

## **Wystąpienie Zastępcy RPO Stanisława Trociuka na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Sądu Najwyższego**

Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego jest okazją do refleksji nad stanem państwa i prawa. Stan ten znajduje swoje odbicie w orzeczeniach najwyższych instancji sądowych, w tym w orzeczeniach Sądu Najwyższego. Jednym z zagadnień od ponad dwudziestu lat rozstrzyganych przez składy orzekające Sądu Najwyższego jest szeroko pojęta reprivatyzacja.

Również od początków działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jednym z kluczowych obszarów jego zainteresowania pozostaje problem reprivatyzacji mienia przejmowanego w latach powojennych. Liczby wystąpień generalnych dotyczących poszczególnych zagadnień z zakresu reprivatyzacji nie sposób nawet w ramach krótkiego wystąpienia przytoczyć. Mimo że konieczność zadośćuczynienia krzywdom dawnych właścicieli zdaje się być w świetle konstytucyjnych zasad ustrojowych oczywista, podobnie jak niezdolność do 100 % rekompensaty wszystkich krzywd w obecnych warunkach finansów państwa, *de lege lata* kwestii reprivatyzacji nie rozwiązano w sposób systemowy. Niemniej jednak, w wielu sytuacjach przepisy szczególne pozwalają na prowadzenie quasi-reprivatyzacji w sprawach indywidualnych, przy wykorzystaniu różnego rodzaju instrumentów prawnych. Dawni właściciele mogą – 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. Nasila się niebezpieczeństwo selektywnej sprawiedliwości dla najsilniejszych gospodarczo pomiotów.

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, w tym lokatorów zasiedlających kamienice zwracane byłym właścicielom. W sytuacji, gdy polskie prawo pozytywne tak zawią materię reguluje w sposób wybiórczy i szcątkowy, cały cięzar rozstrzygania skomplikowanych sporów na tle stosunków własnościowych, rozliczeniowych i odszkodowawczych spada na organy stosujące prawo, w tym przede wszystkim – sądy powszechne i Sąd Najwyższy.

Roli judykatury nie sposób tu nawet przecenić: to właśnie zasługą orzecznictwa jest wykształcenie podstawowych zasad dochodzenia roszczeń o charakterze reprzywatyzacyjnym: czy w ogóle w danej sprawie roszczenia przysługują (przypadek odszkodowań za tzw. zaniechanie legislacyjne, w tym ostatnio np. z ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju); przesądzenie, czy w danych sprawach przysługuje droga administracyjna, czy sądowa (jak przy roszczeniach z dekretu o reformie rolnej czy wcześniej – dochodzeniu roszczeń przez zabużan); ustalenie, jaki podmiot jest zobowiązany do wypłaty odszkodowania (co budziło znaczne kontrowersje w świetle kolejnych reform samorządowych i częstych reorganizacji administracji publicznej); ostatnio także – fundamentalny problem przedawnienia roszczeń odszkodowawczych za wadliwe decyzje administracyjne, rozstrzygnięty dopiero w 2011 r. uchwałą III CZP 112/10 pełnego składu Izby Cywilnej SN. Ta ostatnia kwestia nadal jednak nie jest ostatecznie przesądzona: rozbieżność stanowisk Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego (zajętego w wyroku z 23 września 2003 r., K 20/02) wywołała skargi konstytucyjne co do zakresu należnego odszkodowania za dawne wadliwe decyzje; problemem będzie się więc zajmował ponownie Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik Praw Obywatelskich z ogromnym uznaniem odnotowuje tak znaczący wkład sądów powszechnych i Sądu Najwyższego w rozwój prawa w tej dziedzinie – pokaźny dorobek orzeczniczy 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 reprzywatyzacyjnych. Trudno też nie dostrzec, że nawet ustabilizowanie korzystnej dla obywateli wykładni określonych przepisów (jak np. dotyczących przedawnienia roszczeń odszkodowawczych) oczywiście nie zmienia sytuacji prawnej tych osób, które swoje sprawy definitywnie i prawomocnie już przegrały, na skutek zastosowania restrykcyjnej wykładni tychże przepisów, odbiegającej od aktualnego stanowiska Sądu Najwyższego.

