

Prof. Ewa Łętowska

Stare błędy i nowe zagrożenia

Dziesięć tez w dyskusji o projekcie ustawy dotyczącej tzw. „dużej reprivatyzacji”¹

1. W październiku 2017 r. pojawił się **projekt ustawodawczy** – *ustawa o zrehabilitowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 r.*² Z tytułu wynika, że jest ustawa nie jest wyczerpująca; nie należy jej czynić z tego powodu zarzutu. Propozycja jest relatywnie pełniejsza od dotychczasowych rozwiązań częściowych. Projekt został następnie nieco zmieniony i pojawiał się w trudno dostępnej (przyczynę do niedostatecznej transparencji prac legislacyjnych) drugiej wersji, z grudnia 2017 r.³ Ustawa nie pokrywa swym zakresem wszystkich oczekiwań interesariuszy. Tu dodać należy, że wspomniane oczekiwania zostały w ciągu trzydziestu lat realizacji sprawiedliwości transformacyjnej nieproporcjonalnie rozdęte⁴. Metafora o świętości własności jako aksjologiczne uzasadnienie nobliwości reprivatyzacyjnych aspiracji *en masse*, niejednokrotnie służyła kamuflażowi biznesu rewindykacyjnego, owocującego skandalami.
2. Cel projektowanej ustawy formułuje uzasadnienie wskazując: „ **ostateczne uporządkowanie** problematyki stosunków własnościowych wskutek nacjonalizacji

¹ Autorka dziękuje dr hab. Małgorzacie Bednarek za konsultację. Tezy zostały przygotowane na dyskusję zorganizowaną w dniu 9.1.2018 r. przez Fundację Helsińską i Okręgową Radę Adwokacką w Warszawie.

² Strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji pod nr UD 316, umieszczony 30.10.2017 r. Projekt z 30.10.2017 r. – przygotowany w MS – był poddany uzgodnieniom resortowym (zgłoszone uwagi por. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304605/katalog/12466624>). Projekt ten, wraz z dokumentami składającymi się na dorobek konsultacji, nadal figuruje na stronie RCL

³ Modyfikacja tegoż projektu z 11 grudnia 2017 r. <http://zpp.pl/storage/library/2017-12/0ac88a098a8759835cebaa79f6d559e2.pdf> (czego nie odnotowano na wspomnianej stronie RCL). Obie wersje różnią się (niezależnie od poprawek redakcyjnych, pominięciem w wersji nowszej kwestii rekompensat za przejęte zabytki ruchome oraz ograniczenie rekompensat za mienie objęte reformą rolną i nacjonalizacją przemysłu.

⁴ Por. *Reprivatyzacja w orzecznictwie sądów. Materiały z konferencji naukowej*, Warszawa, Sąd Najwyższy, 26 lutego 2016 br., red. M. Pilich, zwłaszcza referaty A. Nowicka, S. Sołtysiński, *Refleksje na temat rekompensat za mienie znacjonalizowane po II wojnie światowej*, B. Zdziennicki, *Kolizja norm i wartości w sprawach reprivatyzacyjnych*, E. Łętowska, *Orzecznictwo sądowe jako instrument reprivatyzacji zdekoncentrowanej* W: *Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe*, t. III, 2016. Por. też B. Siemieniako, *Reprivatyzując Polskę. Historia wielkiego przekrętu*, Warszawa 2017.

*gruntów (...). Celem projektu ustawy jest zatem przede wszystkim **kompleksowe unormowanie stanu prawnego powstałego wskutek wieloletnich patologii i zaniechań w procesie kształtowania stosunków własnościowych nieruchomości przejmowanych po II wojnie światowej***⁵.

