



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 9 maja 2017 r.

Adam Bodnar

IV.7004.9.2016.MC

**Pan
Henryk Kowalczyk**

**Minister – członek Rady Ministrów
Przewodniczący Stałego Komitetu
Rady Ministrów**

W ubiegłym roku zwróciłem się do Prezes Rady Ministrów, Pani Beaty Szydło, z obszernym wystąpieniem dotyczącym licznych problemów wynikających z braku uchwalenia przepisów określających zasady reprivatyzowania mienia znacjonalizowanego w okresie PRL (kopia pisma z 7 października 2016 r. w załączeniu). Wystąpienie to Pani Minister Beata Kempa przekazała Panu Ministrowi celem udzielenia odpowiedzi (pismo z 11 października 2016 r. znak: SPRM.211.1.19.2016.MP).

W wystąpieniu tym zwracałem uwagę na tak niekorzystne zjawiska jak: niesprawiedliwe traktowanie poszczególnych grup obywateli (z których jedynie niektórzy mogą odzyskać odebrane im mienie, w różnym zresztą zakresie); stwarzanie pola do różnego rodzaju nadużyć; brak dostatecznej ochrony praw lokatorów reprivatyzowanych kamienic; przerzucenie odpowiedzialności za rozwiązanie wszystkich skomplikowanych problemów na organy stosujące prawo – administrację publiczną i system sądowy. Jednakże kwestią zupełnie podstawową, i nadal nierozstrzygniętą, jest to, w jakim stopniu Rzeczpospolita, będąca w myśl art. 1 Konstytucji dobrem wspólnym wszystkich obywateli, powinna rekompensować nadużycia i krzywdy wyrządzone powojennymi nacjonalizacjami. Zasobem reprivatyzacyjnym pozostaje mienie publiczne – państwowe i samorządowe – służące wszak zaspokajaniu wspólnych potrzeb wszystkich obywateli. Skoro jednak środki budżetowe są ograniczone, tym bardziej rekompensaty, nawet miarkowane, powinny być przyznawane według czytelnych i sprawiedliwych reguł.

Niestety, pomimo upływu kilku miesięcy, Rada Ministrów nie zajęła w tej kwestii żadnego stanowiska. Reprivatyzacja jako taka nie jest również przedmiotem prac

parlamentarnych. Nie podjęto też próby zmierzenia się nawet z wycinkowymi kwestiami, takimi jak chociażby dopuszczalność unieważniania wadliwych decyzji nacjonalizacyjnych po upływie kilkudziesięciu lat. Konieczność legislacyjnej interwencji wynika m.in. z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, stwierdzającego częściową niekonstytucyjność art. 156 kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten umożliwia podważenie, bez żadnych ograniczeń czasowych, decyzji rażąco naruszających prawo, i to nawet takich, w oparciu o które obywatele już wiele lat wcześniej zdążyli ukształtować swoje stosunki majątkowe i osobiste. Oczekiwana zmiana prawa do tej pory jednak nie nastąpiła, nawet przy okazji ostatniej obszernej nowelizacji procedury administracyjnej w kwietniu br. (stanowi to przedmiot osobnej korespondencji Rzecznika z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji – kopia kolejnego pisma RPO z 28 kwietnia 2017 r. w załączeniu). W tym zakresie nieskuteczna okazała się też inicjatywa legislacyjna Senatu: 19 października 2016 r., a zatem tuż po moim wystąpieniu zarówno do Pani Premier, jak i do Marszałka Senatu, w tej właśnie konkretnej sprawie, połączone komisje senackie zdecydowały o zaniechaniu dalszych prac nad projektem zmian w art. 156 k.p.a. (por. *Druk Senacki Nr 154*).

Za właściwy sposób rozwiązania problemu nie można uznać podejścia ustawodawcy choćby do tzw. kwestii gruntów warszawskich – mimo że jest to jedyny obszar „reprywatyzacyjny”, w którym w ostatnim czasie jakiegokolwiek działania legislacyjne zostały w ogóle podjęte (pomijając, uchwaloną jeszcze przez Sejm ubiegłej kadencji, nowelizację ustawy o gospodarce nieruchomościami, ograniczającą obrót roszczeniami dekretowymi i uniemożliwiającą zwroty m.in. terenów wykorzystywanych na cele publiczne). Nawet bowiem uchwalona 9 marca 2017 r. *ustawa o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa* (Dz.U. poz. 718) – niezależnie od kontrowersyjności niektórych jej przepisów, sygnalizowanych też przez Rzecznika – nie stanowi rozwiązania o charakterze systemowym. Wynika to, po pierwsze, ze sposobu ukształtowania organu powołanego do rozpoznawania określonych w ustawie spraw, tzw. Komisji Weryfikacyjnej. W praktyce mogłaby się ona skupić na rzetelnym rozpoznaniu zaledwie niewielkiego ułamka spraw. Co jednak ważniejsze, w ogóle nie zostały zmienione przepisy, na podstawie których aktualnie wydawane są decyzje dekretowe. Tym samym organy nadal zmuszone są do literalnego stosowania anachronicznego aktu prawnego sprzed ponad 70 lat, do tego – co aksjologicznie szczególnie wadliwe – nawet wbrew celom i wartościom założonym przez ustawę z marca br. Ewentualne nieprawidłowości Komisja ma natomiast rozliczać wyłącznie *ex post*, po zakończeniu postępowania; z samego założenia żadnym nieprawidłowościom nie może więc zapobiec. Do tego ustawa ta dotyczy wyłącznie obszaru Warszawy, tymczasem nadużycia, także wobec lokatorów, zdarzają się przecież na terenie całego kraju, zwłaszcza w większych miastach, gdzie grunty

inwestycyjne mają wyższą wartość (tak np. tzw. „czyszciciele kamienic” stali się opinii publicznej znani akurat ze spraw z terenu Poznania).