Taki stan rzeczy jest jednak traktowany w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jako naruszenie praw człowieka – prawa do ochrony mienia, wyrażonego w art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, o czym świadczy chociażby przegrana przez Polskę sprawa *Plechanow przeciwko Polsce* (skarga Nr 22279/04). Skarżący, były właściciel nieruchomości odebranej dekretem warszawskim, przegrał sprawę odszkodowawczą – skądinąd ewidentną – wyłącznie z tego powodu, że zdaniem sądów *meriti*, mając „do wyboru”, czy pozwać Skarb Państwa, czy też jednostkę samorządu terytorialnego, błędnie określił pozwanego – mimo że w owym czasie w ogóle nie było jasne, który z tych podmiotów ponosi odpowiedzialność za szkody wywołane wadliwymi decyzjami administracyjnymi. Trybunał strasburski uznał jednak, że w sytuacji tak dalekich niejednoznaczności prawa pozytywnego, skomplikowanych przekształceń ustrojowych i reform samorządowych oraz poważnych rozbieżności w orzecznictwie samego Sądu Najwyższego, obciążanie poszkodowanego obowiązkiem dociekania, jaki podmiot publiczny winien jest mu słuszną rekompensatę, narusza zasadę *fair balance* pomiędzy potrzebą ochrony interesu publicznego a koniecznością poszanowania praw jednostki (tezy 103-112 uzasadnienia wyroku z dnia 7 lipca 2009 r.); „skarżący stali się ofiarami reform administracyjnych, niekonsekwencji orzecznictwa oraz braku pewności i spójności prawa”.

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 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 słuszych praw. Wszelkie trudności w rozstrzygnięciu tych spraw musiały zaś przejść z konieczności na siebie organy stosujące prawo, które – z powodu milczenia ustawodawcy – zmuszone zostają niemalże do tworzenia 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. Dodatkowo podmiotami dotkniętymi zmianami są często lokatorzy reprivatyzowanych nieruchomości zaskakiwani zmianą właściciela nieruchomości.

Będąc świadomym tej sytuacji, ustawodawca praworządne państwa nie może jej dłużej sankcjonować poprzez powstrzymywanie się od rozwiązania konfliktów o takim znaczeniu społecznym. Niestety, nieustanne sygnalizowanie przez Rzecznika konieczności uregulowania tej materii nie przynosi żadnego rezultatu. W szczególności nawet na ostatnie wystąpienie z października ubiegłego roku praktycznie nie uzyskano poważnej merytorycznej odpowiedzi, spotykając się nieodmiennie z nieprzejednanym stanowiskiem resortu skarbu wskazującego na „trudną sytuacją budżetową państwa”.

Reasumując, w przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, stan istniejący obecnie należy uznać za naruszający zasady praworządne 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. Co gorsza, państwo akceptuje taki stan rzeczy – unikając wprowadzenia jasnych i klarownych rozwiązań legislacyjnych przerzuca cały ciężar kształtowania prawa na sądy, uznając, że jest to rozwiązanie dla ustawodawcy najwygodniejsze.

Nie ulega 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 – wciąż rosną. Dostrzegając zatem potencjalne ryzyka finansowe uchwalenia nowej ustawy, trudno nie przeciwstawić im ogromnych kosztów „nieformalnej” reprivatyzacji, jakie i tak w chwili obecnej Państwo ponosi, i to zarówno w wymiarze jednostkowym, społecznym, jak i systemowym., poprzez dodatkowe zbędne koszty ponoszone przez wymiar sprawiedliwości. Regulacja ustawowa omawianej kwestii jest w świetle Konstytucji pilnym obowiązkiem ustawodawcy.

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich