

ANNA MACHNIKOWSKA

Uniwersytet Gdański

Wpływ ustawodawstwa stanu wojennego na prawo cywilne w Polsce

I. Aksjologia prawa cywilnego w doktrynie państwa socjalistycznego

W państwie socjalistycznym status prawa cywilnego, podobnie jak pozostałych gałęzi prawa, podlegał bezpośrednim wpływom doktryny marksistowsko-leninowskiej. Wśród jej założeń szczególne znaczenie miały:

- zmiana granic między sferą prawa publicznego i prywatnego;
- odejście od zasady formalnej równości wobec prawa oraz abstrakcyjnego pojęcia własności i autonomii woli stron;
- zastąpienie mechanizmów rynkowych modelem centralnego planowania, decydującym też o podziale pracy oraz wszelkich dóbr;
- kumulacja kapitału w formie własności społecznej;
- zasada jedności własności państwowej, funkcjonującej jako upowszechnienie wśród jednostek gospodarczych współposiadania przy pozostawieniu państwu tytułu własności i związanych z tym uprawnień majątkowych;
- docelowa likwidacja własności prywatnej jako wewnętrznie sprzecznej oraz egzystującej w antagonistycznych relacjach z jej społecznym otoczeniem.

W tak określonym porządku prawnym miała zmaterializować się faktyczna wolność jednostki i społeczeństwa. Wartość tę wpisano w mit założycielski władzy ludowej. Trud zorganizowania i kontroli odpowiedniego modelu stosunków społeczno-gospodarczych powierzono awangardzie proletariatu — kierownictwu monopartii. Towarzyszącą temu monopolizację dwóch przestrzeni (*imperium* i *dominium*) uzasadniono optymalizacją efektów ekonomicznych nowych konstrukcji ustrojowych, lecz także koniecznością przejściowej — mającej potrwać do momentu ukształtowania się bezklasowego społeczeństwa — ochrony socjalizmu.

W konsekwencji, poprzez eksperymenty z udziałem własności społecznej oraz drastyczne ograniczenie swobód obywatelskich, prawo cywilne uwikłano w szereg

skomplikowanych stosunków normatywnych i nieformalnych. Do ich obsługi powołano kazuistyczną, biurokratyzowaną regulację zarządzania porządkiem prawnym. Nie było w nim jednak przepisów odpowiadających wielu pojęciom, którymi operowała przewodnia ideologia. Pomimo stopniowego rozwoju radzieckiej jurisprudenencji nie zdołano również wypracować konstruktywnej alternatywy dla klasycznego prawa cywilnego¹. Stan ten objaśniano też o niezakończonym procesie rozwoju socjalistycznego państwa, o czym miało świadczyć wyprzedzenie nadbudowy prawnej przez postęp proletariackiej ekonomii.

Pomimo widocznych problemów funkcjonowania powstałego w ten sposób systemu nakazowo-rozdzielczego założenia nowej doktryny, sygnowane pojęciami naukowości i sprawiedliwości, brzmiały bardzo atrakcyjnie. Sprzyjała temu wszechobecna propaganda oraz odwoływanie się w niej do sądów moralnych (ocena intencji i pobudek) i zasług (ocena starań i wysiłków). Jeżeli nie udało się ukryć strat wynikających ze stosowania danego rozwiązania, przekonywano, że spełniło ono pozytywną rolę w innej części stosunków gospodarczych lub że jest to naturalny koszt ambitnego przedsięwzięcia, wkrótce finalizowanego bezcennymi korzyściami.

Z tego powodu dane o stanie gospodarki i egzystencji obywateli zaczęły być traktowane wyłącznie w kategoriach politycznych, co blokowało rzeczową analizę praktycznej strony nowej doktryny. Tymczasem jej stosowanie doprowadziło do sytuacji, w której proletariusz — bez względu na to, czy działał indywidualnie, czy zbiorowo — nie był w stanie bez udziału państwa zaspokoić podstawowych potrzeb życiowych².

II. Prawo cywilne w Polsce Ludowej

1. Ukształtowanie nowych zasad prawa cywilnego na przełomie lat 40. i 50.

W Polsce polityczną adaptację ideologii marksistowsko-leninowskiej rozpoczęto w latach 1944–1946, w szczególnych warunkach wychodzenia państwa ze stanu wojny przy jednoczesnej utracie znacznej części polityczno-gospodarczej niezależności na rzecz ZSRR. Ideologiczny wzorzec, z którego korzystano, był

¹ Nie pomagały dyscyplinujące dyrektywy pod adresem radzieckich prawników i stawiane im zarzuty o niewspomaganie gospodarczego postępu — A. Wyszyński, *Zagadnienia teorii państwa i prawa*, Warszawa 1952, s. 141; szerzej zob. A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 2010, s. 96, 210.

² Sytuację trafnie określa stwierdzenie: „Zależność od państwa — jedyne go pracodawcy — czy podmiotu zaspakajającego często *precario modo* potrzeby mieszkaniowe zniewalało bardziej niż groźba fizycznych represji” — J. Ochmański, *Administracja świadcząca. Kształtowanie się idei organizatorskiej funkcji państwa w Polsce Ludowej (1944–1989)*, Poznań 2006, s. 21.

w rzeczywistości połączeniem stalinowskiej wykładni jego pierwotnych zasad z rozwiązaniami polskiego ustawodawstwa, które z przyczyn technicznych i społecznych należało utrzymać lub stworzyć. Nowa partia — Polska Partia Robotnicza — upatrywała legitymizacji m.in. w rewolucyjnych reformach, aczkolwiek przeprowadzanych przy użyciu ewolucyjnych metod. Z tego powodu podjęto decyzję o unifikacji prawa cywilnego na podstawie projektów przygotowanych przez prawników Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej, w tym prawa rzeczowego i spadkowego³, oraz o zachowaniu w mocy obowiązujących Kodeksów zobowiązań oraz handlowego.

Przeświadczenie większości społeczeństwa, w tym prawników, że akty te wyznaczą standard stosunków cywilnych, okazało się błędne. Korzystając z różnorodnych pretekstów nawiązujących do ustabilizowania sytuacji rynkowej i mieszkaniowej oraz szybkiej, kompleksowej odbudowy gospodarki, nowe władze wprowadziły do porządku prawnego — początkowo deklarowane jako tymczasowe — liczne przepisy szczególne⁴. W następnych latach nie tylko je utrzymano, ale poprzez praktykę administracyjną przyznano im dominującą pozycję. Rozpowszechniono wówczas także metodę regulacji pozbawionej delegacji ustawowej, korzystając z takich form, jak: uchwały, resortowe zarządzenia i okólniki. Ich treść wyraźnie różnicowała zakres obowiązków i ochrony w zależności od podmiotowości właściciela, zawsze jednak poddając je urzędniczej ingerencji (bez prawa do kontroli sądowej). W konsekwencji w wielu stosunkach zobowiązaniowych doszło do zniesienia swobody umów (prawo lokalowe, gospodarcze, rolne), a znacjonalizowanym przedsiębiorstwom i spółdzielniom nie przyznano tytułu własności lub innego ograniczonego prawa rzeczowego. Równocześnie stosunki prawne z udziałem osób fizycznych i nieuspołecznionych osób prawnych podporządkowano restrykcyjnym, czasem sprzecznym z istotą prawa cywilnego, ograniczeniom. Arbitralną legislację połączono z łamaniem praworządności, przybierającym postać m.in. bezprawnego przejmowania części mienia przez państwo, blokowania obywatelom dostępu do poszczególnych typów aktywności ekonomicznej i zawodowej, narzucania im niekorzystnych zasad wykonywania zobowiązań oraz pozbawiania dostępu do drogi sądowej gwarantowanym przez prawo roszczeniom.

Doktrynalnym źródłem tych decyzji była, ogłoszona w Polsce w 1948 r., teoria zaostrzającej się walki klasowej, według której wróg ludu, pokonany w walce bezpośredniej, sankcjonowanej prawem karnym, przeniósł się do sfery gospodarki, wykorzystując m.in. zbyt liberalne przepisy prawa cywilnego. Obrona proletariatu wymagała w tej sytuacji adekwatnych środków, obecnych jedynie w prawie administracyjnym i fiskalnym. Rozpoczęta na tej podstawie powszechna dezintegracja stosunków cywilnoprawnych wynikała również z nowej strategii

³ Dekrety: z dnia 11 października 1946 r., Dz.U. Nr 57, poz. 319; z dnia 8 października 1946 r., Dz.U. Nr 60, poz. 328.

⁴ Szerzej zob. A. Machnikowska, *Prawo własności w Polsce w latach 1944–1981. Studium historycznoprawne*, Gdańsk 2010.

inwestycyjnej, realizowanej na podstawie radzieckiego modelu planowania. Zakładał on, obok nierealnej skali zwiększenia produkcji, przy jednoczesnej nierównowadze sektorowej, likwidację pozostałej jeszcze własności prywatnej (w tym tej, która powstała pod rządami nowego prawa, np. w trakcie reformy rolnej). Realizując oba cele, przedsiębiorstwa państwowe poddano kazuistycznemu zarządzaniu administracji centralnej, a chłopów zaczęto przymuszać do kolektywizacji. Uchwalona w 1952 r. Konstytucja PRL usankcjonowała ową politykę, ustanawiając zasadę jedności własności państwowej (co eliminowało jednostki uspołecznione ze sfery stosunków cywilnoprawnych), jednocześnie przyznając własności prywatnej status tymczasowy i warunkowy, który umocowywał dalsze, dowolne ograniczanie tradycyjnych zasad prawa, w tym prawa cywilnego.

