

Projekt ustawy o ochronie państwa polskiego przed roszczeniami dotyczącymi mienia bezspadkowego jako przykład populizmu prawnego

Jerzy Paśnik
orcid.org/
0000-0002-7835-0321

Wprowadzenie

Zjawisko populizmu już od przeszło półwiecza pozostaje w zainteresowaniu nauk społecznych, a w szczególności politologii, aczkolwiek poczynione w tym zakresie ustalenia wskazują na odmienność poglądów co do jego genezy (populizm wiejski w USA, populizm socjalistyczny w Rosji i populizm współczesny w krajach postkolonialnych)¹, istoty zjawiska (ideologia, mobilizacja polityczna, styl uprawiania polityki czy zwykła strategia polityczna, wsparta przez media)² czy tkwiących w tym zjawisku immanentnych sprzeczności (samoograniczający się elityzm, niejasność głoszonych programów politycznych i charakteryzujących się ahistoryzmem, a połączonych ze zmiennością deklarowanych celów politycznych, pozorne odwoływanie się do instrumentów demokracji bezpośredniej jako przesłanki tworzenia ładu społecznego, a stosowaną w ruchu zasadą wodzostwa i konieczności zaistnienia warunków kryzysu społeczno-gospodarczego dla uzyskania poparcia)³.

Jeśli przenieść te tezy na grunt nauk prawnych, należy stwierdzić, że doktryna tylko wybiórczo podejmowała stosowne badania, ograniczając się w gruncie

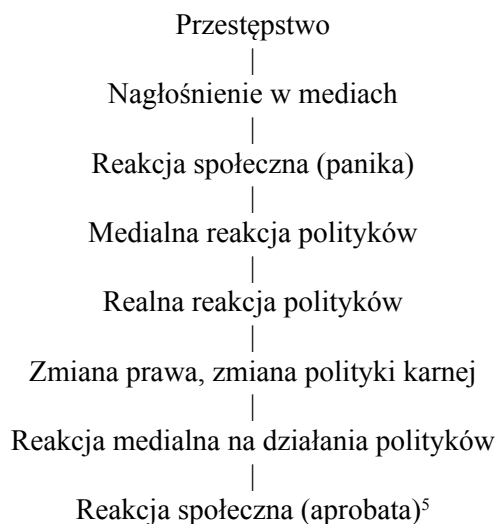
¹ Zob. np. M. Marczevska-Rytko, *Populizm. Teoria i praktyka polityczna*, Lublin 1995, s. 22–23 i przywołaną tam literaturę przedmiotu; P. Wiles, *Syndrom, nie doktryna; Kilka podstawowych tez o populizmie*, w: *Populizm*, red. O. Wysocka, Warszawa 2010, s. 34–40.

² Por. P. Przyłęcki, *Populizm w polskiej polityce. Analiza dyskursu polityki*, Warszawa 2012, s. 14, 130–256; P. Taggart, *Populizm i patologie polityki przedstawicielskiej*, w: *Demokracja w obliczu populizmu*, red. J. Szacki, Warszawa 2007, s. 111–117.

³ Szerzej na ten temat: R. Markowski, *Populizm a demokracja: ujęcia, dylematy, kontrowersje*, w: *Populizm a demokracja*, red. tenże, Warszawa 2004, s. 24–26; T. Krawczyk, *Populizm we współczesnych demokracjach Europy. Perspektywa krytyczna wobec obecnego stanu badań*, w: *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji*, red. A. Pacześniak, J.M. De Waele, Warszawa 2010, 61–74.

rzeczy do rozważań na temat tzw. populizmu penalnego, które to pojęcie można najogólniej zdefiniować jako doraźne kształtowanie polityki karnej traktowanej jako sposób na niszczenie przestępczości, a w jej ramach i represyjności przepisów karnych⁴.

Za klasyczne w tym zakresie można uznać stanowisko Jana Widackiego, który przedstawił następujący algorytm działania w ramach populizmu:



Z powyższego można zatem wyciągnąć wniosek, że nauka prawa wybiórczo potraktowała problematykę populizmu, gdyż poza prawem karnym pominęła w istocie przejawy tego zjawiska i to zarówno na poziomie tworzenia, a zwłaszcza stosowania prawa.

Wyjątek w tej mierze stanowi publikacja Tomasza Pietrzykowskiego, w której wskazał formalne cechy populizmu, a w dalszej kolejności zaprezentował możliwe propozycje stworzenia barier prawnych wykorzystywania populizmu w działaniach politycznych.

