

Kamil Zaradkiewicz: jak rozwiązać problem reprivatyzacji



Prof. Kamil Zaradkiewicz, Fotorzepa/ Jerzy Dudek, Wywiad prowadzi: [Renata Krupa-Dąbrowska](#)

O tym, w jaki sposób rozwiązać problem reprivatyzacji, mówi Renacie Krupie-Dąbrowskiej dr hab. Kamil Zaradkiewicz z Ministerstwa Sprawiedliwości, współautor nowego projektu ustawy reprivatyzacyjnej.

Rz: Brak przepisów doprowadził do dzikiej reprivatyzacji m.in. w Warszawie. Teraz mamy ich projekt, ale czy nie jest już na nie za późno, mówiąc kolokwialnie, mleko się już rozlało.

dr hab. Kamil Zaradkiewicz: Nigdy nie jest za późno, by uporządkować niekończące się spory o majątki przejęte w okresie reżimu komunistycznego. Nie możemy bez końca zajmować się rozstrzyganiem prawidłowości decyzji, na mocy których w latach 40. i 50. władze PRL odbierały ówczesnym właścicielom nieruchomości na terenie całej Polski, w tym w Warszawie, i dawać tym ludziom dziś już w wielu wypadkach złudną nadzieję, że mają szansę na odwrócenie skutków przejęcia ich majątku. W wielu wypadkach jest to już niemożliwe, w innych narosło wiele problemów faktycznych i prawnych. Według dotychczasowych regulacji te postępowania mogą być wszczynane i wznowiane w nieskończoność, nawet jeśli wcześniej zakończyły się rozstrzygnięciem pozytywnym dla zainteresowanego.

Ale przecież od dawna reprivatyzacją zajmują się sądy. Na podstawie ich orzeczeń odzyskiwane są majątki i wypłacane odszkodowania.

Jeżeli nie stworzymy regulacji pozwalającej definitywnie zamknąć te spory i stan niepewności prawnej, to w konsekwencji nawet za 100 czy 300 lat nie rozwiążemy problemu roszczeń reprivatyzacyjnych. Procedura administracyjna, według której wszystkie te postępowania były i są prowadzone, jest tak skonstruowana, że można z różnych powodów wzruszać decyzje wydawane zarówno współcześnie, 50 czy 60 lat temu, a także te w przyszłości. Porównałbym to do Lewiatana

pożerającego własny ogon. To pułapka dla wszystkich – i dla byłych właścicieli, i dla ich następców, i innych zainteresowanych, w tym np. lokatorów kamienic. Mamy do czynienia z obrotem nieruchomości, dla którego taki stan permanentnej niepewności prawnej jest niebywałą trucizną. Nieruchomości takiej często nie można zbyć, bank może odmówić kredytu hipotecznego itp. Dlatego uważamy, że konieczne jest wyrwanie się z tego błędnego koła. Jeżeli bowiem dalej będziemy brnęli w spory o to, czy można oddać przejęte nieruchomości, na jakich warunkach, jakie dobra wyłączamy z tego katalogu i wedle jakich kryteriów, to z tym problemem nie uporają się jeszcze długo kolejne pokolenia. Dlatego potrzebne jest zamknięcie i wyrzucenie tej puszkii Pandory na śmietnik historii.

Nie możemy przy tym zapominać, że krzywdy w okresie totalitaryzmu nie dotyczyły tylko grupy dawnych właścicieli nieruchomości.

W projekcie ustawy reprivatyzacyjnej, który przygotowaliśmy, chcemy przyjąć rozwiązanie kompromisowe, uwzględniające przede wszystkim tę grupę, i w możliwym zakresie uwzględnić dwie w dużym stopniu sprzeczne wartości: powinność moralną względem pokrzywdzonych w PRL, którą państwo na siebie przyjmuje za działania niesuwerennego reżimu, oraz dobro wspólne, a zatem dobro całego społeczeństwa, które dziś ponosi ciężar krzywd z przeszłości.

Dlaczego Ministerstwo Sprawiedliwości, przygotowując projekt ustawy, wzorowało się akurat na ustawie zabużańskiej, przecież wcześniej powstało tyle innych projektów ustaw reprivatyzacyjnych?

Po pierwsze, obecnie jest to projekt autorski, choć mam nadzieję, że zostanie przyjęty jako rządowy. Jestem jego współautorem wraz z wiceministrem sprawiedliwości Patrykiem Jakim. Po drugie, ustawa zabużańska była dla nas nie tyle wzorem, co punktem odniesienia co do podstawowego mechanizmu porządkowania problemu i przyznawania zadośćuczynienia. Przepisy o Zabużanach okazały się instrumentem skutecznym. Notabene przyjęcie zawartego w nich mechanizmu osobiście proponowałem, jeszcze zanim były uchwalone przez Sejm.

