



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

IV.7004.9.2016.MC

**Pani
Beata Szydło
Prezes Rady Ministrów**

W ostatnich miesiącach poszczególne organy i instytucje władzy publicznej wykazują wzmożone zainteresowanie problemami wynikającymi z niedokończonych procesów reprivatyzacyjnych. Sprawy te stały się również przedmiotem licznych pytań Parlamentarzystów podczas składanej niedawno w Sejmie „Informacji rocznej z działalności Rzecznika Praw Obywatelskich”, obejmującej pierwszy okres sprawowania przeze mnie urzędu Rzecznika. Kwestiami tymi żywo interesuje się także i opinia publiczna, poruszana kolejnymi publikacjami prasowymi opisującymi różnego rodzaju nadużycia czy wręcz przypadki łamania prawa.

Żaden z tych problemów nie jest zjawiskiem ani nowym, ani tym bardziej nieznanym – większość z nich była przedmiotem bogatej korespondencji wszystkich kolejnych Rzeczników z najważniejszymi organami Państwa. Niemniej jednak przedstawione wyżej okoliczności skłaniają mnie do poruszenia po raz kolejny kluczowych zagadnień związanych z reprivatyzacją. Moment ten jest też o tyle szczególny, że zapadłe niedawno wyroki Trybunału Konstytucyjnego (przede wszystkim w sprawach P 46/13 oraz Kp 3/15, o których będzie jeszcze mowa) już wywołały pewne skutki w systemie prawnym, a ich prawidłowe wykonanie wymusza dokonanie kolejnych zmian. Co więcej, zainteresowanie tymi zagadnieniami poszczególnych Posłów – reprezentujących władzę ustawodawczą, na której spoczywa odpowiedzialność zarówno za stan obecny, jak i za uregulowanie

kwestii reprivatyzacji w przyszłości – pozwala mieć nadzieję, że problemy te zostaną wreszcie rozwiązane w sprawiedliwy dla obywateli sposób.

1. Dotychczasowe stanowisko Rzecznika wobec problemu reprivatyzacji.

Od samego początku działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jednym z kluczowych obszarów jego zainteresowania pozostawał problem reprivatyzacji mienia przejmowanego w latach powojennych na cele reform przeobrażających ustrój społeczno-gospodarczy Państwa. To do Rzecznika bowiem skarżyli się obywatele pokrzywdzeni powojennymi nacjonalizacjami, ale też, niejako z drugiej strony, osoby obawiające się prywatyzacji mienia publicznego, przede wszystkim zaś – lokatorzy zagrożeni perspektywą utraty mieszkań wynikającej z postępującej komercjalizacji rynku mieszkaniowego. Sprawy na tym tle zawsze stanowiły istotny obszar działalności Rzecznika. Liczby i treści poszczególnych wystąpień generalnych nie sposób nawet tu przytoczyć; są one zresztą szczegółowo opisywane w kolejnych, składanych corocznie Sejmowi, sprawozdaniach z działalności Rzecznika. Niestety, wiele ze zgłaszanych problemów na tle tzw. rewindykacji historycznych pozostaje nadal aktualne.

Wystąpienia Rzecznika, warunkowane głównie zakresem skarg napływających do jego Biura, dotyczyły praktycznie wszystkich „reprivatyzacyjnych” obszarów: reformy rolnej, nacjonalizacji przemysłu, mienia przejmowanego w przymusowy zarząd państwowy, aptek, pensjonatów, małych przedsiębiorstw, mienia przejmowanego od kościołów i związków wyznaniowych, nacjonalizacji lasów i jezior, rekompensat dla zabużan, mienia przejętego w ramach akcji „Wisła”, nieruchomości przejmowanych przy okazji regulacji granic Państwa, osadnictwa na Ziemiach Odzyskanych, gruntów warszawskich, majątków opuszczonych i poniemieckich.

Trudno nie przypomnieć, że historycznie pierwsze wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich, z 27 stycznia 1988 r. (RPO/Ł/8/88), dotyczyło właśnie tego typu sprawy – tzw. kwestii gruntów warszawskich: niedotrzymania przez ustawodawcę obietnicy wypłaty ekwiwalentu (wedle założeń: w papierach wartościowych) przez niewydanie przepisów wykonawczych, a zarazem wygaszenie w 1985 r. wielu roszczeń odszkodowawczych. Problemy na tle dekretu warszawskiego, nierozwiązane do dziś,

w ostatnim czasie powracają na nowo – to sami obywatele (oraz sądy kierujące pytania prawne na tle rozpoznawanych przez nie spraw), wnosząc skargi konstytucyjne doprowadzają do wydawania kolejnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Większość z nich, ze względu na ich „miękki”, tzw. interpretacyjny charakter i tak jednak pozostaje niewykonana przez ustawodawcę – mimo że w obszernych, kilkudziesięciostronicowych uzasadnieniach tych orzeczeń Trybunał wyraźnie wskazuje, w czym upatruje naruszenia praw obywateli pokrzywdzonych „złym prawem”, a ściślej, „brakiem prawa dobrego” (na tle gruntów warszawskich por. m.in.: wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09; postanowienie TK z 28 października 2015 r., sygn. P 6/13; wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13; wyrok TK z 19 lipca 2016 r., sygn. Kp 3/15).

Nieskuteczność wielokrotnie ponawianych apeli o rozwiązanie spraw reprivatyzacyjnych w drodze ustawy sprawiła, że w sprawach rewindykacyjnych Rzecznik postrzegał swoją rolę przede wszystkim jako podmiotu dążącego do „porządkowania” systemu prawnego – poprzez wnoszenie pytań prawnych, wniosków o podjęcie uchwał interpretacyjnych, działalność informacyjną, i to zarówno w płaszczyźnie indywidualnej, jak i generalnej (por. m.in. wydany przez Rzecznika „Poradnik Rzecznika Praw Obywatelskich: Utracone majątki. Zwrot i odszkodowania”, Warszawa 1992 r.). Od samego początku zakładano bowiem – słusznie – nieefektywność środka prawnego w postaci wniosku o tzw. abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności dawnego prawa. I tak bowiem, nawet jeżeli wniosek taki zostałby uwzględniony, a zaskarżone przepisy „teoretycznie” utraciłyby moc, nie rozwiązałyby to wszystkich kwestii własnościowych. Upływ czasu, późniejszy obrót znacjonalizowanymi majątkami, ochrona praw nabytych w dobrej wierze sprawiają bowiem, że ewentualna „trybunalska derogacja” nie mogłaby automatycznie zniwelować skutków prawnych, jakie nastąpiły w przeszłości. Stanowisko takie potwierdził także i sam Trybunał Konstytucyjny w precedensowym orzeczeniu dotyczącym dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej (por. postanowienie z 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01). Problem reprivatyzacji wciąż zatem pozostaje zagadnieniem z zakresu aktualnej polityki gospodarczej i społecznej, którego rozwiązanie leży w kompetencjach władzy ustawodawczej.