2. Kierunek i rodzaj zmian w latach 1956–1980

Pierwszy z cyklu kryzysów społeczno-ekonomicznych Polski Ludowej, przypadający na rok 1956, zainicjował dyskusję nad stanem państwa, prawa i sytuacją jednostki, lecz nie doprowadził do fundamentalnego przełomu w funkcjonowaniu porządku prawnego. Władze nie zdecydowały się skorzystać z większości propozycji zmian, w tym wdrożenia długookresowych koncepcji rozwoju gospodarki, wymagającego upodmiotowienia przedsiębiorstw, przyznania większych praw spółdzielniom oraz przywrócenia obywatelom gwarancji na poziomie m.in. ustawodawstwa cywilnego. Odstąpiono jedynie od — powszechnego w poprzednich latach — przymusu przekształceń własnościowych oraz zaniechano niektórych rodzajów kontroli administracyjnej. Na tę decyzję miało wpływ poszukiwanie szybkiego, samofinansującego się rozwiązania, mającego poprawić sytuację gospodarczą państwa. Prognozowano, że uwolnienie chłopów spod presji natychmiastowej kolektywizacji zwiększy ich produkcyjną motywację, a szerszy niż dotychczas dostęp do samodzielnych, choć nie na prawach własności, kredytowanych ze środków obywateli (system przedpłat), mieszkań (lokatorskie prawo do lokalu spółdzielczego) powiększy nadzorowany przez państwo, ale niewymagający jego nakładów zasób lokali. Natomiast ponowne dopuszczenie, tym razem na kontrolowanym poziomie 5% udziału w rynku, osób fizycznych do wykonywania handlu oraz rzemiosła miało pomóc w zaopatrzeniu nie tylko obywateli, lecz także przedsiębiorstw państwowych. Tym drugim deklarowano urealnienie zasady rozrachunku gospodarczego oraz przywrócenie samorządu pracowniczego.

Okres względnej liberalizacji trwał niespełna dwa lata, po upływie których zarzucono reformatorom niebezpieczny dla interesu społecznego brak rozważań oraz sprzeczność pomiędzy zgłaszanymi propozycjami a doktrynalnymi pryncypiami⁵. Powtórnie zadekretowano likwidację, z wykorzystaniem prawa karnego

⁵ Opisując aktywność ówczesnych zwolenników reformy, twierdzono, że zmierzali oni do „podważenia podstaw ideologicznych naszego ustroju, do głoszenia burżuazyjnych teorii integral-

i podatkowego, prywatnych podmiotów gospodarczych, pozostawiając tylko produkujące artykuły niezbędne dla sektora uspołecznionego, których on sam nie wytwarzał. Pod pozorem dalszego doskonalenia modelu organizacji przedsiębiorstwa państwowego zbiurokratyzowano działalność niedawno odtworzonej pracowniczej reprezentacji, ograniczając równocześnie jej kompetencje do minimum. Powrócono również do kazuistycznego planowania, zakładającego łączenie siły nabywczej wynagrodzeń w sektorze uspołecznionym z administracyjnie ustalonymi cenami żywności, wielkością rolniczych dostaw obowiązkowych oraz wysokością urzędowych czynszów. W tak nakreślonych ramach dla zasad prawa cywilnego nie było zbyt wiele miejsca.

Sposób funkcjonowania stosunków cywilnoprawnych w następnych dwóch dekadach uległ jedynie formalnej zmianie. Był nią, od dawna zapowiadany, a uchwalony w 1964 r., Kodeks cywilny. Część jego rozwiązań respektowała klasyczne pojęcia: osoby prawnej, zdolności do czynności prawnych, swobody umów oraz instytucji prawa rzeczowego. Równocześnie jednak wprowadzono — funkcjonującą już wcześniej, choć nie zawsze w ustawowej randze — typizację własności wraz ze zróżnicowaniem jej funkcji i stopnia ochrony. Na potrzeby owej konstrukcji umieszczono w Kodeksie również przepisy, które z prawem cywilnym nie miały nic wspólnego. Wśród nich znalazły się: klauzula delegacyjna umożliwiająca wprowadzenie odrębnych od kodeksowych norm dla jednostek gospodarki uspołecznionej, ideologiczne klauzule interpretacyjne, daleko idące ograniczenia w wykonywaniu czynności prawnych przez przedsiębiorstwa (niezdefiniowane prawo zarządu) oraz własności prywatnej (obróć, dziedziczenie i korzystanie z niektórych rodzajów mienia), a także instytucja ogólnych warunków i wzorów umów. Równie istotne dla stosunków cywilnoprawnych były częste i szerokie odesłania kodeksowe do aktów wykonawczych. Podobnie jak pod rządami poprzednich przepisów ogólnych, regulowały one wiele kwestii inaczej, niż zakładała ustawowa zasada. W konsekwencji Kodeks cywilny pełnił w porządku prawnym rolę mniejszą, niż mu oficjalnie przypisywano, ponadto część jego norm nie respektowała równości i wolnej woli stron oraz pozycji własności jako najsilniejszego prawa rzeczowego.

Negatywnych następstw tego rodzaju polityki stopniowo ujawniało się coraz więcej. Najbardziej brzemiennie w skutkach dla prawa rzeczowego było zjawisko nieformalnego obrotu ziemią rolniczą oraz używanie jej przez część chłopów jedynie na prawach posiadacza. Z kolei w sferze prawa zobowiązań sytuację ilustrowało wzmiankowane wyeliminowanie umów najmu przez instytucję kwaterunku i urzędowe stawki najmu, które wspólnie wykreowały formę pomocy socjalnej trwale pozbawiającą część społeczeństwa majątkowej samowystarczalności.

nej demokracji, do szerzenia zamętu w społeczeństwie celem przygotowania drugiego etapu października” — treść wniosku z 10 września 1957 r. o zawieszenie sztandarowego pisma reformatorów — „Po prostu”; Archiwum Akt Nowych Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (dalej: PZPR) 2831, k. 67.

III. Społeczne i prawne postulaty wobec prawa cywilnego w latach 1980–1981

Po wydarzeniach zainicjowanych strajkami w sierpniu 1980 r. do przestrzeni publicznej przedostały się wielkie oczekiwania względem treści i funkcjonowania systemu prawnego. Część z nich odnosiła się do konieczności rozwiązania fundamentalnych — znanych od dawna — problemów, inne wykreowała nowa perspektywa doktrynalna. Głos zabrało społeczeństwo, mające zupełnie odmienne poglądy niż — wypowiadająca się dotychczas w jego imieniu — władza. Wśród zgłaszanych postulatów uwagę skupiały te, które łączyły poprawę sytuacji gospodarczej ze wzmocnieniem podstawowych praw i wolności obywateli⁶. W ten sposób równocześnie dokonywano swoistej weryfikacji kondycji państwa socjalistycznego — opisywanego dotąd w kategoriach postępującego dobrobytu oraz demokracji. Jeżeli szukać dla wzmiankowanych żądań i dyskusji wspólnego mianownika, stanowiła go zazwyczaj własność. Wynikało to z faktu, że wcześniej wprowadzono ją do wielu skomplikowanych stosunków gospodarczych i społecznych, które — wszystkie i każdy z osobna — wymagały modernizacji, a czasem nawet likwidacji. Propozycje podstawowych zmian dotyczyły czterech sfer stosunków prawnych:

1. prawa rolnego,
2. gospodarki nieruchomościami,
3. prawa konsumenckiego oraz
4. prawa przedsiębiorstw państwowych⁷.

W pierwszej z nich domagano się przywrócenia klasycznego standardu ochrony własności. Obowiązujące ograniczenia w zakresie obrotu, podziału i dziedziczenia indywidualnych gospodarstw rolnych oraz rozporządzania płodami rolnymi nie tylko bowiem pozbawiały chłopów rzeczywistej swobody działania, lecz także stanowiły źródło permanentnego zagrożenia utraty gospodarstwa na rzecz Skarbu Państwa. Symptomatycznym skutkiem tego stanu rzeczy było drastyczne obniżenie efektywności rolnictwa, przyczyniające się do stałego niedoboru żywności na rynku. W podobnym położeniu jak rolnicy znajdowali się właściciele pozostałych nieruchomości, wobec których państwu przysługiwały takie uprawnienia, jak:

⁶ Polskie społeczeństwo, jak zauważył Stefan Bratkowski, potraktowało socjalizm poważniej, niż potraktował go rząd rządzący pod jego hasłami; za: T.G. Ash, *Polska rewolucja „Solidarność” 1980–1982*, Warszawa 1989, s. 49.

⁷ Wśród innych oczekiwań względem prawa cywilnego zgłaszano zmiany w: prawie spółdzielczym, prawie autorskim, prawie prasowym, a także w zakresie ochrony dóbr osobistych oraz cywilnoprawnej ochrony środowiska — protokół posiedzenia komisji ds. reformy prawa cywilnego — 30 marca 1981 r., w: *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności” 1980–1990. Materiały i projekty ustaw Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ Solidarność i Społecznej Rady Legislacyjnej*, zebr. i przygotowali do wyd. K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Warszawa 2001, s. 335.

pierwokup, przejęcie mienia bez odszkodowania oraz wywłaszczenie, wprowadzie za rekompensatą, ale nieuwzględniającą realiów ekonomicznych. Obniżony poziom ochrony własności łączył się również z administracyjnie regulowanym prawem lokalowym, w którym umowę najmu zastąpiono instytucją kwaterunku. To z kolei spowodowało zaawansowaną dekapitalizację, zachowanej lub odtworzonej bezpośrednio po II wojnie światowej, substancji mieszkaniowej oraz zablokowanie inwestycji realizowanych poza systemem budownictwa spółdzielczego, co przy wadliwym zarządzaniu tym ostatnim doprowadziło do dwudziestoletniego okresu oczekiwania przeciętnego obywatela na nowy lokal. Ponadto był on zazwyczaj użytkowany tylko na prawie zbliżonym do ograniczonego prawa rzeczowego.

Zdeformowane położenie prawa zobowiązań odzwierciedlały natomiast prawa konsumenta — w praktyce znikome — na które wpływ wywierał też status własnościowy stron stosunku obligacyjnego. Jeżeli jedną z nich była jednostka gospodarki uspołecznionej, zasady umowy sprzedaży zastępowano wzorcami praw i obowiązków. Zainteresowanie przedsiębiorstwami państwowymi stanowiło z kolei pochodną krytyki efektywności własności społecznej, która tworząc monopol produkcji i technologii, generowała straty finansowe, przy okazji dostarczając towary niskiej jakości i w niewystarczającej ilości. W związku z tym żądano weryfikacji zakresu samodzielnych uprawnień majątkowych przedsiębiorstw, a następnie ich poszerzenia o tak oczywiste, jak: nabywanie, rozporządzanie mieniem oraz pobieranie pożytków.

