjonalizowanego przez komunistyczne władze w latach 1947-1990. Na początku 1992 r. uchwalono ustawę o przywróceniu prawa własności do nieruchomości upaństwowionej oraz ustawę o przywróceniu prawa własności do niektórych nieruchomości. Ustawy miały bardzo szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy.



Dotyczyły zarówno nieruchomości ziemskich, jak i tych znajdujących się w miastach oraz osób pochodzenia bułgarskiego i tureckiego (tej nacji poświęcona była oddzielna ustawa). Przyjęcie ustaw oznaczało odtworzenie praw własności byłych właścicieli, zarówno osób fizycznych (lub ich spadkobierców), jak i prawnych. Jako podstawową formę reprivatyzacji-przewidziano zwrot nieruchomości w naturze. Jeśli nie było to możliwe, beneficjentowi przysługiwało odszkodowanie lub prawo do otrzymania papierów własnościowych w przedsiębiorstwie państwowym lub komunalnym w wysokości równej wartości utraconej nieruchomości. W sprawach spornych decydowały sądy.

### **Rumunia**

W Rumuni, w styczniu 2000 r. prezydent podpisał ustawę o reprivatyzacji ziemi. Rok później przyjęto ustawę dotyczącą zwrotu nieruchomości miejskich, znacjonalizowanych przez komunistyczne rządy w latach 40. XX w. Przewidywała ona wydanie mienia w naturze, a w przypadku braku takiej możliwości wypłatę rekompensaty w gotówce lub w akcjach prywatyzowanych przedsiębiorstw. W 2013 r. uchwalono dodatkową ustawę o zwrocie niektórych nieruchomości miejskich.

### **Serbia**

Jako ostatnie państwo (poza Polską) ustawę reprivatyzacyjną przyjęła Serbia. Ustawa z 2011 r. przewidywała zwrot mienia w naturze bądź wypłatę odszkodowania byłym właścicielom lub ich spadkobiercom za nieruchomości znacjonalizowane przez komunistyczne rządy w latach 1945-1968. Przyjęcie takich uregulowań prawnych było jednym z warunków uzyskania przez Serbię statusu kraju, kandydata do członkostwa w Unii Europejskiej.