2. Reprywatyzacja w Polsce – stan obecny.

Konieczność zadośćuczynienia krzywdom dawnych właścicieli zdaje się być oczywista – i, jak się wydaje, od samego początku transformacji ustrojowej nie była nigdy podważana przez żaden z kolejnych rządów Rzeczypospolitej. Do tej pory jednak kwestii tej nie rozwiązano w sposób generalny, systemowy. Z problemem tym próbowali zmierzyć się Parlamenti wszystkich kadencji Trzeciej Rzeczypospolitej, procedując nad rozlicznymi, nierzadko istotnie rozbieżnymi, projektami legislacyjnymi. Prac tych nie uwieńczył jednak żaden konkretny rezultat – poza, zawetowaną jednak, ustawą z marca 2001 r. Patrząc jednak z punktu widzenia ochrony praw obywateli, trudno nie odnieść wrażenia, że prawodawca po prostu konsekwentnie odmawiał zajęcia się realnymi, aktualnymi problemami obywateli wynikającymi z nieuregulowanych stosunków własnościowych.

Pozostawienie spraw własnemu biegowi nie sprawiło jednak, że problemy te, z upływem czasu, uległy samoistnemu rozwiązaniu. Przeciwnie, w wielu sytuacjach przepisy szczególne pozwalały – i nadal pozwalają – na prowadzenie quasi-reprywatyzacji w sprawach indywidualnych, przy wykorzystaniu różnego rodzaju instrumentów prawnych. Dawni właściciele mogą więc w niektórych przypadkach dochodzić zarówno restytucji mienia w naturze, jak i wypłaty pieniężnych odszkodowań. Roszczenia te przysługują jednak jedynie nielicznym grupom poszkodowanych, przy czym kryteria doboru tych grup zdają się być przypadkowe, wybiórcze i w żaden sposób racjonalnie nieuzasadnione – nie spełniają zatem minimalnych kryteriów równego traktowania obywateli przez porządek prawny. Z biegiem lat poziom skomplikowania faktycznego i prawnego poszczególnych spraw narasta, podobnie jak i problemy prawne i wątpliwości interpretacyjne, nie mówiąc już o nieuchronnym nabrzmiewaniu konfliktów społecznych, szczególnie na najbardziej dramatycznej linii: dawni właściciele – lokatorzy zamieszkujący prywatyzowane kamienice.

Co więcej, stworzona zaniechaniem ustawodawcy „szara strefa” – brak jasnych zasad dochodzenia roszczeń – niewątpliwie sprzyjała też i nadużyciom czy wręcz naruszeniom prawa; przypadki takie są szeroko opisywane przez media, słusznie bulwersując opinię publiczną. Trudno też ocenić, na ile doniesienia te zaktywizowały organy prokuratury, powołanej wszak do strzeżenia praworządności w państwie. Należy żywić nadzieję, że pewien skutek mogły odnieść zalecenia Prokuratora Generalnego Andrzeja Seremeta,

który nakazywał wszystkim Prokuratorom Apelacyjnym wnikliwsze badanie właśnie spraw reprivatyzacyjnych (por. pismo z 10 kwietnia 2015 r., znak: PG IV PS 0281/3/15). Opisując dostrzegalne patologie, zalecano podejmowanie przez prokuratorów działań z urzędu: ich aktywne uczestnictwo w postępowaniach cywilnych i administracyjnych, ale i baczniejszą prawnokarną weryfikację autentyczności działań i dokumentów, na podstawie których odzyskiwano nieruchomości publiczne bądź żądano odszkodowań. Nie jest jednak Rzecznikowi wiadome, czy tego rodzaju działania są w ramach jednostek Prokuratury kontynuowane także obecnie. Z uznaniem należy odnotować zwiększone zainteresowanie Prokuratury Krajowej tymi sprawami reprivatyzacyjnymi, w których przy wykorzystywaniu luk i nieścisłości prawa wyspecjalizowane podmioty mogły przejmować majątek innych osób, a także mienie publiczne (por. powołany niedawno specjalny zespół koordynujący wszystkie działania podejmowane w sprawach związanych z tzw. reprivatyzacją nieruchomości na terenie m.st. Warszawy, kierowany przez I Zastępcę Prokuratora Generalnego – Prokuratora Krajowego). Warto jednak zwrócić uwagę, że problem ten występuje nie tylko na terenie Warszawy, ale na obszarze całego kraju, a podmiotami poszkodowanymi nie są jedynie Skarb Państwa czy zainteresowana gmina, ale także obywatele, w tym przede wszystkim – lokatorzy zamieszkujący w reprivatyzowanych kamienicach.

W sytuacji, gdy prawo pozytywne tak zawiłą materię reguluje w sposób wybiórczy i szcątkowy, cały ciężar rozstrzygania skomplikowanych sporów na tle stosunków własnościowych – ale też rozliczeniowych i odszkodowawczych – spada na organy stosujące prawo, w tym sądy powszechne i sądy administracyjne. W konsekwencji większość podstawowych zasad dotyczących kwestii zarówno restytucyjnych, jak i indemnizacyjnych (kompensacyjnych) została wypracowana w orzecznictwie sądowym oraz „mniej widzialnym” bezpośrednio dla obywatela orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – nb. częstokroć także przy udziale Rzecznika Praw Obywatelskich, bądź jako uczestnika postępowań rozstrzyganych uchwałami podejmowanymi w poszerzonych składach, bądź ich inicjatora. I jakkolwiek wkładu judykatury – modelowanego zwłaszcza orzecznictwem konstytucyjnym – w rozwój prawa nie sposób nawet przecenić, to jednak nie ulega wątpliwości, że tego rodzaju problemy nie pojawiłyby się w takiej skali, gdyby ustawodawca prawidłowo uregulował zasady zaspokajania roszczeń reprivatyzacyjnych.

„Złe prawo” nieuchronnie prowadzi do rozchwiania orzecznictwa, którego niestabilność odczuwają przede wszystkim obywatele: nawet ujednolicenie wykładni poszczególnych przepisów – co z istoty następuje po dłuższym czasie – nie zmieni sytuacji prawnej tych osób, które swoje sprawy prawomocnie i już definitywnie przegrały, na skutek zastosowania wykładni odmiennej, odbiegającej od aktualnego stanowiska orzecznictwa. Zaniechanie przez ustawodawcę rozwiązania kwestii reprivatyzacji skutkuje więc także i tym, że rozwój prawa w tej dziedzinie odbywa się kosztem praw obywateli i nierzadko z ich znacznym pokrzywdzeniem. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, odpowiedzialność za taki stan rzeczy – wybór takiej właśnie metody „oddolnego” regulowania stosunków w państwie – spada przede wszystkim na ustawodawcę.

