



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-706023-IV/12/MC

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 23. X. 2012

Pan
Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów

Szanowny Panie Premierze

Od wielu lat w sferze zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje prawidłowe rozwiązanie przez polskiego ustawodawcę problemu reprivatyzacji mienia przejmowanego w latach powojennych na cele reform przeobrażających ustrój społeczno-gospodarczy Państwa. Od samego początku swej działalności Rzecznik wielokrotnie przedstawiał swoje stanowisko w tej sprawie, kierując liczne wystąpienia generalne w poszczególnych kwestiach wiążących się z szeroko pojętym zagadnieniem reprivatyzacji; ich liczby nie sposób tu nawet przytoczyć.

Konieczność zadośćuczynienia krzywdom dawnych właścicieli zdaje się być oczywista: mienie odbierano nie tylko na podstawie regulacji prawnych nie do zaakceptowania na gruncie współczesnej aksjologii konstytucyjnej, ale nawet z ich rażącym naruszeniem. Nie wydaje się również nadużyciem stwierdzenie, iż - niezależnie od opcji politycznej - kolejne władze demokratycznej Rzeczypospolitej deklarowały chęć definitywnego rozwiązania tego problemu, podejmując prace nad kolejnymi projektami ustawy reprivatyzacyjnej; jak powszechnie wiadomo, prób tych nie uwieńczył jednak żaden konkretny rezultat. Mimo jednak tego, że *de lege lata* kwestii reprivatyzacji nie rozwiązano w sposób generalny, systemowy, w wielu sytuacjach przepisy szczególnie pozwalają na prowadzenie quasi-reprivatyzacji w sprawach indywidualnych - przy wykorzystaniu różnego rodzaju instrumentów prawnych może dochodzić zarówno do restytucji mienia w naturze, jak i wypłaty pieniężnych odszkodowań. Problem jednak polega na tym, iż owe „systemowe furtki” otwarte są jedynie dla nielicznych grup

poszkodowanych, a kryteria doboru tych grup zdają się być przypadkowe, wybiórcze i w żaden sposób racjonalnie nieuzasadnione.

Już na samym początku gruntownych przemian własnościowych u progu lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, ustawodawca zdecydował się wyposażyć reaktywowane jednostki samorządu terytorialnego w majątek niezbędny do ich samodzielnego funkcjonowania. Przy powszechnej komunalizacji mienia państwowego, pochodzącego w znacznej mierze z nacjonalizacji i wywłaszczeń, jednocześnie konieczne było ustanowienie odrębnej drogi rekompensat dla innego rodzaju wspólnot, kościołów i grup wyznaniowych, jak rozumiem, na zasadzie przyjaznego rozdziału kościołów od państwa, dla wspólnot samorządowych oraz wyznaniowych.

Spośród osób fizycznych częściową rekompensatą objęto przede wszystkim tzw. zabużan. Swoistą kategorię stanowią też dawni właściciele gruntów warszawskich, nie tylko z uwagi na znaczną liczbę wciąż niezakończonych tzw. postępowań dekretowych (kwestia zwrotu pozostaje więc nadal otwarta), ale także z powodu przyznania szcątkowego uprawnienia do odszkodowania za przejęcie mienia (obecnie na podstawie art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nb. uznanego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 2011 r. w sprawie SK 41/09 za niezgodny z Ustawą Zasadniczą; problemy stąd wynikające były przedmiotem wcześniejszego wystąpienia Rzecznika do Ministra Skarbu Państwa). Inne grupy osób pozbawionych mienia - w zgodzie z ówczesnie obowiązującym prawem - jak np. dawni właściciele ziemscy, właściciele lasów, właściciele przedsiębiorstw z tzw. podstawowych gałęzi przemysłu itp. nie są uprawnione do jakiegokolwiek rekompensaty. Odrębną grupę poszkodowanych, która może ewentualnie dochodzić jeszcze swych praw (o czym będzie jeszcze dalej mowa), stanowią osoby dotknięte działaniami dawnej władzy, podjętymi z rażącym naruszeniem ówczesnego prawa. Postępowania te trwają jednak niekiedy ponad dwadzieścia lat, a tylko nieliczni obywatele są w stanie udźwignąć jego koszty.