Do konstytutywnych elementów tego zjawiska zaliczył kierowanie do szerokiego kręgu odbiorców uproszczonego opisu rzeczywistości, wskazywanie podmiotów odpowiedzialnych za istniejący stan rzeczy i związaną z tym potrzebę radykalnych zmian, które można przeprowadzić za pomocą prostych środków.

Z kolei proponowane przezeń środki zaradcze obejmują propozycje stosownych regulacji prawnych, przy czym na poziomie rozwiązań konstytucyjnych za podstawowe uważa z jednej strony ograniczenie do minimum możliwości jej nowelizacji,

⁴ Zob.: W. Zalewski, *Populizm penalny – próba zdefiniowania zjawiska*, w: *Populizm penalny i jego przejawy w Polsce*, red. Z. Sienkiewicz, R. Kokot, Wrocław 2008, passim; J. Siemiatycka, *Populizm penalny jako pośrednie źródło kryminalizacji irracjonalnej*, Warszawa 2012, s. 58.

⁵ J. Widacki, *Zamiast wstępu. Czym jest i do czego służy populizm penalny*, w: *Populizm penalny*, red. tenże, Kraków 2017, s. 11.

a z drugiej – uszczegółowienie postanowień dot. ustroju politycznego, gospodarczego i społecznego, natomiast na poziomie ustawowym – nowego ujęcia zasad korzystania z wolności słowa i ponoszenia w tym zakresie odpowiedzialności prawnej⁶.

Przedstawiona wyżej sytuacja skłania zatem do próby podjęcia szerszego omówienia występujących w praktyce tworzenia i stosowania prawa zjawisk, roboczo określonych jako populizm prawny, a dokonana na podstawie konkretyzacji przesłanek konstytucyjnych analiza pojęcia „populizm”, sformułowana przez T. Pietrzykowskiego oraz nieznacznie zmodyfikowanego algorytmu J. Widackiego, w którym przestępstwo jako przyczyna zostanie zastąpione przez fakt społeczny.

Pomocniczy charakter będzie miała również analiza uzasadnień uchwalanych w ostatnim dwudziestolecu ustaw i zawarta w nich argumentacja celowości ich uchwalenia.

W takim ujęciu do cech charakterystycznych tego zjawiska na etapie tworzenia prawa zaliczyć należy:

- przyjęcie uproszczonej wizji sprawiedliwości społecznej jako nadrzędnego kryterium tworzenia prawa przy jednoczesnym stwarzaniu pozorów społeczniana wykonywania władzy, np. tworzenie społecznych ciał doradczo-opiniujących;
- cel podejmowanej legislacji, którym jest rewizja dotychczasowego porządku prawnego, a realizowanego zarówno przez nowelizację dotychczasowych uregulowań, jak i tworzenie nowych rozwiązań ustawowych wprowadzających nowe i nadzwyczajne środki wzruszania rozstrzygnięć ostatecznych;
- inicjowanie procesu legislacyjnego jako podstawowego, a nawet wyłącznego sposobu rozwiązywania istniejących problemów społecznych, tj. podejmowania działań będących wyrazem magicznego myślenia o prawie i zarazem skutkującego jego inflacją;
- specyficzne ujęcie kryterium kształtowania kręgu adresatów regulacji – adresaci bezpośredni, tj. osoby dotknięte określoną i wynikłą z regulacji dolegliwością, oraz adresaci pośredni, dla których unormowanie zaspokaja ich oczekiwania sprawiedliwościowe;
- doraźne przyczyny podjęcia prac legislacyjnych jako reakcja ich inicjatorów na bieżące wydarzenia, tworzące określone oczekiwania społeczne;
- wynikłą z praktyki chęć natychmiastowego zaspokojenia rozbudzonych medialnie oczekiwań społecznych i przez to obarczoną takimi wadami, jak naruszenie zasady proporcjonalności przyjętych środków dla osiągnięcia założonych celów, wybiórczość regulacji, niespójność systemowa, stosowanie w tekście języka potocznego, preferowanie punitwności sankcji, ogólnikowość uzasadnienia i wybiórczość oceny skutków regulacji;
- w przypadku inicjatywy ugrupowań sprawujących władzę zróżnicowanie trybu postępowania legislacyjnego inicjowanego przez rząd w sprawach, w których występuje on z pozycji *sui generis* dobroczyńcy i przez posłów ugrupowania rządzącego w pozostałych sprawach.

⁶ T. Pietrzykowski, *Populizm a prawo*, w: *Populizm*, red. M. Migalski, Katowice 2005, s. 16–21.