Przypomnę, że do czasu ustawy zabużańskiej z 2003 r. nikt nie znał rzeczywistej skali problemu. Dzięki umożliwieniu składania wniosków o rekompensaty i stworzeniu odpowiednich rejestrów w końcu można będzie, podobnie jak udało się to uczynić w przypadku Zabużan, ustalić nie tylko to, komu będzie przysługiwało zadośćuczynienie wskutek rzeczywistego pokrzywdzenia w PRL, ale także zerwać ostatecznie z patologicznym mechanizmem, o którym wspomniałem wcześniej.

Ustawa zabużańska przewiduje też realną do spełnienia wartość rekompensat w wysokości 20 proc. wartości przejętej nieruchomości. Podobnie jak w tej ustawie, w naszym projekcie nie przewidujemy odszkodowań. Nie da się dziś naprawić materialnych szkód, jakie powstały na skutek zagrabienia majątku 70 lat temu. Celem projektu jest – w stopniu, w jakim dziś jest to możliwe – załagodzenie następstw krzywd, jakich zaznali byli właściciele w czasach komunistycznych. Wszystko to sprawia też, że nie przewidziano zwrotnego przenoszenia nieruchomości, czyli tzw. zwrotu w naturze. Naszym zdaniem to jedyny mechanizm umożliwiający przecięcie niekończących się sporów dotyczących tak zwanej reprivatyzacji.

Nie obawia się pan, że ta ustawa będzie czystą fikcją? Proponuje się w niej wypłatę zadośćuczynienia tylko w takiej wysokości, na jaką stać państwo. Efekt tego może być taki, że dawny właściciel nigdy nie otrzyma należnych mu pieniędzy.

Obowiązkiem ustawowym ministra odpowiedzialnego za finanse publiczne będzie wskazywanie puli środków budżetowych, które będą przewidziane tylko na zaspokojenie roszczeń, o których rozmawiamy. To muszą być realne świadczenia, a uprawnieni będą w tym zakresie podlegali ochronie sądowej, której zresztą są dziś – w świetle przepisów nacjonalizacyjnych – w większości pozbawieni.

Czy projekt ustawy przewiduje, ile co roku pieniędzy będzie wydawanych na zaspokajanie roszczeń?

Nie ustala się sztywnych ram finansowych.

Czyli minister będzie przeznaczał te środki wedle uznania?

Nie. Projekt ustawy przewiduje, że minister ma uwzględniać w danym roku możliwości budżetowe państwa, ale również kierować się interesem zainteresowanych, by jak najszybciej otrzymali rekompensaty w całości. Ma zatem funkcjonować realny mechanizm, tak jak stało się to możliwe w przypadku Zabuzan. Zarówno polski Trybunał Konstytucyjny, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu podkreślają, że zaspokajanie tego typu roszczeń ukształtowanych przez suwerenne państwo w celu zamknięcia problemów tzw. reprivatyzacji nie może być fikcją. Oznacza to, że trzeba stworzyć efektywne i realne instrumenty, na podstawie których osoby uprawnione otrzymają realne świadczenia. Państwo ponosi za to odpowiedzialność. Warto pamiętać, że tak było w przypadku niewywiązywania się przez państwo z obowiązków tzw. zaliczania mienia zabużańskiego, na co zwracały wprost uwagę trybunały.

To nie jest zatem tylko deklaracja czy kwestia uznaniowa. Z orzecznictwa strasburskiego wynika, że stworzone przez ustawodawcę suwerennego państwa mechanizmy przyznania rekompensat muszą być efektywne. Natomiast forma rozliczeń w ramach tzw. reprivatyzacji jest w orzecznictwie pozostawiona decyzji prawodawcy.

Chcę wrócić do problemu pieniędzy. Poprzednie projekty trafiły do kosza, bo ich brakowało...

Jak wspomniałem, mimo że proponowany mechanizm nie narzuca sztywnych ram finansowych, to jednak wbrew obawom nie jest uznaniowy.

Jednocześnie jednak nie stwarza zagrożenia dla finansów państwa, co było główną obawą skutkującą odrzucaniem rozwiązań proponowanych wcześniej.

Skoro poprzednim rządóm się nie udało i 20 projektów trafiło do kosza, to dlaczego za 21. razem ma być inaczej?

Jestem optymistą. Myślę, że z powodu zawartych w nim nowych rozwiązań jest duża szansa, by nasz projekt nie podzielił losów poprzednich. W końcu politycy, z których część uważała, że problem można zamieść pod dywan, uzmysłowili sobie, że próba odwlekania tego problemu w czasie nie przynosi dobrych efektów. Problem narasta, a nie maleje. Nie maleją też gigantyczne koszty społeczne i finansowe. Przez te 30 lat uważano, że jak zostawimy sprawę samym sobie i sądom, to z biegiem czasu problem zniknie. Tymczasem jest dokładnie odwrotnie. Co więcej, patologie, do których dochodzi w Warszawie i w innych miastach, pokazują, że nie możemy pozwolić sobie na to, by reprivatyzacja wyglądała tak jak dziś. Komisja weryfikacyjna odwraca skutki decyzji dekretowych warszawskich, ale widzimy, że to zjawisko jest ogromne zarówno w

skali Warszawy, jak i poza stolicą. Trzeba więc zrobić wszystko, by takie sytuacje nie powtarzały się w przyszłości.