Deklarowanym zamiarem projektu było więc spowodowanie **definitywności** następstw powojennej de-prywatyzacji i zamknięcie problemu. Kompletność rozwiązania, jego konsekwencja motywowana względami sprawiedliwości transformacyjnej – zeszyły na dalszy plan. Projekt likwiduje skutki **de**-prywatyzacji przez petryfikację przesunięć własnościowych i mające to rekompensować świadczenie (nie będące odszkodowaniem) na poziomie 20-25 wartości utraconego majątku liczonej wedle „aktualnej wartości nieruchomości” uwzględniając stan z czasu jej utraty i cen z momentu wyceny, przysługującą ograniczonemu podmiotowi kręgowi pokrzywdzonych⁶. Dlatego ustawa nie przewiduje **re**-prywatyzacji *in natura*, ale – fragmentarycznie - ucieka się nawet do kolejnej nacjonalizacji/komunalizacji (por. niżej, 4). Przewiduje także najpierw zastopowanie toczących się postępowań w tej mierze, a następnie wygaszenie istniejących, dotychczasowych, konkurencyjnych możliwości „reprywatyzacyjnych”, i to nawet wobec postępowań w toku. Daje także możliwość wzruszania prawomocnych orzeczeń sądowych „jeżeli w skład spadku wchodziła nieruchomość przejęta, którą nabyła osoba nieuprawniona albo gdy z innych przyczyn nieruchomość została przejęta przez osobę nieuprawnioną” (art. 38 - 40). Projekt nie dotyczy natomiast nadzwyczajnego trybu naprawiania skutków reprywatyzacji warszawskiej⁷. Ujęcie takie oznacza **zamierzone zerwanie z dotychczasowymi reżimami reprywatyzacyjnymi i aktami wydawanymi w tym trybie**.

⁵ [...] „podstawowym założeniem i celem projektu jest eliminacja dotychczasowego wadliwego, prowadzącego do licznych patologii i realizowanego na podstawie przepisów nacjonalizacyjnych ułomnego mechanizmu restytucji nieruchomości przejmowanych przez władze komunistyczne po 1944 r. (odwracania skutków przejęcia nieruchomości przez Państwo na podstawie dotychczasowych przepisów – mechanizmu wzruszania decyzji administracyjnych). Rozwiązanie to pozwoli na uporządkowanie zagadnień związanych z tzw. reprywatyzacją, w tym przede wszystkim zamknięcie i uniknięcie w przyszłości trwania stanu permanentnej niepewności prawnej, która jest przede wszystkim skutkiem możliwości podważania decyzji administracyjnych dotyczących przejęcia nieruchomości po II wojny światowej. Z uwagi na wynikające z aktualnego modelu postępowania administracyjnego niebezpieczeństwo nieograniczonego w czasie podważania zarówno decyzji dotyczących przejęć nieruchomości na podstawie aktów nacjonalizacyjnych, jak i tych, które skutkują odwracaniem ich skutków, projekt przewiduje zamknięcie drogi prawnej podważania dotychczasowych decyzji administracyjnych (poza szczególnymi przypadkami określonymi w ustawie)”

⁶ Zasady wyliczania rekompensaty, technicznie skomplikowane, były przedmiotem korekty w drugiej wersji projektu.

⁷ Ustawa z 9.3.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa, Dz.U. 2017 r., poz. 718.

3. O ukryciu koncepcji aktu świadczą następujące cechy projektu:

- re-privatyzacja *sensu stricto* (*restitutio in integrum*), poprzez zwrot *in natura*, została wyłączona. (W pierwotnej wersji projektu dotyczyła tylko dóbr kultury, ostatecznie wyłączonych z projektu);
- przewiduje się (art. 56 ust. 3) quasi-zasiedzenie przez ich poprzednich właścicieli (i spółdzielnie mieszkaniowe – art. 52) nieruchomości zde-privatyzowanych;
- ustawa reguluje także de-privatyzację, w postaci upaństwowienie (komunalizację) nieruchomości której właściciel jest nieznan (art. 42-45).
- Nie przewiduje się wynagrodzenia szkód doznanych w związku z de-privatyzacją. Częściowo indemnizacyjny skutek mają natomiast realizować rekompensaty “za doznana krzywdę” (w rozmiarze do 20 - 25 procent wartości utraconej własności wedle stanu z daty przyjęcia i cen obecnych, o ograniczonym podmiotowo zakresie i płatności rozłożonej w czasie).
- określenie rzeczywistego zakresu przedmiotowego uprawnień do rekompensaty przewidzianej przez projekt realizuje się w przemyślanej konstrukcji kamuflującej dysonans między deklarowanym i realizowanym celem projektu:
 - poprzez odwołanie się do kazuistycznych aktów de-privatyzacyjnych (źródeł prawa). Niejasne są kryteria ich doboru i wyboru. (Wyłączono (nie całkiem konsekwentnie) reformę rolą i akty nacjonalizacji przemysłu, aptek, taboru żeglugowego; natomiast włączono - niektóre - akty wywłaszczeniowe⁸); niejasny jest zakres przepisów o reformie rolnej dających prawo do rekompensaty – por. zaliczenie do przepisów nacjonalizacyjnych (art. 2 ust. 1 lit. b i e dekretu o reformie rolnej w zestawieniu z wyłączeniem tegoż przepisu w art. 13 ust. 1 pkt 4 oraz