3. *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów z 2012 r.*

Przedstawione wyżej okoliczności skłoniły Rzecznika Praw Obywatelskich ubiegłej kadencji, prof. Irenę Lipowicz, do skierowania obszernego wystąpienia do ówczesnego Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska. W wystąpieniu tym wypunktowano obszary, w których naruszane są prawa człowieka (pismo Rzecznika z 23 października 2012 r., RPO-706023/12, w załączeniu). Wskazywano też w nim na znaczne koszty, zarówno społeczne, jak i czysto finansowe, jakie Skarb Państwa ponosi na skutek nieuregulowania reprivatyzacji w sposób generalny, systemowy (np. podobne stanowisko zajmowane jest także i w aktualnych dokumentach senackich, por. *Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989-2016*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, OT-646, wrzesień 2016, s. 28).

Niestety, lakoniczna odpowiedź udzielona przez ówczesnego Ministra Skarbu Państwa (pismo z 7 marca 2013 r., znak: MSP/DRiR-GD-561-273/12(DRiR/659/13)MD, w załączeniu) do powyższych kwestii praktycznie w ogóle się nie odnosi. Rzecznik po raz kolejny – jak to już wielokrotnie zdarzało się przy jego wystąpieniach dotyczących historycznych rewindykacji – uzyskał krótką informację na temat trudnej sytuacji budżetowej Państwa, jak również zapewnienie o dostatecznym zabezpieczeniu środków finansowych na wypłaty rekompensat w ramach Funduszu Reprivatyzacji (nb. w cytowanym piśmie wskazano na założenia planu finansowego Funduszu na lata 2013-

2016, nie podano danych co do realnych możliwości realizowania wypłat w latach następnych).

Minister nie ustosunkował się też w żaden sposób do szczegółowych argumentów Rzecznika dotyczących rzeczywistych kosztów, jakie ponoszą wszyscy obywatele – i Skarb Państwa – z powodu braku systemowego uregulowania problemu reprivatyzacji. Tytułem przypomnienia jedynie wskazuję, iż Rzecznik zwracał wówczas uwagę na:

(1) skutki konstytucjonalizacji prawa do odszkodowania za delikty władzy (art. 77 ust. 1 Konstytucji i znowelizowane art. 417 i nast. kodeksu cywilnego), która umożliwia zasądzenie odszkodowań w pełnej wysokości;

(2) trudności w oszacowaniu, choćby przybliżonym, wysokości odszkodowań zasądzanych w indywidualnych postępowaniach na podstawie art. 160 k.p.a. i rzeczywistych możliwości zaspokojenia roszczeń (nb. na aktualność tego problemu wskazuje także i Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa – por. m.in. *Sprawozdanie z działalności PGSP w okresie 1 stycznia 2014 r. – 31 grudnia 2014 r.*, Warszawa, luty 2015, s. 24);

(3) skutki – wciąż niewykonanego – wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 2011 r. w sprawie SK 41/09, stwierdzającego niekonstytucyjność art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ograniczającego odszkodowania za przejęte nieruchomości warszawskie (o jego implementację bezskutecznie apelował Rzecznik – por. wystąpienia do Ministrów Skarbu Państwa oraz Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie RPO-549056/07);

(4) obowiązek wypłacania odszkodowań za samą nawet przewlekłość w prowadzeniu postępowań reprivatyzacyjnych, która jest problemem systemowym, powszechnie znanym (sygnalizowanym też przez Rzecznika w licznych wystąpieniach kierowanych do poszczególnych ministrów oraz do Prezesa Rady Ministrów w sprawie RPO-585661/08) i wielokrotnie wytykanym także w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, wydawanych w sprawach ze skarg polskich obywateli (jak choćby w sprawach *Beller przeciwko Polsce*, skarga nr 51837/99, wyrok z 1 lutego 2005 r., czy *Zwierzyński przeciwko Polsce*, skarga nr 34049/96, wyrok z 19 czerwca 2001 r. i w wielu innych);

(5) poważne obciążenie systemu prawnego prowadzeniem wieloletnich sporów, niesłuchanie skomplikowanych pod względem prawnym i faktycznym – oraz na wynikające stąd ogromne koszty społeczne;

(6) problem zapewnienia należytej i realnej prawnej ochrony lokatorów mieszkających w kamienicach zwracanych dawnym właścicielom oraz przerzucenie na gminy odpowiedzialności za skutki działań Państwa sprzed kilkudziesięciu lat.

Między innymi z tych właśnie powodów, w moim głębokim przekonaniu wielokrotnie przywoływany argument o ograniczonych środkach budżetowych nie może stanowić usprawiedliwienia dla całkowitego zaniechania rozwiązania kwestii reprivatyzacji. Co najwyżej mógłby on uzasadniać odejście od zasady pełnego (i natychmiast wypłacanego) odszkodowania w kierunku systemu lepiej równoważącego, z jednej strony, możliwości budżetowe państwa (służące wszak zaspokajaniu aktualnych potrzeb wszystkich obywateli Rzeczypospolitej, także tych słabszych, wymagających socjalnego wsparcia), z drugiej zaś – słuszne roszczenia pokrzywdzonych. Wnioski takie płyną zresztą zarówno z orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (por. szerzej punkt 6.). Po raz kolejny wypada też podnieść, że nie wydaje się, by przeszkoda w postaci ograniczonych możliwości budżetowych mogłaby w ogóle kiedykolwiek zniknąć. Przeciwnie, to od decyzji prawodawcy zależy, w jaki sposób nawet skromniejsze środki finansowe powinny zostać zagospodarowane dla realizacji słusznych celów – i z poszanowaniem zasady równego traktowania obywateli, która w chwili obecnej jest tu ewidentnie naruszana, i to w sposób rażący.

4. Dopuszczalność podważania dawnych decyzji administracyjnych – skutki wyroku TK w sprawie P 46/13.

W moim przekonaniu jako Rzecznika Praw Obywatelskich, dalsze odwlekanie w czasie ustawowego rozwiązania „kwestii reprivatyzacji” jako takiej nie będzie już możliwe – a przynajmniej nie w takim stopniu jak dotychczas. Wynika to z istotnej zmiany sytuacji prawnej, jaka nastąpiła po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 12 maja 2015 r. w sprawie P 46/13, dotyczącego art. 156 k.p.a., a zatem podstawowego

przepisu wykorzystywanego w postępowaniach reprivatyzacyjnych. Orzeczeniem tym uznano za niekonstytucyjny brak ograniczeń dla stwierdzania nieważności decyzji m.in. rażąco naruszającej prawo (art. 156 § 2 k.p.a.) – w sytuacji, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Trybunał uznał, że w tym zakresie przepis ten jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zaufania obywatela do państwa, w tym zasadą pewności prawa, która, stabilizując stany społeczno-gospodarcze, ogranicza działanie zasady praworządności, o ile restrykcyjnie rozumiany legalizm prowadziłby do powstawania nowych krzywd i naruszania słusznych praw innych osób.