Jako typowe dla tak definiowanego populizmu prawnego na etapie stosowania prawa wskazać należy:

- preferowanie prymitywnie pojmowanej wykładni celowościowej z jednoczesnym negowaniem wykładni systemowej i logicznej;
- kwestionowanie przez stosowanie środków odwoławczych i inicjowanie na tej podstawie systemowej nowelizacji obowiązujących przepisów prawa prawidłowości rozstrzygnięć wydanych przez organy państwa w toku stosowania prawa przez wykorzystanie środków odwoławczych i inicjowanie na tej podstawie systemowej nowelizacji obowiązujących przepisów prawa;
- inicjowanie kampanii medialnych z jednoczesnym korzystaniem ze środków dyscyplinujących w stosunku do przedstawicieli organów państwa nieakceptujących głoszonych zasad sprawiedliwości społecznej.

Dokonane wyliczenie elementów konstytutywnych populizmu prawnego nie pretenduje do bycia pełnym, albowiem grupuje tylko najczęściej występujące uwarunkowania faktyczne, a przecież pamiętać należy, że w latach 1991–2018 uchwalono łącznie ponad 4100 ustaw⁷. Ma ono również charakter modelowy, co oznacza, że w praktyce tworzenia i stosowania prawa nie zawsze występuje cały zestaw cech charakterystycznych.

Można bowiem zauważyć, że częstokroć nie tylko nie są one przedstawiane w uzasadnieniu, ale wręcz pomijane i dopiero ujawnia to praktyka stosowania określonych rozwiązań prawnych.

Mimo tych mankamentów zasadne wydaje się podjęcie próby weryfikacji trafności przyjętych przesłanek na przykładzie konkretnego przykładu projektu ustawy o ochronie państwa polskiego przed roszczeniami dot. mienia bezspadkowego, który po złożeniu do łaski marszałkowskiej został skierowany do I czytania, ale do chwili obecnej nie został umieszczony w porządku pracy Sejmu.

Zakres i uzasadnienie projektu ustawy oraz uwarunkowania prawnomiędzynarodowe

Podstawowe założenia projektu ustawy i jego uzasadnienie

Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem do łaski marszałkowskiej został złożony w dniu 7 maja 2019 r. przez grupę 16 posłów Klubu Poselskiego „Kukiz 15” i przesłany do I czytania oraz do zaopiniowania przez bliżej niesprecyzowane organizacje samorządowe.

Projekt składa się z dziewięciu artykułów, traktujących o celu uchwalenia ustawy (art. 1), definiujących pojęcia użyte w tekście projektu (art. 2), postanowienia

⁷ Szerzej na ten temat: J. Paśnik, *Prawo do pomocy prawnej jako element składowy prawa do sądu w praktyce sądów administracyjnych*, w: *Polski system ochrony praw człowieka 70 lat po proklamowaniu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Osiągnięcia – bariery – nowe wyzwania*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2019, s. 87; tenże, *Niektóre aspekty procesu tworzenia prawa w teorii i praktyce legislacyjnej*, w: *Bezpieczeństwo prawne i bezpieczeństwo obrotu prawnego w Polsce*, red. J. Mojak, A. Żywicka, L. Bielecki, Lublin 2019, s. 187–188.

merytoryczne (art. 3–4), wynikające z projektu obowiązki informacyjne Rady Ministrów (art. 5 i art. 7), przepisy karne (art. 6) oraz przepisy końcowe, obejmujące zmiany w kodeksie cywilnym (art. 8) i termin wejścia w życie (art. 9).

Do projektu zostało załączone uzasadnienie, w którym podniesiono, że celem projektu jest ochrona własności Rzeczypospolitej przed roszczeniami dot. tzw. mienia bezspadkowego, w tym zwłaszcza określonych w ustawie nr 447 uchwalonej w dniu 12 grudnia 2017 r. przez Kongres Stanów Zjednoczonych i nakładającej na sekretarza stanu obowiązek przedłożenia informacji o regulacjach umożliwiających identyfikację oraz zwrot lub odzyskanie mienia ofiar Holokaustu, zgodnie z ustaleniami tzw. konferencji terezińskiej z 2009 r., której uczestnikiem była również Polska.

W dalszej części uzasadnienia wnioskodawcy wskazali, że Polska nie może być adresatem żądań z tej ustawy, bo wprawdzie znaczną część ofiar Holokaustu stanowili obywatele polscy, to jednak zastosowanie do nich miały zaborcze przepisy spadkowe, tj. Prus i Austrii, oraz Kodeksu Napoleona, przewidujące przejście spadku na rzecz państwa w razie braku spadkobiercy, a nadto w 1960 r. została podpisana przez Polskę i USA umowa załatwiająca całościowo roszczenia amerykańskich obywateli i osób prawnych z tytułu dokonanych po zakończeniu wojny aktów nacjonalizacyjnych.