⁸ Dwie ustawy z 2 lipca 1947 r. o upamiętnieniu męczeństwa Narodu Polskiego i innych Narodów w Oświęcimiu i na Majdanku (Dz.U. Nr 52 poz. 265 i 266), wskazane w art. 2 pkt 3 lit. a) *tiret* 8 i 9 projektu. Podobnie np. przepisy wymienione w art. 13 ust. 2 pkt 1–6 oraz pkt 14–16, 20, 21 i 25 projektu.

zasada z art. 12 ust. 1 pkt 1 projektu); derogacja dotyczy niektórych tylko przepisów o reformie rolnej⁹.

- o poprzez ograniczenia podmiotowe uprawnionych do rekompensaty.
- o trzeci wyznacznik zakresu tworzy art. 2 pkt 3 projektu, określającym w kolejnych oznaczonych literami punktach listę aktów prawnych będących kazuistycznie wskazanymi przepisami nacjonalizacyjnymi, które uzasadniają przyznanie dawnym właścicielom prawa do rekompensaty.

4. „Reprywatyzacyjny reset” projektu rodzi szczególne problemy ocenne i praktyczne.

- Trudno racjonalizować przejęte rozwiązania z punktu widzenia spójności z systemem prawa (zewnątrzna logika projektu, zwłaszcza sposób realizacji „resetu legislacyjnego”). Zachowuje on natomiast logikę wewnętrzną (pomijając usterki redakcyjne), jednakże tylko przy założeniu rozbieżności między jego deklarowanym i zamierzonym celem. Projekt jest ujęty w sposób przemyślany, ale tak, by ukryć rzeczywista skromność oferty świadczeń pod szerokim kręgiem zakresu odniesienia. Nie tyle bowiem chodzi w nim o sprawiedliwość transformacyjną, co było dotychczas hasłem kolejnych projektów reprywatyzacyjnych i co wyeksponowano zgłaszając projekt, ile o zamknięcie dotychczasowego systemu „reprywatyzacji rozproszonej”, realizowanej na drodze sądowej (która rzeczywiście okazała się rozczarowująca).
- W rezultacie projekt skłania do zarzutu nierównego, a nawet dyskryminacyjnego traktowania podmiotów, do których są adresowane poszczególne jego rozwiązania (np. w obrębie kręgu „następców prawnych”; uprawnionych, tracących uprawnienia z uwagi na utratę obywatelstwa: dysfunkcyjne ujęcie projektu dyskryminujące Polaków automatycznie uznanych za obywateli radzieckich, z uwagi na brak harmonizacji między projektem i przepisami dotyczącymi obywatelstwa tej grupy osób). Ponadto powstaje problem równości traktowania osób uprawnionych – związany z możliwością wzruszenia w ciągu 10

⁹ Dekret o reformie rolnej, ale już nie analogiczny akt dotyczący Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego miasta Gdańska.

orzeczeń sądowych „jeżeli w skład spadku wchodziła nieruchomość przejęta, którą nabyła osoba nieuprawniona albo gdy z innych przyczyn nieruchomość została przejęta przez osobę nieuprawnioną”. Jest to nie tylko klasyczny problem różności w bezprawiu, ale i kwestia ewentualnych naruszeń ETPCz. Orzecznictwo na tle tej Konwencji dość liberalnie traktuje margines regulacyjny państwa w odniesieniu do aktów sprawiedliwości transformacyjnej; natomiast nastawienie to jest znacznie bardziej rygorystyczne, gdy powstaje „wtórna dyskryminacja” osób, którym państwo swymi aktami przyznało pewne uprawnienia lub roszczenia. Ta koncepcja stoi w opozycji do koncepcji resetu regulacji prawnej dotyczącej reprivatyzacji, gdy przez wiele lat istniał system sądowej realizacji roszczeń i gdy w jego ramach zapadały rozstrzygnięcia – które obecnie w trybie nadzwyczajnym mają mogą być wzruszane.

- Kazyistyka aktu, związana z enumeratywnym wyliczeniem aktów legislacyjnych wyznaczających łącznie zakres przedmiotowy i podmiotowy projektu, a także powierzenie realizacji orzekania o istnieniu i realizacji uprawnienia – drodze administracyjnoprawnej - są wysoce konfliktogenne. Otwiera to drogę do sporów z organami orzekającymi o przyjęciu i uwzględnieniu wniosku, a także sporów o poszanowanie praw słusznie nabytych (w związku z wygaszaniem spraw w toku czy skutkami dotychczasowych decyzji reprivatyzacyjnych), o kwestie intertemporalne (związane z uchynieniem dotychczasowych przepisów). Spory te trafią na drogę administracyjną.
- W podobny sposób działa charakterystyczne skomplikowanie trybu administracyjnego. Zaznaczyć należy, że druga wersja projektu uprościła wieloetapowe postępowanie, kończące się decyzjami (uzyskanie ich definitywności przy wyczerpaniu pełnej drogi zaskarżenia budziło samo w sobie zastrzeżenia). Uzyskanie rekompensaty wiąże się też z uciążliwymi wymaganiami dowodowymi, zabezpieczonymi dotkliwymi sankcjami (utrata perspektywy rekompensaty) oraz rozciągnięciem całej procedury w czasie. Z jednej strony służy to odsiewaniu wniosków (w celu redukcji rekompensat), z drugiej daje liczne okazje do konfliktotwórczych wątpliwości i wiąże się z szerokim marginesem

uznania administracyjnego, gdzie arbitralność organu administracji jest szczególnie trudna do kontroli.

5. **Projekt przedstawiany w mediach jako akt sprawiedliwości transformacyjnej cechuje więc rozdźwięk między jego zakresem i treścią – z jednej strony oraz deklaratywnym uzasadnieniem i medialną oprawą projektu.** *Poofing* efektów (propaganda medialna) i legislacyjny kamuflaż rzeczywistego zakresu rekompensat (mnogość wyjątków) utrudniają uchwycenie zakresu działania reguł. Por. art. 2 pkt 3 oraz art. 6, 11, 12, 13, 15 projektu. Ten kamuflaż, oraz wysokie wymagania co do dowodów i temporalne ograniczenia uzyskania rekompensaty w ogólności nie są cechą rzetelnej legislacji. Jest to tym bardziej kontrproduktywne, że chodzi o akt z natury rzeczy (rozbudzone aspiracje przez nadużycie mitu świętości własności przez byznes reprivatyzacyjny), narażony na zarzuty arbitralności ustawodawcy i niezachowania proporcjonalności redukcji oczekiwań i zasad równego traktowania. Tym sposobem akt mający wygasić wieloletnie zaniedbania, sam w sobie generuje nowe konflikty.
6. **Projekt szczególnego ryzyka.** Projekt ukazuje się w momencie szerszego ujawnienia patologii, a także niewydolności dotychczasowej reprivatyzacji, realizowanej w drodze sądowej. Niepokojąca skala i ciężar tych naruszeń, ich wydźwięk i skutki społeczne, jednoczesna nieumiejętność udźwignięcia ciężaru problemu od strony fachowej i etycznej przez kręgi prawnicze – spowodowała medialną eksploatację populistyczną i podejmowanie nadzwyczajnych środków polityczno-legislacyjnych¹⁰. Nadmiarowość ocen, manipulacja aksjologią i asystemowe użycie instrumentów naprawczych grozi również przedstawionemu projektowi. Jego koncepcja nie jest bowiem czytelna. O reprivatyzacji sensu stricto (restytucja naturalna) po półwieczu

¹⁰ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, Dz.U.2017 poz. 718. W końcowym etapie prac legislacyjnych jest nowelizacja tego aktu (druk nr 2033), przewidująca m.in. że decyzja komisji kwestionująca reprivatyzację automatycznie jest podstawą wykreślenia wpisów w księdze wieczystej, także w odniesieniu do np. mieszkań kupionych od w następstwie łańcuszka transakcji. Dobra wiara (nieświadomość co do wadliwych podstaw reprivatyzacji) chroni nabywcę, ale wyłączenie stosowania art. 10 ukswh pozostawia ochronę ogólną, na podstawie art. 189 kpc. Fakt, że tytuł wykreślenia wpisu własności ma charakter decyzji administracyjnej, a tryb kwestionowania dobrej wiary nabywcy nie został określony – osłabia realność tej gwarancji ochrony własności mieszkania- dobra chronionego wszak konstytucyjnie.

nie może być mowy. Pozostaje petryfikacja części przynajmniej przesunięć majątkowych przy regulacji *de novo* niedotrzymanych obietnic indemnizacyjnych i zakończenie rozliczeń na minimalnym poziomie. To jednak **oznaczałoby szczególną potrzebę dążenia do konsensu dla przyjętego w projekcie kompromisu. A jest on nieodzowny w celu pogodzenia (proporcjonalność redukcji) sprzecznych oczekiwań i żądań. Dotyczą one nie wielopłaszczyznowo: państwa i samorządów¹¹ jako płatników rekompensat; państwa/samorządów (płatnicy) i dawnych właścicieli (beneficjenci), tych ostatnich i ich następców prawnych versus obecni właściciele i posiadacze, kwestii ochrony lokatorów nieruchomości objętych reprivatyzacją, a wszystko to w aspekcie zarówno krajowym, jak i zagranicznym¹². Rozstrzygnięcie wszystkich tych kolizji wymaga kompromisu i zgody na proporcjonalizację redukcji sprzecznych oczekiwań.**

7. Tymczasem **przebieg prac konsultacyjnych nad projektem** (udokumentowane uzgodnieniami resortowymi na stronie internetowej CLR), a także drażniący optymizm uzasadnienia, **nie wskazuje aby poszukiwano kompromisu i zgody poszukiwano w kręgach interesariuszy i ich organizacji¹³**. Co więcej, **metoda uzgodnień resortowych, polegająca na formułowaniu uwagi do poszczególnych przepisów lub ich fragmentów, przy wątpliwościach wynikających z użycia kazuistycznej techniki wyznaczania przedmiotowo-podmiotowego zakresu projektu – źle odbija się na ważkości uwag**. Problemem jest bowiem ocena (konstytucyjności, zgodności z prawami człowieka, braku dyskryminacji, braku usterek techniczno-legislacyjnych, spójności itd.) ma dotyczyć mechanizmu „reprivatyzacyjnego” jako takiego, a nie pojedynczo ocenianych jego „części składowych” czy podzespołów. Pojedynczo brane – mogą być one uznane za dopuszczalne, konstytucyjne, nie naruszające standardu

¹¹ M. Chadzyński, B. Godustawski, *Samorzady dorzucą się do reprivatyzacji? "Projekt daje im bardzo wiele"* DGP 30.10.2017.

¹² *Prawnicy z USA: Zapłacicie nam za ustawę reprivatyzacyjną*, DGP nr 221/2017; P. Słowik, J. Styczyński, *Reprivatyzacja: Głos amerykańskich prawników nie przekonuje polskich urzędników*, DGP, 20.11.2017.

¹³ Brak zaufania do konsultacji społecznych jest w ogólności cechą legislacji w ostatnim czasie. Por. Jakość procesu stanowienia prawa w drugim roku rządów Prawa i Sprawiedliwości, X Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji w okresie od 16 listopada 2016 do 15 listopada 2017 roku, <http://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2016/03/Komunikat-właściwy.pdf>

równości itd. Oceny pojedynczych przepisów czy ich grup nie sumują się jednak w pozytywnej ocenie całości.

8. **Trudności oceny (i kontroli) konstytucyjności projektu.** Nie chodzi przy tym bynajmniej o znane wątpliwości dotyczące bieżącej kondycji i obsady Trybunału Konstytucyjnego. Chodzi o brak standardu konstytucyjnego, umożliwiającego ocenę *in abstracto* projektu, mającego od strony legislacyjnej charakterystyczne ujęcie kazuistyczne. Istnieje oczywiście orzecznictwo TK dotyczące wielu kwestii własnościowych, równościowych, intertemporalnych – jednakże ma ono znaczenie sytuacyjne. Projekt, który jest w gruncie rzeczy zbiorem sytuacji, a nie zasad, jest szczególnie trudny w tej sytuacji do kontroli konstytucyjności. To powoduje, że trudno mieć nadzieje, na efektywne wygaszenie konfliktów w drodze kontroli konstytucyjności