Pomimo tego, że wyrok TK zapadł na tle specyficznego stanu faktycznego sprawy z dekretu warszawskiego, orzeczenie to – ze względu na treść sentencji, oderwanej od kontekstu regulacji dekretowej – ma znaczenie ogólnosystemowe. Tak też wyrok ten został odebrany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, które niemal natychmiastowo zareagowało na tak istotną zmianę konstytucyjnego kontekstu, dokonując swoistej korekty wykładni zakwestionowanych przepisów k.p.a. stosowanych w tzw. postępowaniach nadzorczych. Ponieważ jednak wyrok Trybunału ma elastyczną formułę zakresową, nie derogującą zatem przepisu z systemu prawnego, kwestia dopuszczalności prowadzenia postępowań nadzorczych (reprivatyzacyjnych) wydaje się jeszcze bardziej skomplikowana, przede wszystkim dla samych obywateli, ale także i dla administracji publicznej oraz kontrolujących ją sądów.

Wątpliwości co do wykładni art. 156 k.p.a. mają poważne konsekwencje dla całego systemu prawnego. Ze względu na ścisłe powiązanie instytucji stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (nacionalizacyjnej) z obowiązkiem Państwa do wypłaty obywatelowi odszkodowania (art. 77 ust. 1 Konstytucji, art. 160 k.p.a. i art. 417¹ kodeksu cywilnego), sprawy te należy zawsze rozpatrywać w szerszym kontekście – ich prejudycjalnego znaczenia dla spraw odszkodowawczych, wnoszonych przez obywateli do sądów cywilnych. Tak więc zmiana wykładni przepisów umożliwiających stwierdzenie nieważności decyzji wpływa bezpośrednio na skalę roszczeń cywilnych – sprawy „przefiltrowane” przez sądy administracyjne mają z reguły dalszy bieg w sądach cywilnych. Idea restytucji, znajdująca uzasadnienie nie tylko prawne, ale i moralne, słusnościowe

(potwierdzone w orzecznictwie TK), jest zaś coraz bardziej wypierana przez „czystą” indemnizację.

Obecna skala zgłaszanych (i zaspokajanych) roszczeń odszkodowawczych – wynikająca oczywiście z braku stosownej ustawy reprivatyzacyjnej – budzi jednak coraz większe społeczne protesty, w których idea zadośćuczynienia słusznym interesom dawnych właścicieli nie jest traktowana jako argument przemawiający chociażby za eksmisjami, szczególnie osób ubogich, starszych czy schorowanych. Dotyczy to również restytucji w naturze w tych sytuacjach, gdy przed kilkudziesięciu laty przejęto nieruchomości zdewastowane czy poważnie zadłużone (a taki właśnie był stan wielu majątków), a zwrotowi podlegają już odbudowane i to nie tylko kosztem środków publicznych, ale wysiłkiem społecznym, nierzadko samych zainteresowanych lokatorów (na okoliczności te wyraźnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 19 lipca 2016 r. w sprawie Kp 3/15). Podobnie zresztą rzecz się ma z wypłatami z budżetów sektora publicznego znacznych odszkodowań ze szkodą dla realizacji bieżących celów wspólnoty. Te aspekty sprawy jednak formalnie w ogóle wymykają się spod kognicji sądów administracyjnych – okoliczności te, ze zrozumiałych względów, nie zostały przecież uwzględnione w przepisach k.p.a. dotyczących postępowań nadzorczych i przewidzianych raczej do „bieżącej” kontroli decyzji. Niemniej jednak cały kontekst jest oczywiście dostrzegany przez opinię publiczną, której trudno zrozumieć *ratio* tego rodzaju decyzji.

Okoliczności te Rzecznik Praw Obywatelskich poruszał w wystąpieniu skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wskazując na ryzyko prawnego chaosu, dotyczącego nie tylko organy administracji czy sądy, ale przede wszystkim samych obywateli, którzy na sobie odczuwają jego bezpośrednie skutki (pismo Rzecznika z 7 stycznia br., sprawa IV.7004.45.2015, w załączeniu). Niepewność co do możliwości wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji o charakterze nacjonalizacyjnym dotyczy przecież zarówno osób, które dążą do podważenia danego rozstrzygnięcia administracyjnego powołując się na jego rażącą bezprawność, jak i osób, które są zainteresowane utrzymaniem *status quo*, ukształtowanego przed wielu laty. Mimo że Minister zapewnił Rzecznika, że sprawa ta jest przedmiotem prac analitycznych, m.in. nad orzecznictwem sądownoadministracyjnym (odpowieź Ministra z 22 stycznia 2016 r., znak: BMP-0790-3-1/2016/EW, w załączeniu), oczekiwana zmiana przepisów nie została

dotąd wprowadzona w życie. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że jasna regulacja ustawowa jest absolutnie niezbędna dla zapewnienia minimum bezpieczeństwa prawnego i przewidywalności sytuacji prawnej obywateli – wymaganej zarówno przez polską Konstytucję, jak i Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Rozstrzygnięcia wątpliwości pojawiających się na tle roli i funkcji instytucji stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych, zwłaszcza po wyroku TK, powinien zatem podjąć się ustawodawca – tym bardziej, że to na niego formuła (i uzasadnienie) wyroku nakłada bezpośredni obowiązek rozszerzenia unormowania art. 156 § 2 k.p.a., poprzez wprowadzenie rozwiązań ustawowych dodatkowo limitujących dopuszczalną kontrolę nadzorczą wobec wadliwych decyzji. Terminów na dochodzenie roszczeń, które wiązałyby wszystkich obywateli (i organy administracji) nie może przecież ustalić sąd. Wybór instrumentów prawnych, służących realizacji wskazanych przez Trybunał wartości konstytucyjnych (praworządność *versus* zasada zaufania do państwa i zasada pewności prawa), należy bez wątpienia do ustawodawcy, który jako jedyny może podjąć decyzję, jaki sposób realizacji wyroku TK będzie najwłaściwszy.

Przy braku inicjatywy legislacyjnej resortu administracji, z tym większym uznaniem należy odnieść się do działań Senatu RP, który aktualnie proceduje nad *Projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego* (Druk Senacki Nr 154), dotyczącym właśnie punktowej nowelizacji art. 156 k.p.a. – przepisu stanowiącego podstawę stwierdzania nieważności decyzji m.in. wydanych z rażącym naruszeniem prawa – w celu wykonania wspomnianego wyroku TK. To, jaki ostatecznie kształt przyjmie ów przepis – jeden z kluczowych dla procedury administracyjnej praworządnego państwa – będzie miało fundamentalne znaczenie dla ogromnej liczby obywateli – zarówno tych, którzy próbują odwrócić skutki prawne wadliwych decyzji sprzed wielu lat, jak i tych, których sytuację prawną właśnie takie decyzje ukształtowały, nie wspominając już o tych podmiotach, dla których decyzja nadzorcza wydawana na tej podstawie stanowi tzw. prejudykat dla dochodzenia odszkodowań za wadliwe działania państwowej władzy. Wiele zależy też od treści przepisów przejściowych, których aktualna treść już *prima facie* budzi konstytucyjne zastrzeżenia, poprzez niesprawiedliwe potraktowanie osób, które przez lata nie mogą uzyskać decyzji tzw. nadzorczej na skutek czy to samej obstrukcji administracji,

czy to ze względu na popełniane przez nią rażące błędy w stosowaniu aktualnie obowiązującego prawa.