Reforma każdego z wymienionych obszarów ustawodawczych wiązała się z potrzebą przywrócenia ustrojowej rangi ogólnym zasadom prawa cywilnego, poczynwszy od relacji między Kodeksem cywilnym a aktami wykonawczymi oraz prawem administracyjnym (art. 1–2 kc), poprzez modyfikację pojęć osobowości prawnej i zdolności prawnej (art. 33, 36, 128 § 2 kc) oraz typów własności (art. 126, 130, 132 kc), na swobodzie umów (art. 384 kc) skończywszy. Na poziomie gwarancji procesowych najważniejszy postulat odnosił się do upowszechnienia dostępu drogi sądowej dla wszystkich, a nie — jak wcześniej — dla niektórych roszczeń, a także zmodyfikowania systemu środków odwoławczych oraz zasad egzekucji, szczególnie prowadzonej wobec jednostek gospodarki uspołecznionej.

Rząd pod wpływem protestów społecznych oraz zawartych w trakcie — niektórych z nich — porozumień⁸, jak również w odpowiedzi na formułowane przez prawników propozycje, zdecydował o rozpoczęciu prac nad modernizacją niektórych elementów systemu. Zmiany wprowadzano jednak bardzo wolno, były one ponadto nacechowane incydentalnością i pozornością, a przede wszystkim powtarzaniem części dotychczasowych błędów. Administracja oraz kierownictwo partii

⁸ Dla prawa cywilnego spore znaczenie miało porozumienie rzeszowsko-ustrzyckie z 19 lutego 1981 r., potwierdzające nienaruszalność indywidualnej własności ziemi. Natomiast porozumienie gdańskie z 31 sierpnia 1980 r. wprowadzie nie zawierało bezpośrednio postulatów z zakresu prawa cywilnego, ale gwarantowało jawność dyskusji o reformie na podstawie prawdziwych, udostępnianych opinii publicznej, danych ekonomicznych.

nadal działały pod presją dogmatów wywodzących się jeszcze z przełomu lat 40. i 50., zazwyczaj również nie rozumiejąc w pełni, jak faktycznie funkcjonuje aktualny wówczas system prawno-ekonomiczny. W konsekwencji w trakcie debat i negocjacji z przedstawicielami strony społecznej władze usilnie przekonywały, czasem na poziomie absurdu, że do poprawy sytuacji wystarczy „intensywniejsze” wykorzystanie dotychczasowych schematów legislacyjnych⁹. W tym stanie rzeczy złożone przez rząd w czasie strajków przyrzeczenie o szybkim określeniu i opublikowaniu podstawowych założeń reformy¹⁰ okazało się pustą deklaracją. Postępowano tak, pomimo że stosunki gospodarcze stawały się coraz bardziej dysfunkcjonalne, pogłębiając kryzys.

W okresie październik 1980–listopad 1981 uchwalono zaledwie jedną istotną ustawę — o przedsiębiorstwach państwowych¹¹. Było to jednak osiągnięcie przede wszystkim strony społecznej, która przygotowała kilka własnych projektów tego aktu, akcentujących samodzielność, samofinansowanie i samorządność — podstawowych w tym czasie — jednostek gospodarczych. Wprawdzie rząd powtórzył owe sformułowanie (art. 1 ust. 2 ustawy), ale sytuacji przedsiębiorstw nie zmienił w wystarczającym stopniu. Zdecydowała o tym treść art. 38 ust. 3 rzeczony ustawy, stanowiąca, iż przedsiębiorstwa wykonują wszelkie uprawnienia w stosunku do mienia, z wyjątkiem wyłączonych przepisami ustawowymi. Tych ostatnich było zaś wiele, począwszy od Kodeksu cywilnego, który poprzez instytucję „ograniczonej, specjalnej zdolności prawnej osoby prawnej” (art. 36 kc) oraz zarządu mieniem (art. 128 kc) niwelował władczość działania przedsiębiorstw. Także bezpośrednio w ustawie operowano pojęciami „gospodarowania” „wydzielonym” mieniem zgodnie z „narodowym planem społeczno-gospodarczym”¹². Przydatną innowacją nie okazała się dopuszczalność zbywania przez przedsiębiorstwa

⁹ Przykładem takiej postawy były pojawiające się, w odpowiedzi na postulaty usprawnienia procedur zarządzania mieniem państwowym i dystrybucją dóbr, stwierdzenia strony rządowej ograniczające się do podkreślenia konieczności „wzmocnienia wysiłków NSZZ Solidarność w aktywizacji produkcyjnej załóg”. Żądanie umożliwienia rolnikom zrzeszania się w nowych samodzielnych organizacjach rząd zestawiał z tezą rozwijania istniejących od dawna kółek rolniczych — *Oświadczenie z przebiegu rozmów delegacji NSZZ Solidarność ze stroną rządową w Warszawie w dniu 31.10.1980 r. podana przez rzecznika prasowego NSZZ Solidarność regionu Mazowsze Jana Onyszkiewicza*, druk bezdebitowy, Warszawa 1.11.1980.

¹⁰ Protokół porozumienia zawartego przez Komisję Rządową i Międzyzakładowy Komitet Strajkowy w dniu 31 sierpnia 1980 r. w Stoczni Gdańskiej; *Gdańsk — sierpień 1980*, red. I. Łapiński, Warszawa 1981, s. 163.

¹¹ Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. Nr 24, poz. 122.

¹² Wprawdzie ustawa przewidywała nabycie mienia przez przedsiębiorstwo państwowe, ale nie określono dla niego stosownej procedury (także w przepisach wykonawczych), co wskutek obecności innych, bardzo kazuistycznych, przepisów administracyjnych, operujących pojęciami „zarządu” i „władania”, spowodowało, że przedsiębiorstwa nie mogły skorzystać z ustawowego rozwiązania. Podobnie było z normą zezwalającą na zbywanie i ustanawianie ograniczonych praw rzeczowych na środkach trwałych przedsiębiorstwa na rzecz innych jednostek gospodarki społecznej. Faktyczny transfer mienia wśród tych podmiotów nadal nie odbywał się na podstawie umów cywilnoprawnych.

środków trwałych osobom niebędącym jednostkami gospodarki społecznej, ponieważ w przepisach wykonawczych zawężono tę czynność do podmiotów, z którymi przedsiębiorstwa zawarły umowy agencyjne lub umowy zlecenia, nadto z zastrzeżeniem prawa odkupienia tych środków po zakończeniu umowy¹³.

Pozostały dorobek legislacyjny rządu w odniesieniu do stosunków własnościowych był wprost symboliczny. Składały się na niego: niewielka liberalizacja warunków uznawania kwalifikacji rolniczych uprawniających do nabycia gospodarstwa rolnego w drodze sprzedaży i dziedziczenia, umożliwiającą ubieganie się o to prawo również osobom pracującym na roli przez minimum pięć lat¹⁴, oraz trzy — niewnoszące nic istotnego — nowelizacje: prawa budowlanego, zasad sprzedaży przez państwo budynków, a także regulacji wysokości niektórych czynszów¹⁵. Władze przejawiały o wiele większe zainteresowanie zarządzaniem stosunkami gospodarczymi metodą przepisów karnych, decydując się na wydanie nowej ustawy o zwalczaniu spekulacji¹⁶. Wzorem postępowania wobec poprzednich kryzysów partia starała się legitymizować tezę, że dezintegracja rynku to wynik głównie „elementów przestępczych”, którym społeczeństwo, poprzez udział w powołanych do tego celu licznych komisjach kontrolnych, musi się zdecydowanie przeciwstawić¹⁷.

Pozytywnym wyjątkiem ówczesnej polityki prawodawczej okazała się jedynie decyzja o podjęciu prac w kierunku wzmocnienia praw rolników indywidualnych oraz przywrócenia pierwotnej roli księgom wieczystym. Inicjatorem tych działań były jednak, podobnie jak przy przedsiębiorstwach, środowiska społeczne,

¹³ Dopuszczono również bezwarunkową sprzedaż środków trwałych osobom fizycznym i jednostkom gospodarki nieuspołecznionej, jednak tylko środków uznanych za zbędne, co wymagało zgody organów administracji gospodarczej — § 52, 54 oraz 55 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1981 r. w sprawie wykonania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. Nr 31, poz. 170.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 1981 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie przenoszenia własności gospodarstw rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych, Dz.U. Nr 9, poz. 36.

¹⁵ Ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o zmianie ustawy — Prawo budowlane, Dz.U. Nr 12, poz. 57, nowelizująca niektóre przepisy dotyczące inwestorów; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 1981 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie sprzedaży przez państwo budynków z równoczesnym oddawaniem działek w użytkowanie wieczyste, Dz.U. Nr 15, poz. 69 — dodano tylko ust. 3a, którego § 18 dotyczył ustalania wartości lokali uzyskanych w wyniku przebudowy strychów, suszarni i innych niemieszkalnych pomieszczeń, co ilustrowało jeden ze sposobów samodzielnego pozyskiwania mieszkań przez obywateli. Natomiast niewielkie podwyższenie opłat czynszowych, nadal niepokrywające faktycznych kosztów utrzymania budynków, objęło jedynie nowe umowy najmu (zawarte po 1 maja 1981 r.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 1980 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne, Dz.U. Nr 15, poz. 51.

¹⁶ Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o zwalczaniu spekulacji, Dz.U. Nr 24, poz. 124.

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 października 1981 r. w sprawie szczegółowych zadań, składu i trybu działania komisji do walki ze spekulacją, Dz.U. Nr 25, poz. 133.

których koncepcje i opracowania częściowo wykorzystano na użytek projektów rządowych, przedstawianych następnie jako samodzielne osiągnięcie władz.

Kontrapunktem dla postawy władz¹⁸ były przedsięwzięcia podejmowane bezpośrednio przez część obywateli. W tym dość zróżnicowanym gronie, z udziałem wielu podmiotów, ważną rolę pełniły: Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność” oraz działające w jego ramach poszczególne komisje, a także — formułujące ogólne dyrektywy — Konwersatorium Doświadczenie i Przyszłość. W ich pracach uczestniczyli czołowi przedstawiciele jurysprudencji i judykatury oraz palestry. W opracowanie regulacji poszczególnych instytucji angażowały się również organizacje branżowe, jak miało to miejsce w przypadku projektów ustawy o przedsiębiorstwie i samorządzie.

Warte podkreślenia są wymierne rezultaty kilkunastomiesięcznej aktywności tego środowiska (projekty kilku ustaw oraz opracowanie kompleksowych założeń kolejnych z nich), a także zachowanie równowagi między tym, co wymagało natychmiastowych działań w sferze prawa cywilnego, a tym, czego nie powinny determinować wyłącznie uwarunkowania ówczesnego kryzysu gospodarczego. Charakterystyczne było ponadto kompleksowe podejście do reformy, uwzględniające zależności między ustawodawstwem cywilnym a jego prawnym i pozaprawnym otoczeniem, do czego przyczyniła się współpraca prawników z ekonomistami oraz specjalistami z innych dziedzin nauki.