- Jest to spowodowane **praktyką orzecznictwa TK rozciągania zasady skargowości także na wskazanie wzorca**¹⁴. Niemal identyczne sytuacje bywają bowiem — we wniosku, skardze czy pytaniu kierowanych do TK — odmiennie kwalifikowane przez inicjatorów kontroli. W konsekwencji poszczególne sprawy różnią się zestawem i kombinacją powoływanych wzorców. Tak więc to wnioskodawca określa w sposób wiążący dla TK kryteria (wzorzec) kontroli, nie zaś TK sam dobiera najbardziej wedle niego adekwatną normatywną podstawę oceny. Dlatego orzeczenia TK nie zawsze konsekwentnie powołują się na dany wzorzec konstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny — mając przed sobą wniosek, w którym zarzuca się ustawodawcy niekonstytucyjne wkroczenie we własność — musi ocenić, czy zarzut „da się utrzymać” (uzasadnić) przy pomocy zgłoszonego we wniosku (niekoniecznie najrzęczniejszego) wzorca. Poglądy formułowane w orzecznictwie TK na treść i znaczenie konstytucyjnych przepisów o własności kształtują się w tej sytuacji nie jako to, co TK sam z siebie ma w tej kwestii do powiedzenia, lecz jako interakcja (nierzadko polemiczna)

¹⁴ E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2009, nr 4, s. 889-919

między poglądami TK i oczekiwaniami (oraz poglądami) inicjatorów kontroli¹⁵. To jednak powoduje, że orzecznictwo kształtujące standard jest sytuacyjne, co nie ułatwia stabilizacji wzorca umożliwiającego ocenę kolejnego projektu *in abstracto*.

- **Sytuacyjne uwikłanie** dotyczy z natury rzeczy także oceny istnienia bądź naruszenia równości traktowania (wybór kryteriów porównywalnych sytuacji) oraz kwestii **standardów proporcjonalności**. Artykuł 31 ust. 3, przewiduje, że : „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Norma ta umożliwia TK „ważenie” decyzji¹⁶, gdy pojawiają się kolizje kilku praw chronionych konstytucyjnie albo gdy ingerencja ustawodawcy zwykłego dokonana w celu ochrony jednej wartości konstytucyjnej, powoduje nadmierne ograniczenie innej takiej wartości. Ten ostatni wypadek jest szczególnie istotny dla oceny kolizji reprivatyzacyjnych interesów interesariuszy. Jednakże **zanim się nie przeprowadzi szczegółowego, sytuacyjnego ważenia kolidujących interesów i praw z decyzją podjętą *ratione imperii* – trudno jest przewidywać z góry rezultat tego ważenia. Sytuacyjność daje tu zbyt duży rozrzut decyzji możliwych do obrony *imperio rationis*.**

9. **Ostatnia kwestia dotyczy znaczenia projektu dla judykatury jako trzeciej władzy.** W polskiej praktyce daje się zaobserwować zjawisko¹⁷ przerzucania na judykaturę (także na Trybunał Konstytucyjny) zadań niepopularnych lub takich, których ustawodawca nie potrafi lub nie chce uregulować (np. reprivatyzacje, kredyty we frankach, problem

¹⁵ Kwestię dostrzegają J. Królikowski, *Pojęcie dobra wspólnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, red. W. Wołpiuk, Warszawa 2008, s. 159

¹⁶ Por. P. Krawczyk, *Rola zasady proporcjonalności w wyznaczaniu granic prawa własności*, w: *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. I: *Własność*, red. J. Jabłońska-Bonca, Warszawa 2009, s. 287 i n.

¹⁷ M. Matczak, *PiS na drodze do ostatecznej skuteczności*, Tygodnik Powszechny, nr 1-2 z 1-7.01.2018,

aborcji – ostatnio przekazany TK itp.). Jest też oczywiste, że sądy jako rozstrzygające indywidualne spory, są ostatnim ogniwem władzy, z jakim styka się jednostka i to sądy w oczach obywateli odpowiadają nie tylko za własne grzechy w stosowaniu prawa, ale są zarazem ofiara powierzenia im często *mission impossible* przez ustawodawcę¹⁸. Konfliktogenność projektu, skomplikowanie procedur administracyjnych na jego tle (każda procedura kończy się w sądzie administracyjnym), możliwość wznowień dotychczasowych orzeczeń sądowych, nakazuje w projekcie widzieć przykład manipulacyjnego działania legislatywy, spychającej na judykaturę (tu zwłaszcza sądy administracyjne, ale i sądy cywilne, co wiąże się z możliwością wznowień dawniej zapadłych rozstrzygnięć o majątku w skład którego wchodziły reprivatyzowane nieruchomości) ryzyko społecznego niezadowolenia z powodu przyjętej regulacji rekompensat reprivatyzacyjnych.

¹⁸ Bliżej piszę o tym w związku ze skargami do ETPCz, E. Łętowska, *Zapewnienie skuteczności orzeczeniom sądów międzynarodowych* [w:] *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2011, s. 35 – 62.