



Warszawa, dnia 18 sierpnia 2009 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
RPO-619524-IV/09/ZA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00

Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Aleksander Grad
Minister Skarbu Państwa

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi od osób, których wierzytelności były zabezpieczone hipoteką na nieruchomościach, które zostały przejęte przez Państwo na podstawie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 z późn. zm.) - zw. dalej „dekretem PKWN”. Wskazują oni, iż zgodnie z art. 18 tego dekretu nabywcy nieruchomości podlegających rozparcelowaniu uzyskiwali ziemię w stanie wolnym od wszelkich długów i ciężarów, co wobec wygaśnięcia hipoteki uniemożliwiało osobom, którym to prawo rzeczowe przysługiwało, realizację swoich roszczeń w przypadku niewypłacalności ich dłużników. Podnoszą także, iż do chwili obecnej Państwo Polskie nie wywiązało się ze swojego zobowiązania do wydania aktu prawnego określającego zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za długi zabezpieczone hipoteką na nieruchomościach podlegających rozparcelowaniu na podstawie tego dekretu, które to zobowiązanie wynika ze zdania drugiego artykułu 18. Odszkodowania za wygaśnięcie hipoteki nie przewiduje także przygotowany przez Ministerstwo Skarbu projekt ustawy o świadczeniach pieniężnych przyznawanych niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji (wersja na dzień 18 maja 2009 r., umieszczona na stronie internetowej Ministerstwa Skarbu). W ocenie skarżących nieuwzględnienie ich roszczeń o odszkodowanie za utracone hipoteki narusza ich prawa i w nieuzasadniony sposób różnicuje sytuację prawną osób, które zostały pozbawione przysługujących im praw do nieruchomości ze względu na ich charakter.

Rzecznik podziela wyżej wskazywane zastrzeżenia osób, które utraciły ograniczone prawo rzeczowe, jakim jest hipoteka, i uważa, że przygotowywany projekt ustawy powinien zawierać przepisy przyznające rekompensatę pieniężną także osobom, które utraciły ograniczone prawo rzeczowe na nieruchomości na skutek wydania dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej i innych aktów nacjonalizacyjnych. Dostrzegając, iż prawo hipoteki obciążające

nieruchomości, które uległy przejściu na cele związane z reformą rolną, wygasło z mocy art. 18 dekretu PKWN stanowiącego o nabyciu ziemi bez obciążeń, co oznacza, iż nie może być ono objęte ochroną przez przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Rzecznik podkreśla, iż obecnie uchwalane przepisy przewidujące rekompensaty pieniężne za utratę mienia na podstawie aktów nacjonalizacyjnych powinny respektować konstytucyjne zasady równej ochrony praw majątkowych i równego traktowania osób znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej zapisane w art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ze względu na wyżej wskazane zasady konstytucyjne obecnie obowiązujące przepisy prawne nie różnicują stopnia ochrony uprawnień właścicieli i podmiotów posiadających ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości. Na gruncie prawa prywatnego (zob. art. 251 k.c.) ograniczonym prawom rzeczowym przysługuje - z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z ich treści - analogiczna ochrona prawna jak prawu własności. Ograniczone prawa rzeczowe tak jak prawo własności wywierają skutek erga omnes, co powoduje, iż każdy podmiot prawa zobowiązany jest do nienaruszania wynikających z nich uprawnień, przy czym bez znaczenia dla mocy obowiązku poszanowania tych uprawnień jest źródło ich pochodzenia. Także obecnie obowiązujące przepisy prawa publicznego określające zasady przyznawania odszkodowania za pozbawienie własności nieruchomości nie różnicują podmiotów posiadających prawo własności i ograniczone prawa rzeczowe pod kątem istnienia prawa do odszkodowania. Zgodnie z podstawową regulacją w tym zakresie, jaką jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.) zarówno wyłączenie prawa własności jak i wyłączenie ograniczonego prawa rzeczowego odbywa się za odszkodowaniem.

W ocenie Rzecznika brak jest powodów, które uzasadniałyby preferencyjne traktowanie właścicieli rozparcelowanych nieruchomości poprzez przyznanie wyłącznie im rekompensaty za utracone mienie. Zarówno bowiem właściciele rozparcelowanych nieruchomości jak i podmioty, którym przysługiwały ograniczone prawa rzeczowe, poniosły wymierną szkodę majątkową wynikającą z utraty przysługujących im praw podmiotowych. Także ani przedmiotowy dekret PKWN ani późniejsze akty prawne nie przyznały żadnej z powyższych grup podmiotów rekompensat, co czyni podnoszone przez nich roszczenia w takim samym stopniu niezaspokojonymi. Jediną różnicą w sytuacji prawnej tych dwu grup podmiotów jest zakres posiadanych przez nie praw do nieruchomości, co w świetle art. 64 ust. 2 Konstytucji uzasadniać mogłoby jedynie zróżnicowanie wysokości należnej rekompensaty, natomiast z pewnością nie uzasadnia całkowitego pozbawienia prawa do odszkodowania. Pewne wnioski co do zakresu swobody ustawodawcy w tym zakresie wynikają z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r. SK 49/05, OTK-A 2007/4/39, w którym to, na tle nieuregulowanej sytuacji prawnej posiadaczy obligacji skarbowych pochodzących z okresu międzywojennego, zawarto stanowisko Trybunału wobec granic ingerencji ustawodawcy w istniejące prawa majątkowe. W ocenie Trybunału: „z jednej strony zasada solidaryzmu, z drugiej zaś zasada proporcjonalności pozwalają ustawodawcy na

wprowadzenie takich rozwiązań prawnych, które, w stosunku do istniejących praw majątkowych z uwagi na szczególne okoliczności, jak wojna, katastrofy naturalne itp., uzasadniają wprowadzenie mechanizmów zmierzających do naprawy stanu niepożądanego dla państwa i w znacznym stopniu obywateli, prowadziłyby do stosunkowego zmniejszenia ich wartości. Jednak w szczególności z zasady solidaryzmu wynika, że tego rodzaju mechanizmy powinny uwzględniać interesy wszystkich zainteresowanych w równym stopniu. Toteż prawodawca, decydując się w związku z takimi nadzwyczajnymi wydarzeniami na istotną ingerencję w istniejące prawa majątkowe, powinien zastosować odpowiednią, proporcjonalną miarę ingerencji wobec wszystkich grup społecznych(...). W związku z tym z całą mocą należy podkreślić, że prawodawca, który realizuje zadania zmierzające do osiągnięcia celu, polegające na - w uproszczeniu ujmując - równomiernym rozłożeniu negatywnych następstw i kosztów związanych ze skutkami takich zdarzeń, powinien stosować środki adekwatne i zmierzające faktycznie do osiągnięcia wspomnianego celu. Nie może natomiast ciężaru ekonomicznego związanego z odbudową państwa przerzucać na jedną czy kilka wybranych grup podmiotów - niezależnie od kierujących nim motywów ideowych czy politycznych. "

Jakkolwiek na skutek przejścia własności nieruchomości wygasły ograniczone prawa rzeczowe je obciążające, a więc nie może być mowy w rozważanym w niniejszym piśmie przypadku o ingerencji w istniejące prawa majątkowe, to jednak wyżej wskazane uwagi Trybunału należy odpowiednio odnieść do regulacji przewidującej rekompensatę za utratę mienia w wyniku aktów nacjonalizacyjnych. Skoro konstytucyjna zasada równej ochrony praw majątkowych zezwala na ograniczenie praw majątkowych jedynie pod warunkiem zachowania wymogów solidaryzmu w ponoszeniu ekonomicznych kosztów tego ograniczenia i proporcjonalności tych ograniczeń to także regulacja przewidująca rekompensatę za pozbawienie tych praw nie może abstrahować od wyżej wymienionych zasad solidaryzmu i proporcjonalności.

Nie można także niedostrzegać zobowiązania Państwa Polskiego do uregulowania kwestii odpowiedzialności za zobowiązania zabezpieczone hipoteką wynikającego z art. 18 zd. 2 dekretu PKWN. Niewywiązanie się z powyższego zobowiązania do chwili obecnej, pomimo upływu ponad 60 lat od wydania dekretu PKWN, samo w sobie może być uznane za naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i do prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji. Za szczególnie rażące naruszenie tej zasady musi zatem być uznane uchwalenie ustawy, która przyznawałaby odszkodowanie dla osób pozbawionych prawa własności na podstawie dekretu **PKWN**, dla których dekret ten nie przewidywał żadnej rekompensaty pieniężnej, a pomijałaby roszczenia, które Państwo *expressis verbis* zobowiązało się uregulować w art. 18 dekretu **PKWN**.

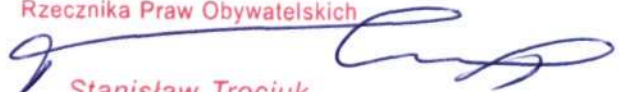
Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, iż w ocenie Rzecznika pominięcie w projekcie ustawy o świadczeniach pieniężnych przyznawanych niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji, prawa do rekompensaty dla podmiotów, które pozbawione zostały z mocy objętych tą ustawą aktów nacjonalizacyjnych, ograniczonych

praw rzeczowych na nieruchomości stanowi nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą relewantną - odjęciem na skutek aktów nacjonalizacyjnych bezwzględnych praw majątkowych. Jest to niezgodne z zakazem dyskryminacji podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej ustanowionym przez art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wydaje się także, iż arbitralne pominięcie w projekcie ustawy przyznającej rekompensaty za pozbawienie mienia roszczeń podmiotów pozbawionych innych niż prawo własności praw majątkowych, a w przypadku podmiotów pozbawionych prawa hipoteki także niewykonanie zobowiązania do uregulowania odpowiedzialności za długi zabezpieczone tym prawem, jest nie do pogodzenia z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W związku z powyższym, Rzecznik Praw Obywatelskich na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.) wnosi o uwzględnienie w toku dalszych prac legislacyjnych nad opracowanym przez Ministra Skarbu projektem ustawy o świadczeniach pieniężnych przyznawanych niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji, roszczeń podmiotów, które w wyniku aktów nacjonalizacyjnych utraciły ograniczone prawo rzeczowe.

Z porażeniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich



Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich