



# ANALIZY & OPINIE

Istnieje skuteczna możliwość obrony prawnej przed niewykonywaniem przez m.st. Warszawy wyroków dotyczących przyznania osobom pokrzywdzonym tzw. dekretem Bieruta odszkodowań za wywłaszczenie gruntów warszawskich. Polega ona na odwołaniu się do przepisów, które przewidują odpowiedzialność odszkodowawczą urzędników odpowiedzialnych za taki stan rzeczy.

Odszkodowanie, które w przypadku rażącego naruszenia prawa podlega zwrotowi przez funkcjonariuszy publicznych, może stanowić np. kwota odpowiadająca oprocentowaniu lokat bankowych w czasie, w którym odszkodowanie powinno zostać wypłacone. W praktyce instytucja ta może znaleźć zastosowanie również w innych sprawach dotyczących odszkodowań ustalanych w trybie administracyjnym, np. w sprawach nieruchomości wydzielonych pod drogi. Po wykorzystaniu opisanych instrumentów w praktyce rezultaty wydają się zachęcające.

## Ryba psuje się od głowy

W „Rzeczpospolitej” z 20 czerwca 2013 r. ukazał się artykuł red. Tomasa Pietrygi pt. „Nie ma pieniędzy, nie ma odszkodowań”, dotyczący przyjętej przez m.st. Warszawy taktyki grania w sprawach gruntów warszawskich na zwłokę.

Sprawa dotyczy przede wszystkim niewykonywania wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w których sąd ten zobowiązał prezydenta m.st. Warszawy do wydania w określonym terminie decyzji przyznających odszkodowanie w trybie art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej ugn). Wyroków tych na dzień dzisiejszy może być ponad 200.

Osoby pokrzywdzone wobec lekceważenia wyroków przez urzędników miasta mogą być bezradne. W praktyce nie działają skargi na bezczynność lub wnioski o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. W niewielkim stopniu działają lub wcale nie działają wnioski o ukaranie prezydenta m.st. Warszawy grzywną. Urzędnicy, np. dyrektor Biura Gospodarki Nieruchomościami, nie ukrywają w udzielanych wywiadach, że naruszają wyroki i prawo z pełną świadomością, chroniąc interesy budżetowe miasta, którego potrzeby dotyczą również innych istotnych

# Niech urzędnik odpowie za zwłokę



RADOSŁAW POŚNIK

Są instrumenty prawne, które w przypadku celowego przedłużania postępowań o rekompensaty za wywłaszczenie gruntów i ignorowanie wyroków sądowych pozwalają uzyskać odszkodowanie od odpowiedzialnych za to osób – pisze prawnik.

sfer funkcjonowania. Niezależnie od racjonalności takiej argumentacji należy podnieść, że jest to niebezpieczna praktyka stanowiąca psucie państwa i prawa poprzez lekceważenie wyroków sądowych. Trudno bowiem wymagać poszanowania dla reguł prawnych w sytuacji, gdy odmienny przykład idzie z góry. Ryba psuje się od głowy, a spodziewane skutki społeczne takiego działania wódrarzy miasta nie są pożądane w szerszym kontekście i z pewnością nie przyniosą nic dobrego w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa. Jest to duży krok w tył w odniesieniu do standardów Unii Europejskiej.

## Podstawy prawne

Istnieją instrumenty prawne, które w przypadku ignorowania wyroku sądu administracyjnego pozwalają na uzyskanie odszkodowania pieniężnego. W przypadkach rażącego przewleknięcia postępowania mogą zaś skutkować odpowiedzialnością finansową urzędników, którzy przyczynili się do takiego stanu rzeczy.

Osobista odpowiedzialność finansowa za niewykonanie wyroku w terminie może obciążać głównie prezydenta m.st. Warszawy oraz dyrektora Biura Gospodarki Nieruchomościami m.st. Warszawy. Nie można jej też wykluczyć odnośnie do innych pracowników urzędu. Możliwość

taką przewidują przepisy ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (ppsa) – oraz ustawy z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (uofp).

Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności urzędników mają osoby, które w sprawie o przyznanie odszkodowania w trybie art. 215 ugn uzyskały już prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, nakazujący prezydentowi m.st. Warszawy załatwienie sprawy w terminie wyznaczonym przez sąd. Zgodnie z art. 417[1] § 3 kodeksu cywilnego w zw. z art. 154 § 4 i 5 ppsa osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania orzeczenia sądu, służy roszczenie o odszkodowanie od organu, który nie wykonał orzeczenia. Przy czym odszkodowanie jest należne również, gdy organ administracji wyda decyzję niezgodną ze wskazaniami sądu lub organu nadzoru, a także gdy nie wniesiono skargi o nałożenie grzywny w trybie art. 154 § 1 i 2 ppsa.

Kwestia wysokości szkody poniesionej w związku z brakiem możliwości zagospodarowania należnego, a niewypłaconego w terminie odszkodowania ma charakter indywidualny i zależy od konkretnej sprawy. W wielu przypadkach zasadne będzie żądanie odszkodowania w wysokości oprocentowania lokat bankowych za

okres, w jakim prezydent m.st. Warszawy pozostawał w bezczynności. Takie rozwiązanie można oprócz m.in. na orzeczeniu, które nakazuje odnieść się do szkody poniesionej w związku z brakiem możliwości zagospodarowania przysługującego, a niewypłaconego odszkodowania (tak Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 25 stycznia 2008 r., I ACa 475/2007). Wykazanie zaś, że odszkodowanie (gdyby zostało wypłacone terminowo) zostałoby złożone na lokacie bankowej, nie powinno na-

”

Osobista odpowiedzialność finansowa może obciążyć prezydenta m.st. Warszawy

stręczać większych trudności. Podobnie jak wykazanie, jakie było średnie oprocentowanie lokat w konkretnej dacie.

Jeżeli sąd administracyjny lub organ nadzoru stwierdzi, że przewleknięcie postępowania lub bezczynność miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 ust. 1 ppsa lub art. 37 § 2 kpa), odszkodowanie podlega obligatoryjnemu zwrotowi przez

urzędników odpowiedzialnych za taki stan rzeczy, według przyczynienia się i stopnia winy. Jeżeli nie można tego ustalić, odszkodowanie podlega zwrotowi w częściach równych.

Co do zasady zwrotowi podlega odszkodowanie nieprzewyższające kwoty dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi, chyba że do zaniechania doszło z winy umyślnej. W takim wypadku urzędnicy będą odpowiadać solidarnie i bez ograniczeń. Przepisy kontrolują wskazane obowiązki, nakazując zawiadomić o wypłacie odszkodowania prokuratora okręgowego przez kierownika jednostki, która je wypłaciła. Zaniechanie tego obowiązku rodzi odpowiedzialność karną.

## Jak sobie poradzić

W toku postępowania o przyznanie odszkodowania w trybie art. 215 ugn w przypadku przewleknięcia postępowania należy zatem doprowadzić do wydania przez sąd administracyjny wyroku stwierdzającego bezczynność i zobowiązującego prezydenta m.st. Warszawy do wydania decyzji. W przypadku niewykonania w terminie wyroku należy złożyć wniosek o przyznanie wnioskodawcom odszkodowania. Po upływie trzech miesięcy pojawia się możliwość wytoczenia przeciwko m.st. Warszawie powództwa cywilnego. Jeżeli WSA stwierdzi, że bezczynność lub przewlekłość miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, powstają przesłanki do ustalenia odpowiedzialności finansowej funkcjonariuszy publicznych prowadzących sprawę.

Sprawy dotyczące celowego przewleknięcia postępowań administracyjnych przez organy administracyjne są trudne i wymagają sięgnięcia do szczególnych instytucji prawnych. Prowadzenie takiej sprawy bez profesjonalnej wiedzy, nawet w odniesieniu do osób, których prawa nie powinny budzić wątpliwości, może nie doprowadzić do pozytywnego rezultatu. Każda taka sprawa jest bowiem inna i wymaga indywidualnego podejścia oraz zbadania. Opisane rozwiązania mogą zaś stanowić jeden z instrumentów prawnych chroniących obywateli przed nadużyciami ze strony organów władzy. ■