Obawy przed pełnym zaspokojeniem roszczeń dawnych właścicieli mogą być zrozumiałe - istnieje ryzyko, że budżet Państwa tego ciężaru po prostu może nie udźwignąć. Rzecznik Praw Obywatelskich z całym przekonaniem jednak stwierdza, iż nie może to stanowić jedyne uzasadnienia dla zupełnego zaniechania rozwiązania „kwestii reprivatyzacyjnej”, choćby z tego powodu, iż nie wydaje się, by tego rodzaju przeszkoda

miała w ogóle kiedykolwiek zniknąć. Podobnie, pretekstu dla utrzymywania *status quo* nie powinna stanowić choćby sugestia, że z biegiem czasu potrzeba naprawienia krzywd sprzed kilkudziesięciu lat zdaje się być coraz mniej moralnie uzasadniona - wszak w wielu wypadkach bezpośrednio poszkodowani już nie żyją, a pretensje zgłaszają „jedynie” ich prawni następcy. Braku ustawy reprivatyzacyjnej nie tłumaczy też skala związanych z tym trudności.

Rzecznik zwraca bowiem uwagę, że brak jednolitej systemowej regulacji roszczeń bynajmniej nie likwiduje problemów mających swą genezę w nieuregulowanych kwestiach własnościowych; przeciwnie, przy milczeniu ustawodawcy i niejasności prawa problemy i wątpliwości wciąż narastają. Pojawiają się też nowe, specyficzne dylematy wynikające z konieczności godzenia praw byłych właścicieli, jak i np. praw osób trzecich, które na różnej podstawie roszczą sobie prawa do danej nieruchomości (*casus* lokatorów zasiedlających kamienice zwracane byłym właścicielom). Niejasne zasady zwrotu zaczynają też budzić protesty obywateli - stanowiąc reakcję np. na wtórny, spekulacyjny obrót roszczeniami z dekretu warszawskiego, fikcyjne reaktywacje przedwojennych spółek, czy choćby na praktykę zwracania nieruchomości wcześniej traktowanych jako zasób publiczny gminy, dostępny dla wszystkich bądź wykorzystywany dla dobra wspólnego (jak opisywane przez media przypadki zwracanych na podstawie tzw. dekretu warszawskiego publicznych parków, przedszkoli czy terenów szkolnych). Sytuacja własnościowa stolicy stanowi jaskrawy przykład, do jakich systemowych patologii prowadzi pozostawienie sprzecznych praw i interesów różnych grup obywateli w prawnej próżni; próżnię tę wypełniają wyroki sądów o dużym stopniu niejednorodności. Zaniechanie przez ustawodawcę jednoznacznego i jednolitego rozstrzygnięcia nieuchronnie pojawiających się tu konfliktów interesów i wartości sprawia, że z biegiem lat narasta - całkowicie zrozumiałe - poczucie krzywdy, nierównego traktowania grup obywateli przez władze publiczne i zwykłej niesprawiedliwości. Rozstrzygnąć te wszystkie dylematy może jednak tylko i wyłącznie prawodawca - podjęcie skutecznych działań jest jego zasadniczym obowiązkiem i wyłączną odpowiedzialnością, od których nikt nie może go zwolnić.

Jak już wspomniano wyżej, brak jednolitej regulacji systemowej nie stanowi bariery dla procesów reprivatyzacyjnych - w niektórych wypadkach przejęć mienia dokonanych z naruszeniem ówczesnego prawa reprivatyzacja w sprawach indywidualnych, „w skali mikro”, nadal jest możliwa. Brak ustawy jedynie utrudnia

dochodzenie roszczeń, mnożąc liczbę prowadzonych postępowań, wydłużając czas ich trwania i zwielokrotniając ich koszty. W sprawach tych dochodzi do kolejnego zróżnicowania sytuacji prawnej dawnych właścicieli.