Wbrew oskarżeniom strony rządowej, powtarzanym przez następną dekadę, reprezentantów „strony społecznej” cechowało też poczucie odpowiedzialności za następstwa ich działań. Tytułem przykładu można wspomnieć o uchodzących za najbardziej śmiałe, lecz niemające nic wspólnego z „anarchizacją” i natychmiastowym wprowadzeniem kapitalizmu, propozycjach zmian. Wskazywano w nich bowiem jedynie na celowość modyfikacji kilku postanowień Konstytucji, tak by mienie indywidualnych rolników uzyskało gwarancję nienaruszalności, oraz na nowelizację Kodeksu cywilnego, zastępującą prawo zarządu prawem własności wykonywanym przez państwowe osoby prawne. Za zagrażające bezpieczeństwu państwa trudno uznać również postulaty zmiany funkcji planów społeczno-gospodarczych na informacyjną oraz wprowadzenia wolnego obrotu nieruchomościami z udziałem wszystkich podmiotów, z przeznaczeniem nie tylko na potrzeby mieszkaniowe, lecz także na realizację innych inwestycji użyteczności publicznej oraz produkcyjnych¹⁹.

Przejawem rozwagi reformatorów były też rozważane przez nich dylematy. Jeden z nich dotyczył możliwości uwzględnienia w konstrukcjach normatywnych

¹⁸ W sprawach dotyczących zasad funkcjonowania prawa własności stanowisko władz nie ulegało istotnej zmianie pomimo kilku zmian personalnych w kierownictwie rządu i PZPR — zastąpienie Edwarda Gierka przez Stanisława Kanię, a następnie jego rezygnacja na rzecz Wojciecha Jaruzelskiego.

¹⁹ Załącznik nr 3 — uwagi do projektu ustawy o gospodarce terenami nierolniczymi (9 października 1981 r.), [w:] *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności”* ..., s. 419.

robotniczych żądań bezpośredniej demokracji, w tym powołania federacji suwerennych przedsiębiorstw, gdzie dysponentem majątku byłby organ samorządu w formie rady pracowniczej. Na potrzeby tej inicjatywy zastanawiano się nad podziałem własności na konstytucyjną i użytkową, równocześnie ostrzegając przed negatywnymi skutkami takiego rozwiązania oraz mniejszą, niż zakładali pomysłodawcy, efektywnością²⁰. Poszukiwano ponadto kompromisu, przyznającego przedsiębiorstwom własność w sytuacji, kiedy rząd nie dopuszczał zmiany konstrukcji tzw. jednolitej własności państwowej²¹. Dowodzono, że jest to możliwe bez zmiany Konstytucji, a jeżeli by do niej doszło we wzmiankowanym zakresie, nie naruszy to podstaw ustroju socjalistycznego²². Inny rodzaj dyskutowanych problemów ilustrowało pytanie: czy mając w pamięci doświadczenia prawotwórczej „twórczości” organów administracji, należy określać na poziomie ustaw nie tylko zasady, lecz także ich szczegółowe brzmienie, czy też — kierując się sprawnością systemu oraz wiarą w nową politykę sprawowania władzy — scedować część ważnych rozwiązań do aktów wykonawczych, poprzestając na kontroli realizacji ustawowej delegacji?

Wspomniany wcześniej dorobek społecznych legislatorów to przede wszystkim doprowadzenie do wejścia w życie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, kilka własnych projektów tej ustawy, w tym przygotowanych przez 16 największych zakładów pracy, a także przedstawienie do nich i projektu rządowego szczegółowych opinii oraz korekt. Koncentrowały się one na samodzielności majątkowej i prawnej przedsiębiorstwa oraz wspólnym uregulowaniu w jednym akcie instytucji przedsiębiorstwa i jego samorządu, tak by usytuować radę pracowniczą jako organ przedsiębiorstwa, co nadałoby realną moc ewentualnym nowym uprawnieniom tej instytucji. Wskazywano również na — pomijaną przez rząd — kwestię profesjonalnej obsługi prawnej przedsiębiorstw²³ oraz zmianę zasad planowania, bez której inne reformy w sektorze uspołecznionym staną się bezprzedmiotowe.

Prawnicy reprezentujący stronę obywatelską wiele pracy poświęcili ponadto przepisom o ochronie konsumentów²⁴. Zwrócili uwagę nie tylko na istniejącą

²⁰ Na ten problem zwracała uwagę m.in. prof. Czesława Żuławska w: *eadem, Uwagi do projektu roboczego na temat ustawy o przedsiębiorstwach społecznych (SOZ NSZZ Solidarność) — 19.06.1981 r.*, [w:] *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności”*..., s. 399.

²¹ Kwestia regulacji prawa własności przysparzała wiele trudności; przykładowo jeden z projektów społecznych — „16” — operował pojęciem przekazania przedsiębiorstwu części mienia ogólnonarodowego przy zastrzeżeniu, że jego wyłącznym dysponentem będzie załoga, co z punktu widzenia zasad prawnych nie rozwiązywało podstawowego problemu.

²² Opinia w sprawie prawnej regulacji przedsiębiorstw państwowych oraz udziału załóg w ich zarządzaniu, przygotowana przez zespół prawa gospodarczego przy Uniwersytecie Jagiellońskim na rzecz Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych; *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności”*..., s. 405–407.

²³ Zrzeszenie Prawników Polskich podjęło się opracowania w tym celu projektu ustawy o zawodzie radcy prawnego.

²⁴ M.in. prof. Ewa Łętowska, prof. Czesława Żuławska.

sprzeczność między przepisami rangi ustawowej a ogólnymi warunkami umów i wzorcami, faktycznie decydującymi o prawach nabywców, lecz także na błędy nowych koncepcji rządowych, faktycznie dezintegrujących m.in. funkcję gwarancji²⁵. Proponując własne rozwiązania, Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych skupiło się na urealnieniu ochrony konsumenta oraz na motywowaniu przedsiębiorstw do produkcji towarów dobrej jakości. W tym celu opracowano autorskie warunki i wzory umów, nawiązujące do kodeksowych zasad sprzedaży i odpowiedzialności, a także zgłoszono postulat zapewnienia klientom odpowiedniego dostępu do informacji prawnych i ekonomicznych oraz umożliwienia im wnoszenia pozwów zbiorowych²⁶.

Bardzo zaawansowany stan osiągnęły też prace nad prawem rolnym. Ich głównym założeniem stało się zliberalizowanie wszystkich form obrotu nieruchomościami rolnymi, w tym sprzedaży, zniesienia współwłasności i dziedziczenia. Obok poszerzenia kręgu nabywców (przy nabyciu w drodze spadku — każda osoba bliska, łagodniejsze wymagania dotyczące kwalifikacji zawodowych pozostałych nabywców²⁷) i stabilizacji prawa własności przewidziano również zniesienie nieracjonalnie zaniżonych norm obszarowych oraz upowszechnienie instytucji ksiąg wieczystych i hipoteki. Nowe rozwiązania mogły też sprzyjać rozwojowi umów dzierżawy. Powiązano je ze stosownymi zmianami w zakresie prawa finansowego, administracyjnego i ubezpieczeniowego, znosząc wykluczenie swobody rozporządzania przez chłopów płodami rolnymi, równocześnie likwidując ograniczenia w ich dostępie do artykułów przemysłowych²⁸ oraz do systemu zaopatrzenia emerytalno-rentowego. Zakładano także uporządkowanie zasad wykonywania własności względem państwowych gruntów rolnych. Obok prac koncepcyjnych i legislacyjnych komisje opiniowały również założenia, idącej częściowo w tym samym kierunku, rządowej nowelizacji Kodeksu cywilnego oraz połączonych z tym zagadnieniem projektów kilku ustaw. W trakcie tych działań sygnalizowano władzom, że ich punktem odniesienia zbyt często pozostaje tylko medialna efektywność, tymczasem o powodzeniu reformy powinna decydować społeczna efektywność²⁹.

Przywołane kryteria towarzyszyły pracom obywatelskich reformatorów, wzmacniającym poziom ochrony własności i poszerzającym swobodę obrotu

²⁵ Projekty rządowe zawierały rozwiązania prowadzące m.in. do wniosku, iż wyrób objęty gwarancją ma działać sprawnie tylko w okresie jej trwania.

²⁶ Materiały podzespołu do prac nad problemami ochrony konsumenta przekazane Ministrowi Handlu i Usług 12.06.1981 r., [w:] *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności”*..., s. 339–343.

²⁷ 40% osób czynnych w rolnictwie nie miało wówczas formalnych kwalifikacji rolniczych.

²⁸ *Notatka z posiedzenia zespołu dla zagadnień prawa rolnego z 29.10.1981 r.*, [w:] *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności”*..., s. 422.

²⁹ Walerian Pańko, przewodniczący komisji prawa rolnego, przestrzegał przed „kolejnym retuszem” — *Założenia i kierunki zmian w ustawodawstwie rolnym, listopad 1981 r.*, [w:] *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności”*..., s. 425.

nieruchomościami nierolniczymi³⁰. Kierowano się zarówno ideą praw podmiotowych, jak i rachunkiem ekonomicznym ówczesnych inwestycji. Proponowano likwidację przepisów o pierwokupie i wykupie oraz tych, które ustanawiały ograniczenia spadkobrania, a także nowelizację prawa wywłaszczeniowego (odszkodowanie według cen wolnorynkowych), jak również poddanie roszczeń z tego tytułu kontroli sądu. Równolegle miała zostać udrożniona procedura zmiany właściciela i sposobu użytkowania gruntów należących do Skarbu Państwa, włącznie z dopuszczeniem do nich — na prawach własności — państwowych osób prawnych i spółdzielni.