5. Ochrona praw lokatorów.

W ramach reprivatyzacji nieruchomości miejskich, zdaniem Rzecznika, nadal odrębnego traktowania wymaga problem ochrony praw lokatorów zamieszkujących kamienice zwracane byłym właścicielom.

Problemy wynikające z postępującej komercjalizacji rynku nieruchomości, w szczególności rynku mieszkaniowego, która nie została sprzężona z mechanizmami gwarantującymi poszanowanie istniejących praw (m.in. z tytułu przydziału mieszkań czy możliwości realizacji wyroków eksmisyjnych) były systematycznie sygnalizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich już od przełomu lat 80-tych i 90-tych ubiegłego wieku. Szczególnie krzywdzące mieszkańców były rozwiązania dotyczące tzw. mieszkań zakładowych (nb. mimo korzystnych zmian legislacyjnych w ostatnich latach, problem ten nadal występuje) czy lokatorów objętych tzw. „kwaterunkiem”. Już wówczas Rzecznik dostrzegał tu niebezpieczną tendencję do „samozwalniania się” administracji z wziętych na siebie zobowiązań w zakresie gospodarki zasobami mieszkaniowymi przy braku opracowania programu godzenia sprzecznych interesów w tego typu sytuacjach (lokatorzy „kwaterunkowi”, czynsze regulowane, konieczność utrzymywania zdewastowanych budynków publicznych przez nowych prywatnych właścicieli, ochrona prawa do mieszkania, ochrona osób „słabszych socjalnie” itd.). W latach późniejszych Rzecznik wielokrotnie interweniował w sprawie m.in.: niesprawiedliwego systemu dodatków mieszkaniowych; braku powiązania stawek czynszu najmu z rzeczywistymi kosztami eksploatacji i remontów budynków mieszkalnych; ułomności ustawowych procedur kontroli podwyżek czynszu; licznych problemów z tzw. eksmisjami na bruk; braku spójnej polityki mieszkaniowej Państwa, zapewniającej realną pomoc w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Już od samego początku transformacji i „urynkowienia” gospodarki lokalami Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał też na niepokojącą, niekontrolowaną i nagminną praktykę stwarzania faktów dokonanych poprzez sprzedaż budynków wraz z lokatorami.

Pozbywanie się budynku z zasobu publicznego nierzadko skutkowało utratą mieszkań przez ich lokatorów, co z kolei powodowało konieczność zapewnienia im innych mieszkań z zasobu komunalnego – praktyki takie już wtedy Rzecznik piętnował jako nielogiczne i naruszające prawa obywateli. Tożsame argumenty można zresztą odnaleźć i obecnie, po wielu latach, w aktualnym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego: chociażby w uzasadnieniu wyroku w sprawie Kp 3/15 Trybunał wyraźnie przypomina, że „reprivatyzacja nie może oznaczać zaniechania prowadzenia publicznej gospodarki lokalowej, objawiającej się m.in. kontrolą poziomu opłat za takie lokale, oraz zaniedbania stanu nieruchomości (...) Dla lokatorów mieszkań w kamienicach pozostających nadal w zarządzie komunalnym ich oddanie w ręce prywatnych właścicieli oznacza istotną zmianę sytuacji faktycznej i prawnej, w praktyce często - zdecydowane jej pogorszenie”. Istotnie, następuje wówczas zmiana zewnętrznych uwarunkowań: o ile właściciel publiczny (gmina) ma obowiązek zaspokajać potrzeby mieszkaniowe członków wspólnoty samorządowej, o tyle właściciel prywatny ma przecież prawo korzystać ze swojej własności w dowolny sposób, w tym i legalnie czerpać zyski z komercyjnego najmu.

Efekty wieloletnich zaniechań w stworzeniu adekwatnych mechanizmów ochronnych są widoczne do dziś, a szczególnie jaskrawym przejawem słabości tej ochrony była bezkarność praktyk stosowanych przez tzw. czyścicieli kamienic – choć o postępującej brutalizacji stosunków faktycznych w celu szykanowania najemców alarmował Rzecznik w swoich sprawozdaniach już w pierwszym okresie przemian. Na celowość penalizacji tego rodzaju działań wskazywał – bezskutecznie – już od 2001 r.; dopiero korespondencja Rzecznika z Senatem RP (sprawa RPO: II.519.1609.2014) przyczyniła się do nowelizacji w 2015 r. art. 191 kodeksu karnego oraz zsynchronizowanych z nią zmian w przepisach prawa budowlanego rozszerzających kompetencje organów nadzoru budowlanego w przypadku stwierdzenia szykanowania mieszkańców poprzez celowe pogarszanie stanu technicznego budynku czy wręcz doprowadzanie do jego „śmierci technicznej”.

Trudno też nie zauważyć, że przy słabym rynku mieszkaniowym nie wykształcają się skuteczne mechanizmy samoobrony lokatorów; lukę tę próbują wypełniać obecnie organizacje społeczne – stowarzyszenia lokatorskie, niemniej jednak ich działalność nie może zastąpić systemowego wsparcia udzielanego przez władzę publiczną. Stopniowe podwyższanie standardów ochrony lokatorów, w szczególności po wejściu w życie ustawy

z 2001 r. o ochronie ich praw, doprowadziło do stanu zadowolającego, przynajmniej na poziomie czysto legislacyjnym (ochrona przed nieuzasadnionymi podwyżkami czynszów, ochrona przed eksmisjami). Warto też podkreślić, że aktualna treść tej ustawy kształtowała się w drodze jej kolejnych nowelizacji, na zakres których miały wpływ między innymi także i wystąpienia generalne Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i wyroki wydawane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach zainicjowanych wnioskami Rzecznika (por. m.in.: wyrok z 2 października 2002 r., sygn. K 48/01 czy wyrok z 17 maja 2005 r., sygn. K 33/05; nb. wyroków z wniosku Rzecznika w sprawach mieszkaniowych Trybunał wydał już kilkanaście).

Niemniej jednak można mieć poważne wątpliwości, czy ochrona przed naruszeniami prawa w praktyce rzeczywiście bywa skuteczna (por. wspomniany *casus* „czyścicieli”). Wynika to stąd, że jej uzyskanie wymaga od samych lokatorów aktywnego działania w ich indywidualnych sprawach, przede wszystkim inicjowania postępowań sądowych. Tymczasem w prywatyzowanych zasobach zamieszkują często osoby starsze, niezamożne i mniej zaradne życiowo – lokale mieszkalne w reprivatyzowanych kamienicach, jeszcze jako lokale komunalne, były przeznaczane dla osób najuboższych, dla tych, do których adresowana jest pomoc mieszkaniowa ze strony gmin. Sytuacja faktyczna tych osób wprost przekłada się zatem na trudności z podjęciem przez nie obrony na drodze sądowej (konieczność ponoszenia kosztów, formułowania pism procesowych, stawania w sądzie); „mniejsze możliwości organizacyjne, finansowe, negocjacyjne [lokatorów] oraz w zakresie dostępu do informacji” dostrzegał też Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie Kp 3/15. Przy niskiej świadomości prawnej obywateli, skomplikowanie procedury cywilnej, jej kosztowność i długotrwałość, a także „siła przeciwnika procesowego” mogą skutecznie zniechęcać do korzystania z – dostępnej wszak – drogi ochrony swych praw. W moim odczuciu to głównie ta okoliczność przesądza o tym, że gwarantowana przez prawo ochrona lokatorów w praktyce jest trudna do wyegzekwowania.

Analizując możliwości wzmocnienia pozycji lokatorów prywatyzowanych kamienic warto więc rozważyć zapewnienie im szerszego i bardziej konkretnego, praktycznego wsparcia „organizacyjnego i informacyjnego”, chociażby poprzez uwzględnienie ich jako kolejnej kategorii beneficjentów nieodpłatnej pomocy prawnej przewidzianej w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Już dziś

bowiem formułowane są postulaty rozszerzenia kategorii podmiotów uprawnionych do uzyskania takiej pomocy; zakres ustawy postrzegany jest przez obywateli jako zbyt wąski, co utrudnia realizację jej uzasadnionych społecznie celów.

6. *Problem reprivatyzacji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.*

W żaden sposób nie podważając ogromnego stopnia skomplikowania spraw reprivatyzacyjnych, jak również skali trudności przy próbach ich rozwiązania, wydaje się, że polski prawodawca wysiłek taki musi wreszcie podjąć. Warto tu też wziąć pod uwagę wskazówki, jakie płyną z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, który wielokrotnie rozpatrywał skargi obywateli państw Europy Środkowo-Wschodniej kwestionujących sposób dochodzenia roszczeń reprivatyzacyjnych w poszczególnych wewnętrznych porządkach prawnych. Sprawy te były rozpatrywane w kontekście zarzucanego naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji (prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd) oraz z punktu widzenia zgodności z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji (prawo do poszanowania mienia i wolność od nieuzasadnionej ingerencji władz).

Jeżeli chodzi o sprawy polskie, przede wszystkim należy zwrócić uwagę na wyroki w sprawach m.in. *Plechanow przeciwko Polsce* (skarga Nr 22279/04, wyrok z 7 lipca 2009 r.) czy *Sierpiński przeciwko Polsce* (skarga Nr 38016/07, wyrok z 3 listopada 2009 r.). Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdzał w nich, że niejasność zasad dochodzenia roszczeń o charakterze reprivatyzacyjnym jest traktowana jako naruszenie praw człowieka – prawa do ochrony własności, wyrażonego w art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Konwencyjne pojęcie „mienia” nie ogranicza się bowiem do „mienia aktualnie istniejącego”, lecz może obejmować również aktywa, w tym roszczenia, w odniesieniu do których skarżący może twierdzić, że ma co najmniej „uzasadnione oczekiwanie” uzyskania możliwości skutecznego skorzystania z prawa własności. Jeżeli prawo własności przyjmuje postać tego typu roszczenia, stanowi element „aktywów” podlegających konwencyjnej ochronie, o ile posiada ono konkretne i „wystarczające oparcie” w prawie krajowym, chociażby potwierdzone ugruntowanym

orzecnictwem sądowym. W takich przypadkach niejednoznaczne uregulowanie przez system prawny zakresu takiego roszczenia świadczy o naruszeniu art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji. Przy niejednoznacznościach prawa pozytywnego, w sytuacji skomplikowanych przekształceń ustrojowych i reform samorządowych oraz poważnych rozbieżności w orzecznictwie, obciążanie poszkodowanego obowiązkiem dociekania, w jakim trybie i w jakim terminie powinien swoich praw dochodzić, jaki jest ich zakres, a także – jaki podmiot publiczny winien jest mu słuszną rekompensatę, narusza zasadę *fair balance* pomiędzy potrzebą ochrony interesu publicznego a koniecznością poszanowania praw jednostki. W cytowanych sprawach Trybunał w Strasburgu nieodmiennie stwierdzał, iż „skarżący stali się ofiarami reform administracyjnych, niekonsekwencji orzecznictwa oraz braku pewności i spójności prawa”.

Z tego punktu widzenia powoływanie się – w cytowanej wcześniej wypowiedzi Ministra Skarbu Państwa z 2013 r. – na otwartą drogę dochodzenia roszczeń reprivatyzacyjnych i dostęp do sądu wydaje się nie do końca zrozumiałe. W szczególności prawidłowości regulacji polskiego prawa nie potwierdza stanowisko ETPCz zajęte w głośnych „polskich” sprawach reprivatyzacyjnych, tj. *Pikielny przeciwko Polsce* (decyzja ETPCz z 18 września 2012 r., skarga nr 3524/05) oraz *Ogórek przeciwko Polsce* (decyzja ETPCz również z 18 września 2012 r., skarga nr 28490/03).

Po pierwsze, obie sprawy dotyczyły nacjonalizacji przedsiębiorstw dokonanej na podstawie *ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej*, a zatem dokonywanej w trybie orzeczenia właściwego Ministra. Akurat w tego typu sprawach (w wielu innych zaś nie) umożliwia to prowadzenie postępowania o stwierdzenie nieważności takiego rozstrzygnięcia na podstawie art. 156 k.p.a.

Po drugie, w obu wypadkach Trybunał nie stwierdził braku naruszenia postanowień Konwencji, ale zaledwie – uznał obie skargi za przedwczesne. W pierwszej sprawie skarżący nie uruchomił postępowania nadzorczego z art. 156 k.p.a. w stosunku do decyzji nacjonalizującej jego fabrykę (mimo że podnoszono oczywistą bezzasadność wszczynania takiego postępowania w sytuacji, gdy nacjonalizacja odbyła się w zgodzie z ówczesnie obowiązującym porządkiem prawnym; kwestionowany był jedynie brak wypłaty

rekompensaty), w drugiej zaś, pomimo ostatecznego rozstrzygnięcia o odszkodowaniu niemal co do całości żądania, w dacie orzekania przez ETPCz jeden z wątków sprawy wciąż był rozpoznawany przez polski sąd powszechny. Wbrew zatem temu, co zdaje się wynikać z odpowiedzi Ministra Skarbu Państwa, kształt polskich przepisów reprivatyzacyjnych bynajmniej nie został w całości zaaprobowany jako pozostający w zgodzie z postanowieniami Konwencji. Co więcej, po wyroku TK w sprawie P 46/13 można oczekiwać ewolucji roli i znaczenia art. 156 k.p.a. (zidentyfikowanego przez ETPCz w tychże sprawach jako podstawowy instrument reprivatyzacyjny), a w konsekwencji także i podejście Trybunału strasburskiego do tych spraw mogłoby ulec istotnej zmianie.