Przejmowanie mienia odbywało się nie tylko na podstawie najróżniejszych historycznych już aktów prawnych, ale także w różnych, niejednorodnych trybach (z mocy ustawy, na podstawie orzeczenia sądowego, decyzji administracyjnej czy innego rodzaju trybów swoistych, jak np. przejmowanie w przymusowy zarząd państwowy). Dodatkowo sytuację komplikuje fakt, iż do tej pory niektóre z procesów nacjonalizacyjnych nie uległy formalnemu zakończeniu. Wciąż, mimo upływu blisko siedemdziesięciu lat, pozostają nierozpoznane tzw. wnioski dekretowe byłych właścicieli gruntów warszawskich, nadal jest niejasna sytuacja prawna niektórych aptek z uwagi na brak stosownych orzeczeń Ministra Zdrowia kończących proces ich przejmowania na rzecz Państwa. Tymczasem ewentualnych roszczeń z tego tytułu obecnie mogą dochodzić praktycznie jedynie te osoby, których mienie przejęto na podstawie decyzji administracyjnej (a nie w innym trybie), i to o tyle, o ile uda im się wykazać, iż decyzję tę wydano z rażącym naruszeniem prawa. Stwierdzenie nieważności decyzji w związku z wydaniem jej z naruszeniem prawa w postępowaniu nadzorczym może stanowić podstawę do zwrotu mienia w naturze lub uzyskania odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. i art. 417 (art. 417¹) k.c. Niekiedy także w razie przejęcia mienia z mocy ustawy były właściciel mógłby dochodzić - już przed sądem cywilnym - ustalenia, w trybie art. 189 k.p.c. (względnie w trybie uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym), iż w jego sytuacji ustawowe przesłanki nacjonalizacji nie ziściły się, a zatem, iż własność danej nieruchomości w ogóle nie przeszła na Skarb Państwa.

Może zatem budzić zastrzeżenia, iż przy opisywanych tu procesach „indywidualnej reprivatyzacji” możliwość naprawienia dawnych krzywd przyznana została jedynie tym osobom, którym nieruchomości odebrano na podstawie rażąco wadliwej decyzji administracyjnej (a nie np. orzeczenia sądowego czy innego aktu), choć tryb orzekania o przejęciu mienia, z punktu widzenia poszkodowanego właściciela, nie powinien mieć tu przesądzającego znaczenia, tym bardziej, że bywał on zupełnie przypadkowy. Nierzadko trudne bywa nawet samo ustalenie, czy do rozpoznania danej sprawy właściwa jest droga administracyjna czy sądowa - co warunkuje przecież samo istnienie prawa do restytucji mienia w trybie art. 156 k.p.a. (por. znane kontrowersje co do właściwego trybu orzekania

o tzw. „niepodpadaniu” zespołów dworsko-pałacowych pod art. 2 lit. e) dekretu o reformie rolnej, wielokrotnie wyjaśniane przez poszerzone składy Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego czy chociażby istniejąca wcześniej dwutorowość trybu orzekania o uprawnieniach zabużańskich poprzez sądowe ustalanie faktu pozostawienia nieruchomości poza granicami kraju, niezależnie od administracyjnego trybu potwierdzania tych praw).

I choć docenić należy fakt, iż przynajmniej niektórzy z dawnych właścicieli mogą wykorzystać nawet tak szcątkowy i niezmiernie skomplikowany tryb dla dochodzenia swych praw, trudno nie dostrzec, iż - właśnie z braku ustawy reprivatyzacyjnej - stosowanie art. 156 k.p.a. uległo swoistemu wynaturzeniu: nie służy on do „bieżącej” eliminacji wadliwych decyzji w trybie nadzwyczajnym, ale - przynajmniej w zakresie obrotu nieruchomościami - umożliwia przede wszystkim odzyskiwanie gruntów i budynków przejętych przed kilkudziesięciu laty, co, jak się wydaje, nie miało być zasadniczym celem tej regulacji.

Stosowanie nadzwyczajnego trybu z art. 156 k.p.a. jako substytutu reprivatyzacji rodzi kolejne problemy, i to zarówno natury procesowej (jak kontrowersje co do ustalania organów właściwych do wydawania decyzji nadzorczych), jak i materialnoprawnej. Te ostatnie to nie tylko trudności z ustaleniem podmiotu odpowiedzialnego za wydanie wadliwej decyzji (co stało się przedmiotem licznych uchwał Sądu Najwyższego - ale i przegranej przez Polskę przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka sprawy *Plechanow przeciwko Polsce*, zob. niżej), ale przede wszystkim wątpliwości, czy roszczenia odszkodowawcze za wadliwe decyzje nie uległy już przedawnieniu. Niejasność prawa w kwestii tak podstawowej dla realizacji przez obywateli ich praw jeszcze niedawno wywoływała tak daleko idące rozbieżności w orzecznictwie, że rozstrzygnąć je musiała uchwała Sądu Najwyższego, i to podjęta w jego pełnym składzie (uchwała z 31 marca 2011r., III CZP 112/10).