Ostatnie z oficjalnych posiedzeń komisji działających przy Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych odbyło się 9 grudnia 1981 r. Omawiano na nim, już opracowane, założenia reformy prawa rolnego, w tym nowelizacji Kodeksu cywilnego, oraz przygotowania do zgłoszenia potrzeby zmiany Konstytucji, tak by zrównać typy i rodzaje własności w rolnictwie³¹. Zakończenie obu prac planowano na 10 października 1982 r. Dalsze przedsięwzięcia częściowo przerwało, a częściowo znacznie utrudniło wprowadzenie stanu wojennego. Choć nie zaprzestano starań na rzecz modernizacji systemu prawa, kończąc m.in. projekt ustawy o upadłości przedsiębiorstwa państwowego — zaadoptowany przez rząd i uchwalony w 1983 r. — większość ówczesnych koncepcji zrealizowano dopiero po zmianie ustroju politycznego, tracąc wiele z ich pierwotnego potencjału gospodarczego i społecznego.

IV. Prawodawstwo stanu wojennego — zmiany i modyfikacje zasad prawa cywilnego

Dekret z 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym³² i powiązane z nim przepisy, a przede wszystkim ich stosowanie, istotnie ingerowały w prawa obywatelskie. Nowe postanowienia nie unormowały bezpośrednio wielu restrykcji, ale zostały zredagowane tak, by dać bardzo dużą swobodę władzom. Zastrzeżono w nich dopuszczalność zawieszenia, także innych niż wskazane w tym dekreście, praw podstawowych (art. 4) oraz stwierdzono zawieszenie mocy obowiązującej wszelkich przepisów dotyczących spraw unormowanych odmiennie niż w dekreście i wydanych na jego podstawie przepisach wykonawczych (art. 57). Delegację tę rząd wykorzystał do przeprowadzenia na drugim planie legislacyjnym wielu kontrowersyjnych przedsięwzięć, w tym pozbawienia NSZZ „Solidarność” jego majątku.

³⁰ *Uwagi dotyczące projektu ustawy o gospodarce terenami nierolniczymi (09.10.1981 r.)*, [w:] *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności”*..., s. 419–421.

³¹ A. Klein, *Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny*, [w:] *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności”*..., s. 417–418.

³² Dz.U. Nr 29, poz. 154.

Bezpośrednio do sfery stosunków cywilnoprawnych odnosiło się kilka artykułów dekretu. Unormowano w nich, obok uproszczonego trybu niektórych czynności rejestracji stanu cywilnego, tymczasowe pozbawienie posiadania, rozporządzania i ochrony niektórych rodzajów mienia, a także przesłanki utraty własności. Wśród nich wskazano zawieszenie nienaruszalności mieszkań i tajemnicy korespondencji, depozyt broni³³ oraz urządzeń nadawczych i nadawczo-odbiorczych (art. 19, 21), lecz także zakaz użytkowania urządzeń poligraficznych, a jeżeli były w posiadaniu jednostek gospodarki uspołecznionej — dostęp do nich jedynie za odrębnym zezwoleniem i pod kontrolą administracyjną (art. 17). Ostatnią z wymienionych restrykcji stosowano w specyficzny sposób, łącząc ją z umieszczoną w zupełnie innej części dekretu (przepisy karne) sankcją przepadku mienia, nawet jeżeli nie było własnością sprawcy, ale służyło do popełnienia przestępstwa polegającego na „rozpowszechnianiu wiadomości mogących osłabić gotowość obronną” PRL. Na tej podstawie możliwe stało się zarówno pozbawienie własności samochodu, w którym przewożono ulotki, jak i całego mienia z lokalu, gdzie znajdował się powielacz lub drukarka. Miało to na celu likwidację „drugiego obiegu informacji”, który w warunkach przemilczania wielu istotnych kwestii oraz fałszowania danych przez państwowe media i instytucje pełnił funkcję zarówno niezależnego źródła wiedzy, jak i krytycznego weryfikatora oficjalnej narracji. Służył również do samoorganizacji wielu grup społecznych, które po sierpniu 1980 r. rozpoczęły działalność, nie tylko na poziomie lokalnym i branżowym, lecz także ogólnokrajowym.

Rada Ministrów otrzymała również nowe uprawnienia w zakresie prawa lokalowego zakładającej ustanawianie dodatkowych zasad przymusowego najmu lokali i budynków oraz opróżnienia lokalu użytkowego (art. 32 dekretu). Z kolei wobec rolników rząd uzyskał kompetencję nakładania różnorodnych świadczeń, poczynszu od przekazywania mienia rolniczego w nieodpłatne użytkowanie lub nakazania prowadzenia w gospodarstwie konkretnego typu produkcji pod rygorem egzekucji administracyjnej (art. 30), po reglamentację i zakaz obrotu towarami, zarówno żywnościowymi, jak i przemysłowymi (art. 31). Zgodnie z brzmieniem dekretu z 12 grudnia 1981 r. na obywateli i jednostki gospodarki nieuspołecznionej można było nałożyć także inne obowiązki, co zrealizowano w wydanych w tym samym czasie rozporządzeniach i zarządzeniach³⁴. Wzmiankowane sankcje realizowano głównie wobec rolników, którzy funkcjonując już wcześniej pod ciężarem licznych obowiązków na rzecz państwa oraz ograniczeń w rozporządzaniu własnym mieniem, zostali poddani następnym zakazom.

³³ Przewidziana w dekrete możliwość odebrania broni została wprowadzona Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie złożenia do depozytu broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz zakazu noszenia przedmiotów i narzędzi, których używanie może zagrażać porządkowi publicznemu, Dz.U. Nr 29, poz. 163.

³⁴ Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony kraju w czasie obowiązywania stanu wojennego, M.P. Nr 30, poz. 276.

Natomiast nowe rozwiązania administracyjne w zakresie prawa lokalowego pełniły rolę propagandową (próba tworzenia domniemania, iż w ten sposób rząd poprawi sytuację mieszkaniową osób potrzebujących) oraz prewencyjną wobec potencjalnych opozycjonistów (dokwaterowanie lub tymczasowe odebranie lokalu jako forma szykany).

Charakterystyczny dla ówczesnych władz sposób myślenia o spacyfikowaniu nastrojów społecznych poprzez sankcje majątkowe, a przynajmniej ryzyko ich użycia, potwierdzały też inne przepisy dekretu. Wśród nich wyróżniały się dwie podstawy pozbawienia prawa własności — przypadek na rzecz Skarbu Państwa przesyłek pocztowych zatrzymanych przez organy cenzury (bez prawa odwołania od decyzji — art. 18 ust. 3³⁵) oraz wywłaszczenie nieruchomości na cele związane z obroną państwa lub wykonaniem ważnych zadań społeczno-gospodarczych (art. 32 ust. 4–5). W praktyce dolegliwe dla obywateli były przede wszystkim działania cenzury, ponieważ paczki, w tym od rodaków z zagranicy, pełniły ważną rolę w systemie społecznej samopomocy, a listy, przy bardzo ograniczonym dostępie do telekomunikacji, pozostawały podstawową formą kontaktu.

Dekret umożliwił również zastosowanie bezpośrednich restrykcji majątkowych w stosunku do podmiotów, które nie popełniły przestępstwa ani nie naruszyły żadnego przepisu prawa, w tym ustanowionego po 12 grudnia 1981 r. Dotyczyło to sytuacji osób fizycznych poddanych internowaniu oraz — zawieszonych na czas stanu wojennego — związków zawodowych i organizacji społecznych³⁶, które następnie zdelegalizowano. Mienie osób internowanych mogło „w razie potrzeby” zostać zabezpieczone w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji. Odnoszące się do tej kwestii rozporządzenie nie precyzowało przywołanego kryterium, pozostawiając decyzję komendantowi wojewódzkiemu Milicji Obywatelskiej³⁷. Korzystanie z tej dyspozycji nie było nagminne — z reguły umożliwiano sprawowanie pieczy nad majątkiem przez rodzinę osoby internowanej, jednak odnotowano także przypadki pozbawienia własności, a przede wszystkim niszczenia części mienia ruchomego w trakcie poszukiwania lub zatrzymania danej osoby. W przypadku zawieszonej organizacji organ podejmujący rozstrzygnięcie zostawał również uprawniony do określenia sposobu „postępowania z majątkiem” (art. 15 ust. 3 dekretu). Ta kompetencja została zrealizowana tak, by stopniowo doprowadzić do wywłaszczenia bez odszkodowania. Przykładem była kilkuetapowa procedura zastosowana wobec, liczącego wtedy ok. 10 mln

³⁵ Aktem wykonawczym było Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie powołania organów cenzury przesyłek pocztowych, korespondencji telekomunikacyjnej oraz kontroli rozmów telefonicznych, M.P. Nr 30, poz. 275.

³⁶ Zarządzenie nr 51 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 1981 r. w sprawie zawieszenia działalności związków zawodowych i niektórych organizacji społecznych na czas obowiązywania stanu wojennego, M.P. Nr 30, poz. 273.

³⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1981 r. o zasadach postępowania w sprawach o internowanie obywateli polskich, Dz.U. Nr 29, poz. 159.

członków, NSZZ „Solidarność”. Najpierw oddano poszczególne składniki jego majątku w zarząd kierowników jednostek organizacyjnych, w których się znajdował, potem wydano nową ustawę o związkach zawodowych³⁸ oraz rozporządzenie Rady Ministrów o tymczasowym zarządzie majątkiem, byłych już związków, sprawowanym nadal przez kierownictwo zakładów pracy, ale i powołaną w tym celu komisję, która mogła oddać go m.in. w użytkowanie i najem³⁹. Następnie — na mocy kolejnych rozporządzeń⁴⁰ — przeprowadzono parcelację owego zasobu, w tym środków finansowych, z których tylko część przeniesiono⁴¹ na rzecz nowych, prorzadowych związków zawodowych, skupiających wówczas niewielu pracowników, a także Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych⁴².

Faktyczna, a następnie formalna likwidacja związków zawodowych nie była jedyną konsekwencją prawną stanu wojennego w odniesieniu do funkcjonowania przedsiębiorstw i urzędów państwowych. Zawieszona została również działalność samorządu pracowniczego (art. 16 dekretu), co ze względu na przyznane mu dwa miesiące wcześniej pewne uprawnienia w zakresie współzarządzania majątkiem powodowało ponowne poddanie wszystkich przedsiębiorstw nieograniczonej władzy administracyjnej. Jej przedstawicielem mógł być wprowadzony do przedsiębiorstw i spółdzielni oraz nadzorujący ich działalność komisarz (art. 4 ust. 1 pkt 4, art. 40). Pozostałe przedsięwzięcia, choć przedstawiane jako realizowana pod ochroną stanu wojennego reforma prawno-ustrojowa⁴³, nie miały z nią wiele wspólnego.