Dalsze wnioski płyną z innych orzeczeń Trybunału, m.in. z wyroku z 12 października 2010 r. w sprawie *Maria Atanasiu i inni przeciwko Rumunii* (skargi nr 30767/05 i nr 33800/06), objętego procedurą wyroku pilotażowego. Trybunał w Strasburgu, przywołując zasady wypracowane w swoim orzecznictwie, po raz kolejny potwierdził, iż w jego ocenie Art. 1 Protokołu Nr 1 ani nie gwarantuje nabycia prawa, ani też nie nakłada na państwa żadnych ograniczeń, czy to w dopuszczalności określenia kategorii mienia podlegającego zwrotowi (tu państwa – strony Konwencji znacznie się różnią), czy też co do przesłanek umożliwiających restytucję w naturze. Zawsze jednak przepisy prawa muszą być jasne i przewidywalne dla jego adresatów, a każda ingerencja w prawo konwencyjne, w tym i prawo własności – prawnie uzasadniona i usprawiedliwiona. Kluczowym kryterium oceny dopuszczalności takiej ingerencji pozostaje zasada proporcjonalności (*fair balance*) pomiędzy ochroną interesu jednostki a środkami zastosowanymi dla realizacji publicznie użytecznego celu.

W szczególny sposób zasady te odnoszą się do problemu reprivatyzacji jako takiej. Nie jest bowiem możliwe, szczególnie w okresie poważnych transformacji ustrojowych, społecznych i gospodarczych, zagwarantowanie wszystkim pełnego i natychmiastowego zaspokojenia ich słuszych roszczeń. Przeciwnie, jako że decyzje o przyjętych zasadach reprivatyzacji mają charakter co do zasady polityczny, władze krajowe muszą zawsze szacować korzyści i straty wynikające z podejmowanych działań i wyważać pomiędzy koniecznościami zaspokojenia różnych roszczeń i sprzecznych interesów – w tej kategorii spraw mają więc z zasady znaczny margines swobody w podejmowaniu określonych decyzji. Margines ten oczywiście nie jest jednak nieograniczony, a jakiegokolwiek

ograniczenie realizacji wcześniej nabytych praw musiałoby zostać szczególnie usprawiedliwione koniecznością realizacji innych, istotnych dla społeczeństwa wartości (w tym – zapewnieniem niezbędnego wsparcia innym, „słabszym społecznie” grupom), których w żaden inny sposób nie można byłoby osiągnąć.

Jednym ze wskazanych przez Trybunał – potencjalnie usprawiedliwionych – mechanizmów ograniczających restytucję (rekompensaty) jest ograniczenie wysokości przyznawanych kwot pieniężnych. Art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji nie gwarantuje wszak prawa do odszkodowania w pełnej wysokości w każdej możliwej sytuacji. Rekompensata musi być jednak „rozsądnie powiązana” (*reasonably related to*) z wartością utraconego mienia. Obniżenie wysokości takiej rekompensaty może być więc usprawiedliwione np. koniecznością przeprowadzenia reform gospodarczych, zapewnieniem niezbędnego socjalnego wsparcia innym grupom społecznym czy wreszcie nawet – stanem finansów państwa. W innych zaleceniach kierowanych pod adresem państwa rumuńskiego Trybunał sugerował rozważenie wprowadzenia – w miejsce skomplikowanego i nieefektywnego systemu przyznawania zbywalnych udziałów w specjalnym funduszu rekompensacyjnym – uproszczonej procedury, szybkiej i dostępnej szerszej grupie uprawnionych, która umożliwiałaby otrzymanie rekompensaty w rozsądnym czasie, i która spełniałaby kryteria przewidywalności przepisów prawa. Po raz kolejny Trybunał wprost wskazał na dopuszczalność wprowadzenia ustawowego pułapu przyznawanych rekompensat, jak również wypłaty ich w ratach.

Stanowisko takie Trybunał w Strasburgu przyjmował zresztą także i we wcześniejszych polskich sprawach. W pilotażowym wyroku w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce* (skarga nr 31443/96, wyrok z 22 czerwca 2004 r.) wyraźnie stwierdził, że możliwe i dopuszczalne są ograniczenia kwotowe dochodzonej rekompensaty za tzw. mienie zabużańskie, szczególnie zaś jeśli się weźmie pod uwagę, że państwo polskie stało się finansowo odpowiedzialne nie za własne (bezprawne) działania, ale ponosi konsekwencje strategicznych decyzji politycznych podjętych przez światowe mocarstwa po II wojnie światowej. Ocena ta została wyraźnie podtrzymana w decyzjach o skreśleniu pozostałych spraw tzw. zabużańskich z listy skarg (tak m.in. decyzje ETPCz z 4 grudnia 2007 r. w sprawach *Wolkenberg i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 50003/99 oraz *Witkowska-Toboła przeciwko Polsce*, skarga nr 11208/02). Szczególny kontekst spraw

reprzywatyzyjnych, a zwłaszcza zabużających usprawiedliwia nawet tak drastyczne – bo aż o 80% – obniżenie przyznawanych kwot. Pułap ten nie wydaje się jednak „nierozsądny czy nieproporcjonalny biorąc pod uwagę szeroki margines swobody oceny przyznany państwu oraz fakt, że celem odszkodowania nie jest zagwarantowanie zwrotu wywłaszczonego majątku, lecz złagodzenie skutków pozbawienia własności, które nie zostało dokonane przez Państwo Polskie”. Trudno też nie wspomnieć, że – co do zasady – miarkowanie rekompensaty w sprawach zabużających zaakceptował także i polski Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, wydany na tle poprzedniej tzw. ustawy zabużającej z 2003 r.). Może być ona ograniczana stosownie do realnych możliwości majątkowych państwa, a także ze względu na ochronę takich wartości konstytucyjnych jak bezpieczeństwo państwa, interes publiczny oraz ochrona praw innych osób. W każdym jednak wypadku ograniczenia takie muszą być starannie uzasadnione, a prawodawca musi przestrzegać zasad równego traktowania i społecznej sprawiedliwości, w myśl fundamentalnej zasady, iż „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” (art. 1 Konstytucji RP).