Na marginesie, wydaje się, że także i z punktu widzenia przedawnienia prawa do odszkodowania za bezprawną nacjonalizację czy wywłaszczenie znów może dochodzić do kolejnych nierówności. Otóż o ile w przypadku szkód wynikłych z wadliwych decyzji administracyjnych data ich wydania nie ma znaczenia (w świetle cytowanej uchwały Sądu Najwyższego, w tych sytuacjach pokrzywdzony właściciel może, na podstawie dawnego art. 160 § 6 k.p.a., dochodzić odszkodowania w terminie 3 lat od wydania decyzji

nadzorczej), o tyle w przypadku roszczeń za bezprawne przejęcia na innej podstawie, z braku szczególnej normy analogicznej do art. 160 § 6 k.p.a., stosować się będą zasady ogólne. Dla oceny odpowiedzialności odszkodowawczej za tzw. czyn niedozwolony (bezprawne przejęcie mienia czy jego późniejsze wadliwe rozdysponowanie) miarodajne będą przepisy obowiązujące w dacie zdarzenia. Z uwagi zaś na to, że w latach powojennych obowiązywała zasada nieodpowiedzialności władzy za swoje działania, brak jest podstawy prawnej, na której można byłoby oprzeć ewentualne roszczenie odszkodowawcze. Nawet zaś gdyby próbować je wywodzić, w świetle art. 442 k.c. w większości wypadków i tak uległyby już one przedawnieniu.

Konkludując zatem wątek specyficznej indywidualnej reprivatyzacji administracyjno-sądowej niewątpliwie należy docenić okazały dorobek orzecniczy i wysiłki sądów, by ze szcątkowych regulacji *de facto* stworzyć nowe normy prawne odpowiadające zasadom słuszności. Nie sposób jednak nie wytknąć, iż większość z tak zasadniczych dylematów w ogóle by się nie pojawiła, gdyby ustawodawca prawidłowo uregulował zasady zaspokajania roszczeń reprivatyzacyjnych. Trudno też nie dostrzec, że nawet przyjęcie - i to dopiero w ubiegłym roku - korzystnej dla obywateli wykładni przepisów o przedawnieniu roszczeń odszkodowawczych nie zmienia sytuacji prawnej tych osób, których prawa do odszkodowania za wadliwe decyzje definitywnie uznano za przedawnione, poprzez zastosowanie w ich sprawach, zakończonych prawomocnymi orzeczeniami, restrykcyjnej wykładni przepisów o przedawnieniu roszczeń, odbiegającej od aktualnego stanowiska Sądu Najwyższego.

Wydaje się zatem uzasadniona konstatacja, iż cały ciężar i koszt prowadzenia spraw reprivatyzacyjnych - które i tak się toczą i toczyć się będą - ustawodawca przerzucił na dawnych właścicieli, obarczając ich ryzykiem długotrwałego i kosztownego doszukiwania się w systemie prawnym, metodą prób i błędów, mechanizmów umożliwiających im zaspokojenie ich słusznych praw. Wszelkie trudności w rozstrzygnięciu tych spraw musiały zaś przejść na siebie organy stosujące prawo, które - z powodu milczenia ustawodawcy - zmuszone zostają wręcz do dokonywania wykładni norm prawnych umożliwiających rozsądne i sprawiedliwe rozstrzygnięcie istniejących konfliktów. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, tego rodzaju sytuacja - ogromnej niejasności prawa i rażących nierówności pomiędzy poszczególnymi grupami poszkodowanych - w żadnym razie nie powinna mieć miejsca w demokratycznym państwie prawnym. Będąc świadomym tej sytuacji,

ustawodawca praworządnego państwa nie może jej dłużej sankcjonować poprzez powstrzymywanie się od rozwiązania konfliktów o takim znaczeniu społecznym.

Osobną kwestią pozostaje sposób i terminowość rozstrzygania wyżej wymienionych spraw. Również i ten problem Rzecznik Praw Obywatelskich poruszał w całej serii wystąpień kierowanych nie tylko do poszczególnych Ministrów, ale także i do Pana Premiera (por. m.in. wystąpienie Rzecznika z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie RPO-585661/08). W żadnym razie nie lekceważąc skali trudności faktycznych i prawnych rozstrzygania tego rodzaju spraw, nie sposób znów nie wytknąć, iż nie są one traktowane przez organy Państwa jako ważne czy priorytetowe, skoro termin rozpoznania aktualnie składanych wniosków szacowany jest na okres kilku czy kilkunastu lat. Trudno też pominąć nierzadko występującą ostentacyjną obstrukcję w czysto już faktycznych działaniach poszczególnych organów - w sprawach czy to opisywanych przez media, czy to znanych Rzecznikowi z ogromnej liczby skarg indywidualnych. Obywatele skarżą się na rażąco urągające zasadom praworządności przewlekane nie tylko samych postępowań, ale nawet wykonania kończących je decyzji, jak np. unikanie podpisania umów ostatecznie przenoszących prawo własności czy użytkowania wieczystego mimo prawomocnych decyzji czy orzeczeń stwierdzających taki obowiązek. Podobnie należało oceniać np. powszechnie znaną praktykę nieorganizowania przetargów na zbycie nieruchomości publicznych, który to tryb był jedynym sposobem realizacji tzw. prawa zaliczenia na podstawie poprzednich ustaw zabużańskich. Przewlekłość postępowań administracyjnych uzasadnia kierowanie zażaleń i skarg do sądów administracyjnych; ich uwzględnienie staje się zaś kolejną odrębną podstawą do zasądzenia odszkodowania.

Tak szczegółowy opis poszczególnych grup problemów związanych z kwestią reprivatyzacji, i wynikających stąd skutków finansowych dla budżetu Państwa, wynika z przekonania Rzecznika Praw Obywatelskich, iż większość z nich nie została należycie uwzględniona przy podejmowaniu strategicznych decyzji o zaniechaniu dalszego procedowania nad przygotowanym w Ministerstwie Skarbu Państwa kolejnym już projektem ustawy „o świadczeniach pieniężnych przyznawanych niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji”. Jak bowiem wynika z informacji udostępnionych na stronach internetowych resortu skarbu, jedynym powodem zarzucenia

prac nad projektem ustawy jest - skądinąd znana - trudna sytuacja budżetowa Państwa. W świetle zasygnalizowanych tam szacunków Ministra Finansów, realizacja ustawy w proponowanym kształcie skutkowałaby skokowym wzrostem długu publicznego o 18 mld zł i relacji długu do PKB o ok. 1,0-1,1 punktu procentowego, co mogłoby grozić przekroczeniem przez Polskę dozwolonej przez Unię Europejską bariery długu publicznego w stosunku do PKB.

Stanowisko takie budzi jednak uzasadnione zastrzeżenia, przede wszystkim z braku informacji co do szacunku kosztów, jakie aktualnie ponosi budżet Państwa z tytułu realizacji roszczeń reprivatyzacyjnych w opisywanych tu indywidualnych procesach. Rzecznik uznaje więc za konieczne zwrócenie uwagi na następujące okoliczności:

Po pierwsze, na skutek konstytucjonalizacji prawa do odszkodowania za delikty władzy (art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej) i wprowadzeniu stosownej nowelizacji kodeksu cywilnego (art. 417¹ k.c), organy stosujące prawo (tu: przede wszystkim sądy cywilne) uzyskały szeroką podstawę prawną do zasądzenia odszkodowania za bezprawie władzy - przy czym, co należy podkreślić, w przypadku odszkodowań za wadliwe przejęcia mienia są to odszkodowania w pełnej wysokości.

Po drugie, już na podstawie art. 160 k.p.a. zasądzone są - i nadal zapewne będą - odszkodowania za rażąco wadliwe decyzje. Wszystkie te koszty ponosi bezpośrednio Skarb Państwa. Z uwagi zaś na to, że procesy te zależą od indywidualnej aktywności i determinacji obywateli, ale także i tendencji w aktualnym orzecznictwie niezawisłych sądów, koszty te jest niezmiernie trudno oszacować, a informacje o skali wydatków budżet Państwa uzyskuje zawsze *ex post*, po prawomocnym zakończeniu sprawy.