Powracając do instrumentów centralnego, dyrektywnego planowania, należy wskazać, że zaniechano większości prac nad wzmocnieniem zasad prawa cywilnego. Reaktywację „administratywizacji” anonsowała Uchwała Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1981 r. w sprawie funkcjonowania gospodarki w okresie stanu wojennego⁴⁴. Wykonywanie zadań produkcyjnych przewidziano w ramach nowych

³⁸ Ustawa z dnia 8 grudnia 1982 r. o związkach zawodowych, Dz.U. Nr 32, poz. 216.

³⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 1982 r. w sprawie tymczasowego zarządu majątkiem byłych związków zawodowych, Dz.U. Nr 34, poz. 226.

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1982 r. w sprawie zasad i trybu przekazywania majątku byłych zakładowych organizacji związkowych, Dz.U. z 1983 r. Nr 1, poz. 1; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 października 1983 r. w sprawie zasad i trybu częściowego przekazywania majątku byłych związków zawodowych, Dz.U. Nr 60, poz. 271; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 1984 r. w sprawie zasad i trybu przekazywania majątku byłych związków zawodowych zrzeszających pracowników zatrudnionych w danej gałęzi pracy, w danym rodzaju zatrudnienia lub zawodzie, Dz.U. Nr 23, poz. 109.

⁴¹ Przepisy z lat 1982–1985 zostały zrehabilitowane w sposób umożliwiający władzom ustalanie dowolnej wielkości i rodzaju mienia przekazywanego nowym związkom zawodowym.

⁴² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 1985 r. w sprawie majątku byłych związków zawodowych, Dz.U. Nr 25, poz. 107.

⁴³ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 25 stycznia 1982 r., M.P. Nr 5, poz. 20.

⁴⁴ M.P. z 1982 r. Nr 1, poz. 1.

programów operacyjnych, zwiększono biurokrację procedury przydziału przedsiębiorstwom środków materialnych i finansowych oraz wprowadzono ogólne upoważnienie urzędników do bliżej niesprecyzowanego „interweniowania” w działalność zakładów (§ 4 ust. 1 pkt 4 uchwały).

Częściowo tę koncepcję kontynuowała nowa Ustawa z 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym⁴⁵. Rozwój państwa definiowała poprzez planistyczną regulację na wielu poziomach jego organizacji, potwierdzając także prawo administracji do określenia treści umów z udziałem przedsiębiorstw oraz stosowania wobec nich innych, wiążących instrumentów. Pomimo że w przywołanej ustawie nawiązano też ogólnie do „mechanizmu rynkowego”, a przedsiębiorstwom pozwolono opracowywać również własne plany, stosunki prawne wciąż determinowały narzędzia centralnego zarządzania. Jednym z nich pozostawała kazuistyczna regulacja ogólnych warunków umów sprzedaży i dostawy. Wprawdzie w 1982 r. zdecydowano o zastąpieniu dotychczasowych przepisów nową uchwałą Rady Ministrów⁴⁶, lecz — tak jak poprzednie — wprowadziła ona znaczne odstępstwa od bezwzględnie obowiązujących norm Kodeksu cywilnego. Pozostawiony w niej stronom zakres swobody nie obejmował natomiast kluczowych dla obrotu kwestii. Podobnej autokorekty wcześniejszych deklaracji rząd dokonał wobec prawa zbywania przez przedsiębiorstwa składników majątkowych podmiotom niebędącym jednostkami gospodarki uspołecznionej. Przepisy wykonawcze z 1982 r. istotnie to ograniczyły, zastrzegając dodatkowe warunki dla tego typu transakcji⁴⁷.

Obecność przywołanych oraz wielu innych mechanizmów nakazowo-rozdzielczych powodowała, że nawet rzeczywiście innowacyjne, choć nieliczne przedsięwzięcia legislacyjne — z racji swojej niekomplementarności z pozostałymi elementami systemu gospodarczego — nie zmieniały znacząco funkcjonowania stosunków prawnych, petryfikując tym samym jedno ze źródeł kryzysu.

Taki los spotkał m.in. — wprowadzone w lipcu 1982 r. — prawo bankowe⁴⁸. Zracjonalizowano w nim zasady obsługi finansowej przedsiębiorstw państwowych oraz dopuszczono tworzenie banków w różnej formie prawnej, w tym spółdzielczych i spółek akcyjnych, także z udziałem kapitału zagranicznego. Poprawy

⁴⁵ Dz.U. Nr 7, poz. 51.

⁴⁶ Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 27 września 1982 r. w sprawie umów sprzedaży oraz umów dostawy między jednostkami gospodarki uspołecznionej, M.P. Nr 26, poz. 235.

⁴⁷ Przykładem takich przepisów było Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 1982 r. w sprawie zbywania przez przedsiębiorstwa państwowe na rzecz nieuspołecznionych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych niektórych składników mienia tych przedsiębiorstw, Dz.U. Nr 4, poz. 26, zezwalające na zbywanie wyselekcjonowanych obiektów służących przetwórstwu rolnemu oraz produkcji niektórych materiałów budowlanych, ponadto jedynie podmiotom dającym rękojmię należytego wykorzystania tego mienia dla lokalnej produkcji.

⁴⁸ Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. — Prawo bankowe, Dz.U. Nr 7, poz. 56; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 listopada 1982 r. w sprawie ogólnych zasad udzielania kredytów przez banki, Dz.U. Nr 45, poz. 293.

sytuacji nie przyniosło również nowe prawo spółdzielcze uchwalone 16 września 1982 r.⁴⁹ Postanowienia o osobowości prawnej i samodzielności spółdzielni nie były bowiem spójne m.in. z przymusową przynależnością do jednego z kilku centralnych związków spółdzielczych i ich szerokimi uprawnieniami względem spółdzielni oraz obowiązkiem działania nie tylko w celu zaspokajania potrzeb członków, lecz także „dla dobra Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Na tle ówczesnej typizacji własności nieczytelny pozostawał też charakter mienia spółdzielni⁵⁰. Umożliwiono im natomiast współdziałanie, w formie spółek cywilnych i handlowych, z innymi podmiotami.

Większą aktywność niż wobec sektora uspołecznionego władze wykazały w stosunku do obywateli. Już w dekreście z 12 grudnia 1981 r. Radę Ministrów umocowano do zmiany zasad powstawania i wykonywania zobowiązań podatkowych, a także zasad obrotu finansowego i systemu ubezpieczeń majątkowych oraz osobowych (art. 33). Delegację tę wykorzystano, ograniczając możliwość obrotu gotówkowego⁵¹, w tym dysponowania środkami zgromadzonymi na rachunkach bankowych⁵², a także zawieszając udzielanie i realizację kredytów dla ludności i jednostek gospodarki nieuspołecznionej oraz zwiększając niektóre obciążenia fiskalne, w tym opłaty za użytkowanie wieczyste⁵³. W lutym 1982 r. zniesiono wprawdzie restrykcje w stosunku do rachunków bankowych⁵⁴, ale utrzymano blokadę kredytów (do końca 1982 r.) oraz środków w walutach obcych (częściowo złagodzoną w październiku 1982 r.⁵⁵). Prawo do kredytu (obywatele — cele budowlane i remontowe oraz zakup towarów i usług; nieuspołecznione podmioty gospodarcze — kredyt obrotowy i inwestycyjny) reaktwowano dopiero w 1983 r.

⁴⁹ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. — Prawo spółdzielcze, Dz.U. Nr 30, poz. 210.

⁵⁰ Dopiero skutek nowelizacji art. 3 ustawy w 1994 r. wprowadzono jednoznaczne rozstrzygnięcie, iż majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków.

⁵¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 grudnia 1981 r. w sprawie zasiłków przysługujących członkom rodzin żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową w czasie obowiązywania stanu wojennego, Dz.U. Nr 29, poz. 162.

⁵² W stosunku do ludności i jednostek gospodarki nieuspołecznionej ograniczono wysokość wypłat z rachunków bankowych i oszczędnościowych, a wypłaty z rachunków walutowych obywateli polskich w ogóle zawieszono.

⁵³ M.in. opłaty przy sprzedaży budynków z równoczesnym oddaniem działki w użytkowanie wieczyste — Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1982 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie sprzedaży przez Państwo budynków z równoczesnym oddawaniem działek w użytkowanie wieczyste, Dz.U. Nr 45, poz. 296.

⁵⁴ Zarządzenie Ministra Finansów i Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 29 stycznia 1982 r. w sprawie uchylecia ograniczeń w zakresie obrotu oszczędnościowego i czekowego, M.P. Nr 5, poz. 30.

⁵⁵ Zarządzenie Ministra Finansów i Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 4 października 1982 r. w sprawie wprowadzenia dalszych ułatwień w dysponowaniu środkami zgromadzonymi na rachunkach walutowych osób fizycznych — krajowców dewizowych, M.P. Nr 24, poz. 213.

Znacznie szybciej podniesiono ceny (od 1 lutego 1982 r.⁵⁶), zmieniając częściowo ich strukturę (ceny urzędowe, regulowane i umowne⁵⁷) przy jednoczesnym poszerzeniu grupy towarów i usług objętych stawkami urzędowymi⁵⁸. Zgodnie z zapowiedziami rządu wzrost kosztów utrzymania miały częściowo zneutralizować rekompensaty oraz instytucja inspekcji cen. Prawo do ekwiwalentu nie miało jednak powszechnego charakteru, a jedno z jego kryteriów odnosiło się do pracy w sektorze gospodarki uspołecznionej⁵⁹. Natomiast kontrolę cen, sankcjonowaną karami finansowymi⁶⁰, powiązano z zaostreniem, w tym samym roku, odpowiedzialności za spekulację⁶¹. Tego rodzaju regulacje i funkcjonujące na ich podstawie instytucje nie poprawiły sytuacji konsumentów. Reglamentacji poddawano kolejne grupy towarów, w tym benzynę, zeszyty szkolne i buty, przesuując kilkakrotnie terminy zniesienia owych ograniczeń⁶²; z kolei problem niskiej jakości produktów „rozwiązano”, obniżając stosowne normy. W tym kontekście wraz z wprowadzeniem stanu wojennego symbolicznego wymiaru nabrało zajęcie, a następnie skierowanie na przemiał wydrukowanego już opracowania zmian w prawie konsumenckim, które przygotowali prawnicy Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych.