Przykład Warszawy jasno też uwidacznia, że nawet brak przepisów *stricte* reprivatyzacyjnych nie stanowi żadnej tamy do wysuwania roszczeń finansowych, nie zawsze zasadnych, zarówno przeciwko gminom, jak i Skarbowi Państwa. O ich rosnącej skali świadczą też statystyki Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa (por. m.in. *Sprawozdanie z działalności Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r.*, Warszawa, marzec 2016 r.). Z braku przepisów szczególnych w sprawach tych wykorzystywane są ogólne konstrukcje prawne, z kodeksu postępowania administracyjnego (unieważnianie decyzji), kodeksu postępowania cywilnego (ustalanie stanów prawnych na odległe daty w przeszłości), czy wreszcie kodeksu cywilnego (o odpowiedzialności odszkodowawczej, o rozliczeniach pomiędzy właścicielem a posiadaczem bez tytułu prawnego itd.). Podstawy dokonywania rozliczeń oraz ich zakres wciąż budzą poważne wątpliwości prawne i są źródłem niekończących się sporów doktrynalnych i rozbieżności w orzecznictwie.

Jak podkreślałem już w poprzednim wystąpieniu, brak przepisów ustawowych może być traktowany jako jeden ze sposobów regulowania stosunków społecznych. Nieuniknionym tego skutkiem, zwłaszcza w stanach skomplikowanych, historycznych, jest jednak niejednolitość orzecznictwa. Nawet zaś usunięcie takich rozbieżności uchwałami Sądu Najwyższego czy Naczelnego Sądu Administracyjnego następuje dopiero po latach i może dotyczyć zaledwie pojedynczych, wycinkowych kwestii. W rezultacie jest to najbardziej kosztowny model rozwoju prawa, nie tylko dla całego systemu prawnego, ale przede wszystkim dla samych obywateli, których osobistym kosztem takie zasady są, z trudem, wypracowywane – i to nie przez organy władzy za ten stan rzeczy odpowiedzialne. Ponadto, orzeczenia sądowe, zapadające w określonych stanach faktycznych, nierzadko bywają też niewłaściwie rozumiane czy wręcz ekstrapolowane na sytuacje, których konkretne rozstrzygnięcie nie dotyczy, czego przykładem jest choćby niedawna uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 19 kwietnia br., sygn. III CZP 84/16 dotycząca podstawy prawnej rozliczeń byłych właścicieli gruntów warszawskich z miastem stołecznym Warszawą (w tym postępowaniu uczestniczył też Rzecznik Praw Obywatelskich). Powtórzyć należy, że stan taki wynika wyłącznie z braku właściwych przepisów odszkodowawczych i niewykonania kolejnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego (przywołanych we wcześniejszej korespondencji), zobowiązujących władzę ustawodawczą do uchwalenia przepisów o rekompensatach dla byłych właścicieli kamienic. Odnotować należy co prawda zgłoszony w Sejmie projekt poselski, którego celem jest ostatecznie rozwikłanie problemu tzw. gruntów warszawskich (*Druk Sejmowy Nr 975*), niemniej jednak możliwe jest jego rychłe odrzucenie, o co zresztą wnosi sama Komisja Ustawodawcza (*Druk Sejmowy Nr 1242*). W ocenie Rzecznika Praw

Obywatelskich zaniechanie jakichkolwiek prac nad tego typu projektami skutkuje utrzymywaniem stanu prawnej niejasności i akceptacją prawodawcy dla funkcjonowania rozwiązań niesprawiedliwych, które naruszają prawa zarówno osób pokrzywdzonych działaniami *ancien regime*, jak i – niestety – zaniechaniami władz już demokratycznej Rzeczypospolitej.

Zdając sobie sprawę z ogromu trudności stojących przed prawodawcą, nie można jednak pomijać faktu, że procesy reprivatyzacyjne wciąż się toczą, i to według niejasnych i nie zawsze sprawiedliwych zasad. Wynikające stąd problemy społeczne, gospodarcze i polityczne powinny zostać rozwiązane decyzjami władzy ustawodawczej, mającej demokratyczną legitymację do regulowania stosunków w państwie – a nie pojedynczymi rozstrzygnięciami sądowymi zapadającymi w indywidualnych sprawach. Z tego powodu, wszystkie argumenty podnoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu z 7 października 2016 r. nadal zachowują swoją aktualność, podobnie jak i zgłaszane w tym piśmie postulaty *de lege ferenda*. W tej sytuacji ponownie zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o udzielenie odpowiedzi prezentującej stanowisko Rady Ministrów w przedstawionej sprawie.

(-)[*Adam Bodnar*]

Załączniki:

1. kopia pisma RPO do Prezes Rady Ministrów z 7 października 2016 r. (IV.7004.9.2016)
2. kopia pisma RPO do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 kwietnia 2017 r. (IV.7004.45.2015)