•CV

Radosław Pośnik jest adwokatem, Pośnik & Partnerzy Firma Prawnicza

# Czy grozi nam Detroit nad Wisłą

Kryzys ekonomiczny 2007 roku zmienił ład i porządek panujący od wielu lat na amerykańskim rynku. Instytucje potocznie nazywane „too big too fail” przestały czuć się bezpiecznie, a bezlitosne reguły kryzysowego rynku zaczęły dotykać każdego bez wyjątku. Nie ominęło to prawdziwego symbolu amerykańskiej przedsiębiorczości, gigantycznej metropolii zbudowanej wokół największych korporacji świata. Miasto Detroit, do niedawna jeden z najważniejszych ośrodków produkcji samochodów, które gościło takich gigantów branży automotive jak Ford, General Motors i Chrysler (którym obecnie udało się wyjść z kryzysu), a także wiele firm branży chemicznej czy zbrojeniowej, powoli zaczęło popadać w ruinę. Z lat dawnej świetności, w których najwięksi architekci świata projektowali budynki-dzieła sztuki dla siedzib międzynarodowych koncernów, a studenci licznie uczęszczali na uznawane za światową czołówkę miejskie uniwersytety, pozostały tylko wspomnienia.

Najbardziej zrujnowane miasto Stanów Zjednoczonych w lipcu tego roku zgłosiło wniosek o upadłość,



MICHAŁ BARŁOWSKI

Polskie przepisy nie przyznają jednostkom samorządu terytorialnego zdolności upadłościowej. Szans na to, by uruchomić postępowanie ochronne przed wierzycielami, nie mają więc obecnie ani Warszawa, ani inne miasta – twierdzi radca prawny.

przypieczętowaną klęskę, jaką poniosło w obliczu kryzysu. Detroit to największe miasto-dłużnik USA, które dotychczas wszczęło procedurę upadłościową. Jego zobowiązania szacuje się na 18 do 20 miliardów USD. Postępowanie insolwencyjne toczy się na podstawie Chapter 9 amerykańskiego kodeksu upadłościowego. Jest to postępowanie podobne do postępowania z Chapter 11, tylko adresowane do jednostek państwowych, które mogą prowadzić działalność gospodarczą. Charakteryzuje się ono tym, że w przypadku przyjęcia wniosku przez sąd (na razie nie jest jasne, czy Detroit może skorzystać z tej procedury – sąd wskazał na naruszenie

konstytucji stanu Michigan), miasto uzyska ochronę przed działaniami wierzycieli, którzy nie będą mogli prowadzić egzekucji z jego majątku. Tym samym przez okres ochrony miasto będzie mogło zrestrukturyzować swoje zobowiązania i sprzedać część aktywów. W trakcie postępowania wierzyciele będą głosować nad planem naprawczym, którego przyjęcie może okazać się o tyle trudne, że dotychczas nie chcieli dobrowolnie wyrazić zgody na obniżenie swoich wierzytelności i na rozłożenie ich spłaty na raty.

W polskich mediach, w kontekście upadłości Detroit, opublikowano szereg artykułów poświęconych

trudnej sytuacji finansowej wielu polskich miast. Rozważano czy podzielić one los amerykańskiego miasta. Okazuje się, że gdyby np. Warszawa chciała otworzyć postępowanie ochronne przed wierzycielami, byłoby to niemożliwe z jednego prostego powodu: polskie prawo upadłościowe i naprawcze w obowiązującym obecnym kształcie nie przyznaje zdolności upadłościowej jednostkom samorządu terytorialnego. Miasto stołeczne Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu. Nawet gdyby Warszawa miała zdolność upadłościową, to w prawie polskim brak jest właściwie postępowania analo-

gicznego do Chapter 9. Najbliższym mu jest postępowanie naprawcze, które bardzo rzadko znajduje zastosowanie w praktyce.

Planowana gruntowna przebudowa polskiego prawa upadłościowego i naprawczego przewiduje wprowadzenie procedur przedinsolwencyjnych. Z opublikowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości dokumentu wskazującego kierunki zmian prawa nie wynika jednak czy planuje się możliwości dopuszczenia do upadłości jednostek samorządu.

Na tym etapie przedwczesna byłaby zatem próba porównywania propozycji polskich i rozwiązań amerykańskich, gdzie postępowania ochronne znane są od lat.

Transponowanie amerykańskich wzorców wprost do polskiej rzeczywistości gospodarczej i polskich zwyczajów również nie musi być najlepszym rozwiązaniem. ■

•CV

Michał Barłowski jest wspólnikiem w kancelarii Wardyński i Wspólnicy, członkiem zarządu Stowarzyszenia Praktyków Restrukturyzacji