7. Podsumowanie.

Reasumując, w moim przekonaniu jako Rzecznika Praw Obywatelskich, poziom ochrony praw obywateli w sprawach reprzywatyzyjnych, pomimo upływu ponad ćwierćwiecza od rozpoczęcia reform ustrojowych w Polsce, nadal jest wysoce niezadowolający. Niejasność i niesprawiedliwość prawa, ewidentnie nierówne traktowanie poszczególnych grup obywateli pokrzywdzonych powojennymi nacjonalizacjami (ale również i obecnymi niesprawiedliwymi zasadami zwrotu majątków), wciąż domagają się aktywnego działania ustawodawcy, który jako jedyny jest uprawniony – a zarazem zobowiązany – do stworzenia przejrzystego i sprawiedliwego systemu zadośćuczynienia słusznym interesom swoich obywateli, czy to poprzez restytucję w naturze, czy to poprzez wypłatę finansowych rekompensat. Kluczowe jest jednak przede wszystkim zapewnienie obywatelom równego traktowania i stworzenie transparentnych zasad przyznawania takich rekompensat, w procedurze, której reguły byłyby przewidywalne dla jej uczestników.

Z punktu widzenia Rzecznika Praw Obywatelskich ochrona konstytucyjnych praw obywateli wymaga pilnego podjęcia następujących działań:

- (1) **uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej** – brak kompleksowych rozwiązań prowadzi do naruszenia bezpieczeństwa prawnego obywateli oraz do rażących nierówności w ich traktowaniu przez system prawny;
- (2) **skatalogowania istniejących potencjalnych roszczeń**, ewentualnie z podziałem na ich kategorie, być może określenie ich hierarchii czy priorytetów w realizacji – tylko takie systemowe, kompleksowe podejście zapewni realizację zasady równego traktowania, a także przejrzystość prawa;
- (3) **wykonania wyroku TK w sprawie P 46/13 i znowelizowania przepisów umożliwiających podważanie dawnych decyzji administracyjnych** o charakterze nacjonalizacyjno-wyłączeniowym (art. 156 k.p.a.); rozwiązania te muszą być spójne z ustawą reprivatyzacyjną i uwzględniać zasady ochrony praw nabytych i poszanowania interesów w toku;
- (4) **wykonania wyroków TK dotyczących odszkodowań za przejęte grunty warszawskie**, przede wszystkim wyroku w sprawie SK 41/09;
- (5) wzięcia pod uwagę wniosków płynących z orzecznictwa tak Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak i Trybunału Konstytucyjnego pod kątem warunków, jakie muszą być spełnione, by **ewentualne miarkowanie rekompensat** było zgodne zarówno z polską Konstytucją, jak i z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – co do zasady dopuszczalne byłoby zarówno odpowiednie obniżenie wysokości ewentualnych rekompensat, jak i rozłożenie ich wypłaty w czasie, o ile takie działania byłyby rzetelnie uzasadnione koniecznością ochrony konstytucyjnie chronionych wartości;
- (6) **szczególnego potraktowania lokatorów** mieszkających w reprivatyzowanych kamienicach, w tym m.in. uwzględnienia ich jako osobnej kategorii beneficjentów uprawnionych do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej, jak i zaktywizowania działań władz publicznych w celu udzielenia tym osobom niezbędnego wsparcia;

(7) zintensyfikowania działań Prokuratury w sprawach reprivatyzacyjnych, nie tyle jednak w tych sytuacjach, w których zachodzi podejrzenie popełnienia czynów zabronionych na szkodę mienia publicznego, ale przede wszystkim tam, gdzie może dochodzić do naruszenia praw grup słabszych społecznie (lokatorów). Ich efektywna ochrona wymaga podejmowania działań nie tyle prawnokarnych, ale przede wszystkim z obszaru prawa administracyjnego i cywilnego. W ocenie Rzecznika, wysoki profesjonalizm prokuratorów oraz zwiększenie ich aktywności procesowej przysłużyłyby się do większego poszanowania praw obywateli oraz pomogłyby – chociażby w okresie przejściowym, do czasu uchwalenia kompleksowych przepisów reprivatyzacyjnych – zniwelować negatywne skutki braku ustawy, o której uchwalenie Rzecznik nieustannie wnosi.

W chwili obecnej, w braku kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej, przy niejasnościach na tle dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjno-wywłaszczeniowych i przy rozwiązanej za ledwie połowicznie (niedawną nowelizacją ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) kwestii roszczeń wynikających z dekretu warszawskiego, można jedynie w całości powtórzyć zastrzeżenia Rzecznika wyrażone w przywoływanym już wystąpieniu z października 2012 r., iż prawodawca w sprawach reprivatyzacyjnych właściwie całkowicie wycofał się ze swojej roli regulatora stosunków społecznych. W dodatku dotyczy to dziedziny, która budzi nie tylko ogromne społeczne emocje, wiąże się z poważnymi kosztami finansowymi, ale przede wszystkim – w której nierozstrzygalne spory prowadzą do realnych ludzkich krzywd. W całości znajdują potwierdzenie wcześniejsze konstatacje Rzecznika, iż *„cały ciężar i koszt prowadzenia spraw reprivatyzacyjnych – które i tak się toczą i toczyć się będą – ustawodawca przerzucił na system sądowy oraz, w ostatecznym rozrachunku, na dawnych właścicieli i ich spadkobierców, obarczając ich ryzykiem długotrwałego i kosztownego doszukiwania się w systemie prawnym, metodą prób i błędów, mechanizmów umożliwiających im zaspokojenie ich słusznych praw.*

Po raz kolejny należy bowiem powtórzyć, że wycofanie się prawodawcy z jego regulacyjnej roli i – nieskuteczne – zdjęcie z siebie odpowiedzialności za wyważenie racji poszczególnych grup obywateli, ich interesów i praw, bynajmniej nie powstrzymuje przed procesami „oddolnej” reprivatyzacji. Odbywają się one jednak według nieczytelnych

i niesprawiedliwych zasad, nierzadko prowadząc do bulwersujących nadużyć. Cały ciężar kształtowania prawa został przerzucony na sądy (a w ostatecznym rachunku – na obywateli), które rozstrzygając indywidualne spory *de facto* współtworzą reguły o charakterze powszechnym, do czego nie są powołane i nie powinny być zmuszane.

Wierzę też głęboko, że obecny rząd pod kierunkiem Pani Premier, odpowiedzialnie podejmie próbę zmierzenia się z zarysowanymi tu problemami. W mojej ocenie koszty, jakie z powodu „złego prawa” ponoszą wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, są ogromne i dotyczą zarówno wymiaru jednostkowego, społecznego, jak i ogólnosystemowego. Liczę też na to, że aktualna linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego oraz ugruntowane stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawach reprivatyzacyjnych stanowić będzie źródło inspiracji przy ewentualnych pracach legislacyjnych, których celem byłyby większa równość i sprawiedliwość w naprawianiu dawnych – i obecnych – krzywd.

Załączniki:

1. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów z 23.10.2012 r.
2. odpowiedź Ministra Skarbu Państwa z 7.03.2013 r.
3. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7.01.2016 r.
4. odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 22.01.2016 r.