Po trzecie, przynajmniej w odniesieniu do gruntów warszawskich nie da się pominąć skutków cytowanego już wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie odszkodowań należnych dawnym właścicielom - tym bardziej, że po stwierdzeniu niekonstytucyjności art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami istnieje ryzyko zasądzenia odszkodowań na gruncie obowiązującego prawa, nawet jeszcze bez wprowadzenia stosownej nowelizacji ustawy. Trudno też nie wskazać, że wiele z regulacji prawnych analogicznych do zakwestionowanego art. 215 ust. 2 tej ustawy nie było badane przez Trybunał pod kątem ich konstytucyjności. Nie można zatem wykluczyć, iż ów precedensowy wyrok ukształtuje dalsze orzecznictwo konstytucyjne, korzystne dla poszkodowanych właścicieli.

Po czwarte, same przewlekłości postępowań reprivatyzacyjnych (nadzorczych i odszkodowawczych czy zwrotowych) *de lege lata* uzasadniają obowiązek wypłaty odszkodowania.

Po piąte, nie wydaje się, by we wskazywanych rachunkach uwzględniono także znaczne obciążenie systemu prawnego prowadzeniem wieloletnich sporów, niesłuchanie skomplikowanych pod względem prawnym i faktycznym - wszak oczywistym jest, iż wszelkie wątpliwości prawne, niejasność prawa skutkująca wyjątkowo niestabilnym orzecznictwem angażują ponad normę wymiar sprawiedliwości. O kosztach społecznych tego rodzaju procesów trudno nawet wspominać.

Po szóste, pojawiają się nowe problemy - i nowe koszty, tym razem przerzucane na gminy - wynikające ze zwracania dawnym właścicielom kamienic, zamieszkiwanych m.in. przez najemców mieszkań komunalnych. Oczywiście w tych sytuacjach konflikty interesów nowych właścicieli i dawnych lokatorów skutkują często wyprowadzką tych ostatnich jako strony słabszej, nie będącej w stanie uiszczać podwyższanych czynszów czy znosić innego rodzaju szykan stosowanych przez niektórych nowych właścicieli. W mediach coraz częściej w ostatnim czasie opisywane są wręcz drastyczne przypadki traktowania lokatorów przez „nowych” właścicieli, mającego na celu zmuszenie ich do opuszczenia mieszkań. Warto w tym miejscu wspomnieć, że działania takie jak: wyłączanie wody, prądu i ogrzewania, demontaż drzwi wejściowych i okien, rozbieranie dachu są w praktyce bezkarne, ponieważ obowiązujący Kodeks karny tego typu zachowań (tj. wywierania przymusu na osobie za pośrednictwem oddziaływania na rzecz), których celem jest zmuszenie lokatorów mieszkań do ich opuszczenia, nie penalizuje. Obowiązek zapewnienia lokali dla osób zmuszonych, nie tylko na mocy prawomocnych wyroków, ale także takimi, pozaprawnymi, metodami, do opuszczenia mieszkań, obciąża zaś gminy; w braku dostępności mieszkań komunalnych to gmina musi wypłacać właścicielowi stosowne odszkodowania. I choć koszty te bezpośrednio budżetu Państwa nie obciążają niewątpliwie również i je należy brać pod uwagę przy ocenie skutków obecnych regulacji dla systemu finansów publicznych, podobnie jak i koszty wyjątkowo tu silnych konfliktów społecznych. Lokale mieszkalne w reprivatyzowanych kamienicach, stanowiąc jeszcze mienie komunalne, były przeznaczane dla osób najuboższych, dla tych, do których adresowana jest pomoc mieszkaniowa ze strony gmin. Osoby takie, po utracie uprawnień do mieszkań w kamienicach zwracanych poprzednim właścicielom, najczęściej nie są w

stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Tymczasem, co jest faktem powszechnie znanym, z uwagi na brak środków finansowych, gminy nie mają wystarczającej, w stosunku do potrzeb, liczby lokali socjalnych. Rośnie zatem liczba osób realnie zagrożonych bezdomnością co w oczywisty sposób eskaluje konflikty pomiędzy byłymi lokatorami i właścicielami kamienic. Za tę trudną sytuację obie zantagonizowane grupy obwiniają państwo, które nie stworzyło systemu ochrony prawnej, racjonalnie równoważącego ich sprzeczne, ale uzasadnione oczekiwania.

Na koniec wreszcie, systemowe problemy związane z brakiem reprivatyzacji (czy z wadliwością uregulowań niektórych kategorii roszczeń) stają się przyczyną przegrywania przez Polskę spraw przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu, i to zarówno z powodu samej przewlekłości postępowań rozstrzygających spory o własność (traktowanej jako naruszenie zarówno art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak i art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji), jak i z wadliwości samego prawa; wyroki w sprawach pilotażowych (jak np. *Broniowski przeciwko Polsce*, skarga nr 31443/96, *Hutten-Czapska przeciwko Polsce*, skarga nr 35014/97, wyrok z dnia 22 lutego 2005 r.) i tak wymuszały zmiany polskiego prawa. W kontekście reprivatyzacji szczególną uwagę należy zwrócić m.in. na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Plechanow przeciwko Polsce* (skarga nr 22279/04, wyrok z dnia 7 lutego 2009 r.), tłem którego były trudności dawnego właściciela nieruchomości objętej działaniem dekretu warszawskiego z uzyskaniem odszkodowania za wadliwe działania władz w odniesieniu do nieruchomości skarżącego. W uzasadnieniu wyroku Trybunał przypomniał wielokrotnie wyrażane przez siebie stanowisko, iż „rzeczywiste i skuteczne korzystanie z prawa chronionego Artykułem 1 Protokołu nr 1 do Konwencji nie polega jedynie na obowiązku powstrzymania się przez państwo od ingerencji, ale także prowadzi do powstania obowiązku działań pozytywnych”. W sytuacjach, w których państwo decyduje się na naprawienie szkód powstałych przed ratyfikowaniem Konwencji, uregulowanie takie „musi zostać wprowadzone w sposób jasny i spójny, tak, aby uniknąć niepewności prawnej”. Jako że, zdaniem Trybunału, „skarżący stali się ofiarami reform administracyjnych, niekonsekwencji orzecznictwa oraz braku pewności i spójności prawa w tym zakresie”, na skutek czego nie byli w stanie uzyskać należnego odszkodowania za poniesioną szkodę, skutkowało to stwierdzeniem naruszenia przez Polskę art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji. Biorąc zatem pod uwagę obszernie tu

krytykowany aktualny stan polskiego prawa, należałoby raczej liczyć się z kolejnymi skargami rozgoryczonych obywateli i ryzykiem przegrywania przez Polskę następnych, podobnych spraw - co wiązać się będzie zarówno z koniecznością implementacji rozstrzygnięcia Trybunału do porządku wewnętrznego, jak i - często - z wypłatą stosownego odszkodowania.

Reasumując, w moim przekonaniu jako Rzecznika Praw Obywatelskich, wszelkie powyższe okoliczności przemawiają za koniecznością zmierzenia się przez prawodawcę z problemem reprivatyzacji i stworzeniem tu jasnych i jednolitych rozwiązań. Stan istniejący obecnie należy uznać za naruszający zasady praworządneho państwa - prawo jest niejasne, niesprawiedliwe i ewidentnie narusza zasady równego traktowania obywateli przez władze publiczne: roszczenia reprivatyzacyjne przyznano jedynie niektórym kategoriom poszkodowanych, i to w różnym zakresie. Niezależnie od nieuzasadnionego zróżnicowania podmiotowego ustawodawca różnicuje uprawnienia w zależności od kryterium formalnego (tryb pozbawienia prawa własności), który warunkuje nie tylko prawną dopuszczalność roszczenia, ale także determinuje jego istnienie, względnie rzutuje na jego przedawnienie. Poszczególne grupy obywateli traktowane są więc nierówno i niesprawiedliwie.

Nie ulega też wątpliwości, że faktyczna „oddolna” reprivatyzacja w indywidualnych sprawach i tak w Polsce się odbywa, a za delikty władzy i tak ostatecznie płaci budżet Państwa. Kwoty te - ze względu na zmianę wykładni i kwalifikacji roszczeń - znacznie wzrosły. Nie podważając zatem - nieznanych mi bliżej - szacunków resortu finansów co do ryzyka finansowego uchwalenia nowej ustawy, trudno bowiem nie przeciwstawić im kosztów „nieformalnej” reprivatyzacji, jakie i tak w chwili obecnej Państwo ponosi.

W świetle przedstawionych powyżej kwestii, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.jedn.: Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147, ze zmian.), zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o ponowne przeanalizowanie poruszanych przeze mnie argumentów i przekazanie swojego stanowiska w tej sprawie.

Łe, 09 wprawy szombku
Janusz J. Jędrzejewski