Zdecydowano natomiast o szerszym dopuszczeniu do rynku prywatnych przedsiębiorców. Mieli być nimi rzemieślnicy, motywowani bardziej korzystnymi niż dotychczas przepisami⁶³, osoby fizyczne i nieuspołecznione osoby prawne prowadzące na podstawie koncesji handel zagraniczny oraz nowa kategoria gospodarcza — „podmioty zagraniczne” aktywne w sferze drobnej wytwórczości⁶⁴

⁵⁶ Uchwała nr 23 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1982 r. w sprawie cen detalicznych podstawowych artykułów żywnościowych, opału i energii, M.P. Nr 4, poz. 17.

⁵⁷ Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach, Dz.U. Nr 7, poz. 52.

⁵⁸ Uchwała nr 278 Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1981 r. w sprawie funkcjonowania gospodarki w okresie stanu wojennego, M.P. z 1982 r. Nr 1, poz. 1; Uchwała Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 26 lutego 1982 r. w sprawie określenia wykazu towarów i usług, na które ustala się ceny urzędowe, M.P. Nr 8, poz. 45; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1982 r. w sprawie upoważnienia organów administracji państwowej do ustalania niektórych cen urzędowych i marż handlowych urzędowych oraz określania zasad ustalania cen regulowanych, Dz.U. Nr 18, poz. 134.

⁵⁹ Uchwała nr 24 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1982 r. w sprawie rekompensat pieniężnych z tytułu wprowadzenia z dniem 1 lutego 1982 r. nowych cen detalicznych podstawowych artykułów żywnościowych, opału i energii, M.P. Nr 4, poz. 18.

⁶⁰ Uchwała nr 28 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1982 r. w sprawie powołania inspekcji cen, M.P. Nr 7, poz. 38.

⁶¹ Ustawa z dnia 9 października 1982 r. o zmianie ustawy o zwalczaniu spekulacji, Dz.U. Nr 33, poz. 218.

⁶² Ustawa z dnia 21 grudnia 1983 r. o zmianie niektórych ustaw wprowadzających reformę gospodarczą, Dz.U. Nr 71, poz. 813.

⁶³ Ustawa z dnia 16 września 1982 r., zmieniająca ustawę o wykonywaniu i organizacji rzemiosła, Dz.U. Nr 31, poz. 213.

⁶⁴ Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o uprawnieniach do prowadzenia handlu zagranicznego, Dz.U. Nr 7, poz. 59; Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej

(przy ograniczeniu wielkości transferu dochodów). Wraz z nimi w stosunkach prawnych częściej zaczęto stosować prawo cywilne, choć nadal podlegały one administracyjnej interwencji. Jednym z jej nowych rodzajów stała się wzmiankowana wcześniej inspekcja, upoważniona również do kontroli cen umownych. Tym razem jednak władze ustawowo zadeklarowały trwałą byt rzemiosła w socjalistycznym modelu gospodarki, jednocześnie ułatwiając dostęp do tej formy przedsiębiorczości, a także jej ekonomiczną efektywność — poprzez zwiększenie maksymalnej liczby osób, które mógł od tej pory zatrudniać rzemieślnik.

W ten sam nurt wpisano liberalizację prawa rolnego. Jej przeprowadzenie przewidziano w porozumieniu rzeszowsko-ustrzyckim, którego rząd — w przeciwieństwie do innych porozumień społecznych — zdecydował się dotrzymać, składając do Sejmu jeszcze przed wprowadzeniem stanu wojennego projekty trzech ustaw⁶⁵. To szybkie tempo wynikało częściowo z faktu, że obywatelscy reformatorzy pracowali wówczas nad znacznie dalej idącą normalizacją stosunków z udziałem indywidualnych rolników. Pogłębiający się po 12 grudnia 1981 r. kryzys żywnościowy skłonił rząd do wprowadzenia w życie gotowych, choć wciąż traktujących zbyt wąsko główny problem, przepisów. Stosowną reformę zapowiedziała uchwała Sejmu z 25 stycznia 1982 r.⁶⁶, głosząca, iż zwiększenie produkcji i wydajności wymaga umocnienia gwarancji chłopskich gospodarstw. W mniej znanym opinii publicznej uzasadnieniu ustaw stwierdzono jednak, że zawarte w niej rozstrzygnięcia nie są przejawem modyfikacji założeń ustrojowych względem prawa podmiotowego i zasad wykonywania własności⁶⁷, lecz stanowią przede wszystkim rodzaj alternatywnej metody walki z niedoborem.

Nowelizacja Kodeksu cywilnego dokonana 26 marca 1982 r.⁶⁸, obok potwierdzenia ochrony indywidualnych gospodarstw, zniosła jej najpoważniejsze ograniczenia, w tym dotychczasowy próg 15 ha jako maksymalnej powierzchni nabywanej ziemi (liczony łącznie dla wszystkich — już posiadanych i dodatkowo kupowanych — gruntów), podwyższając go — w zależności od regionu — do 50 lub 100 ha. Ułatwiono również nabycie gospodarstwa osobom pracującym w rolnictwie, lecz niemającym formalnych kwalifikacji⁶⁹, przede wszystkim w wypadku dziedziczenia i zniesienia współwłasności. Równie istotne stały

Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez osoby prawne i fizyczne, Dz.U. Nr 19, poz. 146.

⁶⁵ Projekty ustaw złożono w Sejmie 3 grudnia 1981 r.

⁶⁶ M.P. Nr 5, poz. 20.

⁶⁷ W uzasadnieniu projektu nowelizacji Kodeksu cywilnego z 25 marca 1982 r. stwierdzono, że: „szeroka i wnikliwa dyskusja nie podważyła podstawowych rozwiązań zawartych w Kodeksie cywilnym, natomiast radykalnych zmian wymagają poszczególne przepisy” — *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu*, Warszawa 1982, s. 83.

⁶⁸ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny oraz uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, Dz.U. Nr 11, poz. 81.

⁶⁹ W nawiązaniu do nowelizacji art. 160 Kodeksu cywilnego wydano Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 1982 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przenoszenia własności

się postanowienia o trybie nabycia własności przez samoistnych posiadaczy (ich liczbę szacowano na ponad 1 mln osób), w którym procedurę administracyjną zastąpiono sądową. Dalsze porządkowanie, utrzymującego się od reformy rolnej, stanu władania przez część rolników ziemią bez posiadania przez nich formalnego tytułu prawnego zdecydowano się wspierać głównie sankcjami finansowymi. Pomocne w tej sprawie miało być też pierwszeństwo właścicielskich praw obywateli przed uprawnieniami Skarbu Państwa, wprowadzone nowelizacją Kodeksu postępowania cywilnego, wzmacniająca uprawnienia współwłaścicieli w przypadku egzekucji z nieruchomości⁷⁰.

Przeprowadzono również zmiany w zasadach scalania i wymiany gruntów, zastępując przepisy z lat 60. korzystniejszą dla prywatnej własności nową ustawą⁷¹. Zniesiono także część rozproszonych przepisów skutkujących arbitralnym przejmowaniem na rzecz państwa chłopskiej ziemi i lasów. Ich miejsce zajął jeden akt prawny, zawężający zarówno podstawy przymusowego wykupu, jak i utraty gruntów bez odszkodowania⁷². Natomiast na mocy przepisów wykonawczych rozszerzono możliwości nabywania przez rolników nieruchomości rolnych należących do Skarbu Państwa⁷³. Dopełnieniem wskazanych przedsięwzięć była Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁷⁴, przywracająca obu instytucjom należną im rangę prawną i włączająca je do systemu gwarancji ochrony własności. Jego dodatkowym elementem stało się złagodzenie zasad opodatkowania spadków i darowizn⁷⁵. Dopiero jednak przeprowadzoną 20 lipca 1983 r. nowelizację Konstytucji⁷⁶, potwierdzającą wzmocnienie statusu indywidualnych gospodarstw rolnych, potraktowano jako pierwszą, wiążącą również ideologicznie, zgodę PZPR na modyfikację marksistowskiego dogmatu o jedynie przejściowej obecności nieuspołeczniczonych podmiotów gospodarczych.

Listę zmian w sferze cywilnoprawnej zamykała rozbudowa regulacji ubezpieczeń majątkowych i osobowych⁷⁷ oraz uchwalona 3 grudnia 1982 r.⁷⁸ nowelizacja prawa lokalowego, w tym zasad ustanawiania odrębnej własności lokali i dostępu

nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych, Dz.U. Nr 37, poz. 245.

⁷⁰ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. Nr 11, poz. 82.

⁷¹ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu gruntów, Dz.U. Nr 11, poz. 80.

⁷² Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. Nr 11, poz. 79.

⁷³ Zarządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 18 września 1982 r. w sprawie cen, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, M.P. Nr 23, poz. 205.

⁷⁴ Ustawa z dnia 26 września 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, Dz.U. Nr 19, poz. 147.

⁷⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 marca 1982 r. w sprawie złagodzenia obciążeń w podatku od spadków i darowizn, Dz.U. Nr 10, poz. 77.

⁷⁶ Dz.U. Nr 39, poz. 175.

⁷⁷ Ustawa z dnia 20 września 1985 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych, Dz.U. Nr 45, poz. 242.

⁷⁸ Dz.U. Nr 37, poz. 244.

osób fizycznych do lokali użytkowych, a także przewidująca — jeszcze bardzo ograniczone — przesłanki stosowania czynszu umownego. Większość najemców nadal jednak płaciła według stawek urzędowych, nieodpowiadających kosztom utrzymania lokali. Wprawdzie w 1981 r., po raz pierwszy od 16 lat, przewidziano podwyżkę czynszów, lecz tylko wobec nowych lokatorów. Tymczasem stawki opłat za użytkowanie wieczyste w 1982 r. wzrosły o 300%. Pomoc, jaką w tym czasie otrzymali właściciele zdewastowanych domów wielomieszkaniowych, sprowadzono do ubiegania o nieco większe niż symboliczne dofinansowanie naprawy budynku, a w szczególnie uzasadnionych wypadkach, ocenianych przez organy administracji, nawet do zaliczki na poczet remontu⁷⁹. Nie zdecydowano się natomiast na zapowiadaną rok wcześniej zasadniczą zmianę systemu opłat⁸⁰.