Projekt ogranicza krąg osób, które będą mogły skorzystać z zadośćuczynienia. Dlaczego?

Projekt przewiduje nowe świadczenie i – jak mówiłem – ma ono łagodzić krzywdy, ale tylko tym osobom, które faktycznie ich doznały. Jest oczywiste, że o krzywdzie w tym znaczeniu można mówić w przypadku tzw. pierwszego kręgu uprawnionych, ponieważ to te osoby zostały dotknięte wiele lat temu przez działania reżimu komunistycznego. A jaką krzywdę władze PRL wyrządziły np. handlarzowi roszczeń? Żadnej. Dlatego o rekompensatę będą mogli ubiegać się właśnie rzeczywiście pokrzywdzeni przez narzucone władze niesuwerennego państwa – dawni właściciele, współwłaściciele, ich małżonkowie i najbliżsi członkowie rodziny.

I co jest niezwykle istotne, projekt stwarza możliwość uzyskania zadośćuczynienia również byłym właścicielom albo ich bliskim, którzy do tej pory nie występowali z żadnymi roszczeniami albo na podstawie obowiązującego prawa nie mają żadnych szans na jakiegokolwiek naprawienie szkód. Chodzi o osoby, które na przykład w wypadku gruntów warszawskich nie spełniają przesłanek wydania pozytywnej dla nich decyzji o ustanowieniu użytkownika wieczystego.

Ministerstwo Sprawiedliwości chce, by przepisy weszły w życie już od Nowego Roku, skąd ten pośpiech?

Z problemem reprivatyzacji trzeba uporać się jak najszybciej. Będziemy starali się przekonać najpierw Radę Ministrów, a następnie parlament nie tylko do trafności projektowanych rozwiązań, ale także do uchwalenia ustawy jeszcze w tym roku. Jeżeli weszłaby ona w życie już 1 stycznia 2018, to byłoby możliwe zamknięcie problemu pseudoreprivatyzacji, uporządkowanie roszczeń, określenie liczby osób rzeczywiście uprawnionych, a przede wszystkim rozpoczęcie wypłaty im rekompensat.

Fundamentalną zasadą prawa jest jego niedziałanie wstecz. Tymczasem projekt ustawy przewiduje, że nowe przepisy będzie się stosować do postępowań toczących się w urzędach i sądach. Czy to nie jest przypadkiem naruszenie konstytucji, m.in. zasady zaufania obywateli do państwa?

Nie chodzi o działanie prawa wstecz, lecz o jego działanie w przyszłości. Samo wytoczenie sprawy przed sądem lub innym organem nie oznacza, że osoba zainteresowana jest rzeczywiście uprawniona. To przecież dopiero ustala odpowiedni organ rozstrzygający. Dziś nawet rzeczywiście pokrzywdzeni, mimo że nie tracą nadziei na sprawiedliwość, niejednokrotnie w świetle prawa nie mają szansy na jakiegokolwiek zadośćuczynienie. Jest cały krąg osób, które – jak wspomniałem – po prostu nie spełniają wymagań ustawowych lub nie mogą niczego uzyskać z powodu wielowarstwowych nieodwracalnych skutków prawnych czy faktycznych. To błędne koło. Zerwanie z nim jest możliwe wyłącznie przez zamknięcie wszystkich rozliczeń według reguł, które ukształtowano jeszcze w PRL. One są pułapką dla nas wszystkich. Dostrzegł to także Trybunał Konstytucyjny, kwestionując wprost ten mechanizm i wskazując w odniesieniu do spraw dotyczących dekretu Bieruta, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest trwanie sporów w nieskończoność. Takie rozwiązanie uderza w zasady pewności prawa i bezpieczeństwa obrotu wynikające z zawartej w art. 2 Konstytucji RP ogólnej zasady demokratycznego państwa prawa.

Czy to oznacza, że z chwilą wejścia w życie tej ustawy, czyli prawdopodobnie już za kilka miesięcy, wszystkie co do jednego postępowania dotyczące gruntów warszawskich, reformy rolnej etc. zostaną umorzone?

Tak, a wtedy rozpoczniemy nowy rozdział w historii polskiej reprivatyzacji. Szkoda, że trzeba było na to czekać aż 30 lat.

Dr hab. Kamil Zaradkiewicz jest dyrektorem Departamentu Prawa Administracyjnego w Ministerstwie Sprawiedliwości. Polski prawnik, specjalista w zakresie prawa cywilnego, prawa rzeczowego, prawa konstytucyjnego oraz praw człowieka i obywatela. Adiunkt w Instytucie Prawa Cywilnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Do 2016 r. dyrektor zespołu orzecznictwa i studiów Biura Trybunału Konstytucyjnego.

Źródło: Rzeczpospolita , 16.10.2017