V. Następstwa stanu wojennego dla rozwoju prawa cywilnego

Jako jedną z przyczyn, lecz także konsekwencję stanu wojennego ówczesne władze wskazywały stabilizację gospodarki, a następnie jej reformę, wzmacniającą ekonomiczno-społeczną efektywność systemu⁸¹. Potwierdzeniem intencji i rezultatów miała być m.in. wprowadzona w sierpniu 1982 r. procedura weryfikacji przebiegu tego procesu. Przewidziano w niej liczne parametry analiz oraz ocen stanu porządkowania prawa gospodarczego, w tym usuwania niespójności systemowych i zwiększania obecności przepisów stymulujących efektywność przedsiębiorstw państwowych⁸². Na podstawie prawnych i ekonomicznych faktów można dowodzić jednak, że reformie nie nadano zapowiadanej skali. Pod rządami dekretu z 12 grudnia 1981 r. oraz w następnych latach funkcjonowanie podstawowej grupy producentów i usługodawców poddano tylko fragmentarycznym zmianom. Zaniechano natomiast tych, które faktycznie sprzyjały modernizacji i rozwojowi. Ówczesne zakłady pracy, pomimo delegalizacji niezależnych związków zawodowych, były postrzegane przez władze przede wszystkim w kategoriach

⁷⁹ Uchwała nr 156 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 1982 r., zmieniająca uchwałę w sprawie pomocy finansowej państwa na bieżące naprawy domów wielomieszkaniowych stanowiących własność osób fizycznych, M.P. Nr 19, poz. 162.

⁸⁰ W trakcie posiedzenia Sejmu 6 maja 1981 r., odpowiadając na interpelację poselską, minister Józef Kępa przyznał, że „najgorszą jakościowo grupę zasobów mieszkaniowych w Polsce stanowią wielorodzinne budynki prywatne”, jednak ze względu na kryzys gospodarczy i potrzebę kompleksowego działania wsparcie dla właścicieli wraz z reformą czynszów zostanie udzielone w 1982 r. — *Sprawozdanie stenograficzne*...

⁸¹ W. Jaruzelski, przemawiając w Sejmie w styczniu 1982 r., stwierdził, iż skutek wprowadzenia stanu wojennego nie doszło do przerwania reform, natomiast: „uniknęliśmy tylko wypaczeń, jakie groziłyby przy wprowadzeniu tych przemian w warunkach rozprężenia” — *ibidem*, s. 14.

⁸² Uchwała nr 151 Rady Ministrów z dnia 19 lipca 1982 r. w sprawie systemu analiz i ocen funkcjonowania mechanizmów reformy gospodarczej, M.P. Nr 19, poz. 160.

politycznych (lokalizacja opozycyjnej wielkoprzemysłowej klasy robotniczej), co już na starcie niweczyło realną poprawę sytuacji, ta bowiem wymagała przyznania przedsiębiorstwom większych uprawnień. Kierownictwo PZPR wciąż nie było gotowe do akceptacji takich rozwiązań, jak: ograniczenie centralnego planowania, pełna zdolność do czynności prawnych przedsiębiorstw państwowych i spółdzielni, włącznie z prawem własności całego użytkowanego przez nie mienia, a także obrót towarowy i konsumencki regulowany zasadami prawa cywilnego. Symbolem efektów takiego stanowiska było niedotrzymanie, złożonej w imieniu rządu, obietnicy codziennego dostępu obywateli do świeżych bułek, którą starano się zrealizować metodami administracyjnymi.

Wycofując się z przekształceń uspołecznionej sfery stosunków gospodarczych, władze podjęły natomiast ograniczone działania na rzecz poprawy zaopatrzenia rynku poprzez zmniejszenie, lecz nie likwidację, restrykcyjnych i sprzecznych z istotą własności oraz zobowiązań ograniczeń po stronie osób fizycznych. Rozwiązania niektórych problemów obywateli w ogóle jednak zaniechano, w tym tych w sferze prawa lokalowego i konsumenckiego, z kolei w innych stosunkach cywilnoprawnych utrzymując stan niepewności, który wynikał z równoległego anonsowania zwiększenia oddziaływania prawa cywilnego oraz utrzymywania ingerencji administracyjnej. Ponadto ową selektywną liberalizację poprzedziły przepisy stanu wojennego, pozbawiające obywateli części ich praw, również o charakterze majątkowym. Wielu z nich poniosło z tego tytułu wymierne szkody majątkowe. Powstawały one też wskutek nieformalnych praktyk ówczesnych władz, jak miało to miejsce w stosunku do osób opuszczających kraj, które zmuszano do zrzeczenia się praw do lokalu/gospodarstwa, ograniczając im także sumę wywożonych, a pochodzących ze spieniężenia pozostałego majątku, środków finansowych. Odrębnym rodzajem szkód, choć również o wymiarze ekonomicznym, pozostawały konfiskaty mienia, orzekane w procesach karnych, w tym przez sądy wojskowe.

W kategoriach politycznych stan wojenny przedłużył przede wszystkim petryfikację dogmatu hierarchicznie typizowanej własności połączonej z tezą, że cecha ta powinna być stale uwzględniana w takich częściach prawa cywilnego, jak: zobowiązania, postępowanie egzekucyjne, odpowiedzialność za czyny niedozwolone oraz wykładnia zasady współżycia społecznego. Towarzyszące dekretovi z 12 grudnia 1981 r. rozwiązania siłowe umożliwiły też kontynuowanie jałowej w większości przypadków aktywności prawodawczej, zastępującej rzeczywistą, komplementarną reformę.

Straty spowodowane zarówno zarzuceniem wielu twórczych koncepcji prawnych, które pojawiły się w debacie publicznej w latach 1980–1981, jak i przymusowym wyhamowaniem zainicjowanych wówczas licznych gospodarczych przedsięwzięć zostały częściowo odrobione dopiero po roku 1989. Niektórych szkód nie można jednak było już zrekompensować — wśród nich należy wskazać chociażby emigrację zarobkową. Do dziś nierozwiązane pozostają także problemy dotyczące odszkodowania i zadośćuczynienia za straty poniesione

w czasie stanu wojennego przez osoby internowane oraz te, które doznały wówczas uszczerbku na zdrowiu. Przez kilkanaście lat dochodzenie roszczeń blokował zarzut przedawnienia, częściowo usunięty po wydanym w 2011 r. orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego o uznaniu dekretu z 12 grudnia 1981 r. za sprzeczny z ówczesną Konstytucją⁸³. Otworzyło to drogę m.in. do zastosowania art. 417 § 1 kc (szkoda wyrządzona poprzez wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją), aczkolwiek orzecznictwo sądów powszechnych w tych sprawach pozostaje niejednolite. Niektórym sędziom brakuje wiedzy na temat ówczesnego stanu prawnego i skutków jego stosowania, czego przykładem są wyroki i ich uzasadnienia oddalające część roszczeń⁸⁴. Mając na uwadze tego rodzaju zdarzenia oraz potrzebę rozwoju standardów państwa prawa poprzez wykorzystanie m.in. doświadczeń funkcjonowania systemu w warunkach kryzysów polityczno-gospodarczych, celowa pozostaje pogłębiona analiza ustawodawstwa stanu wojennego i metod jego stosowania.

Bibliografia

- Ash T.G., *Polska rewolucja „Solidarność” 1980–1982*, Warszawa 1989.
- Klein A., *Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny*, [w:] *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980–1990: materiały i projekty ustaw Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S” i Społecznej Rady Legislacyjnej*, zebrał i przygotował do wyd. K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Warszawa 2001.
- Lityński A., *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 2010.
- Machnikowska A., *Prawo własności w Polsce w latach 1944–1981. Studium historycznoprawne*, Gdańsk 2010.
- Ochmański J., *Administracja świadcząca. Kształtowanie się idei organizatorskiej funkcji państwa w Polsce Ludowej (1944–1989)*, Poznań 2006.
- Pańko W., *Założenia i kierunki zmian w ustawodawstwie rolnym, listopad 1981 r.*, [w:] *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980–1990: materiały i projekty ustaw Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S” i Społecznej Rady Legislacyjnej*, zebrał i przygotował do wyd. K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Warszawa 2001.
- Wyszyński A., *Zagadnienia teorii państwa i prawa*, Warszawa 1952.

⁸³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08 Dz.U. 2011, nr 64, poz. 342, w którym stwierdzono m.in.: „wydanie tego orzeczenia było konieczne dla ochrony i w interesie wszystkich konstytucyjnych wolności i praw”.

⁸⁴ W wyroku Sądu Okręgowego w Siedlcach z dnia 9 września 2012 r., sygn. II 2 Ko 172/11, który został następnie uchylony wyrokiem SA z Lublina z dnia 17 maja 2012 r., sygn. II AKa 108/12, odnosząc się do roszczeń osoby internowanej, która w trakcie odosobnienia poniosła uszczerbek na zdrowiu, stwierdzono: „Poszkodowany uzyskał korzyści podczas internowania, bo nie ponosił kosztów utrzymania czasie pobytu w więzieniu, a nawet z tego tytułu zaoszczędził, osiągając korzyść majątkową, która powinna być odliczona od zasądanego odszkodowania” — *Biuletyn informacyjny Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Osób Internowanych i Represjonowanych*, <https://internowani-represjonowani.pl/tl/Haniebne-wyroki> (dostęp: 1.01.2018).

Żulawska C., *Uwagi do projektu roboczego na temat ustawy o przedsiębiorstwach społecznych (SOZ NSZZ Solidarność) — 19.06.1981 r.*, [w:] *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980–1990: materiały i projekty ustaw Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S” i Społecznej Rady Legislacyjnej*, zebr. i przygotowali do wyd. K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Warszawa 2001.

THE IMPACT OF MARTIAL LAW LEGISLATION ON CIVIL LAW IN POLAND

Summary

The author seeks to determine the impact of the legislation that emerged in connection with the introduction of martial law in Poland in 1981 on civil law. She starts by referring to axiology as well as the basic principles of civil law in the socialist state. This provides a background for her discussion of the changes introduced after 13 December 1981. In her conclusion the author notes that even today there are still unresolved problems concerning damages and compensation for losses suffered during the martial law period by individuals who were interned as well as those who suffered injuries or were forced to emigrate. Some judges are not familiar with the legislation in force at the time and with the consequences of its application, as can be seen in rulings and statements of reasons dismissing some of the claims.

Keywords: socialism, communism, civil law, martial law.

Anna Machnikowska
anna.machnikowska@ug.edu.pl