Mimo tego niezbędne jest zdaniem wnioskodawców zajęcie przez Polskę jednoznacznego, uniemożliwiającego restytucję mienia ofiar Holocaustu w jakimkolwiek trybie i chroniącego przed „falą niesłusznych roszczeń”⁸.

Uwarunkowania międzynarodowe

Z formalnego punktu widzenia powołana w uzasadnieniu ustawa nr 447 odwołuje się do uzgodnień poczynionych 30 czerwca 2009 r. na konferencji w Terezynie przez przedstawicieli 46 państw, w tym również Polskę.

W obszernej deklaracji, a więc w akcie niebędącym aktem prawa międzynarodowego i – jak stwierdzono we wstępie do niej – niewywierającym skutków prawnych uznano, że tylko część skonfiskowanego przez nazistów ofiarom Holocaustu majątku została odzyskana lub zrekompensowana i dlatego należy podjąć wszelkie starania dla naprawienia konsekwencji konfiskat, wymuszonych sprzedaży i sprzedaży pod przymusem jako elementu prześladowań, które powinny uwzględniać następujące kwestie:

- zaspokajanie potrzeb socjalnych najbardziej bezradnych i zaawansowanych wiekowo ofiar tych prześladowań;
- podjęcie wszelkich możliwych starań na rzecz restytucji żydowskich nieruchomości wspólnotowych i religijnych lub wypłaty rekompensaty i zwrotu judaików, a w odniesieniu do osób fizycznych – odzyskanie majątku (nieruchomości i ruchomości, a w tym dzieł sztuki) przez dotychczasowych właścicieli lub ich spadkobierców, a w razie braku spadkobierców rozważenie

⁸ Sejm RP VIII kadencji, druk nr 3448.

możliwości wykorzystania tego majątku na finansowanie potrzeb socjalnych ofiar Holokaustu i prowadzenia edukacji obejmującej również coroczne upamiętnienie pamięci ofiar⁹.

Z kolei powoływana ustawa nr 447, aczkolwiek odwołuje się do treści deklaracji terezińskiej, to jednak w aspekcie:

- podmiotowym – obejmuje swym zakresem nie tylko sygnatariuszy deklaracji, ale także inne państwa określone przez sekretarza stanu w porozumieniu z pozarządowymi organizacjami eksperckimi;
- przedmiotowym – rozszerza formy bezprawnego pozbawienia mienia ofiar Holokaustu o wywłaszczenie, nacjonalizację oraz przejęcie i przekazanie pod przymusem, wprowadza obligatoryjność zapewnienia majątku lub rekompensat na rzecz potrzebujących pomocy ofiar Holokaustu, cele edukacyjne lub inne, i nieskonkretyzowane cele oraz rozszerza okres przejęcia mienia przez państwo na cały okres sprawowania władzy przez rządy komunistyczne¹⁰.

Uzasadnione staje się więc twierdzenie, że postanowienia ustawy nr 447 nie tylko nakładają na władzę wykonawczą USA obowiązek oceny stopnia realizacji postanowień deklaracji terezińskiej, ale także znacząco wykraczają poza jej zakres podmiotowy i przedmiotowy.

Opinie do projektu ustawy

Do projektu ustawy zostały dołączone dwie opinie Biura Analiz Sejmowych, że projekt ustawy nie jest objęty prawem europejskim ani też nie jest aktem wykonującym prawo Unii Europejskiej w całości lub w części¹¹.

Ponadto swoje stanowisko przedstawiły:

- Krajowa Rada Sądownictwa, która nie zgłosiła uwag, gdyż jej zdaniem projekt nie dotyczy ani sądownictwa, sędziów, ani asesorów sądowych¹²;
- Krajowa Rada Komornicza, która wskazała na brak zdefiniowania pojęcia „ofiara zbrodni nazistowskich” i nieuprawnione utożsamianie ich tylko z Żydami, którzy utracili majątek w Polsce w czasie II wojny światowej, brak podstaw prawnych do wprowadzenia ustawowego zakazu podejmowania czynności prawnych i nałożenia na sądy obowiązku oddalenia powództwa w sprawach dotyczących mienia żydowskiego, penalizację zachowań realizujących prawo do sądu oraz błędne przyjęcie braku ustawowych spadkobierców¹³;
- Sąd Najwyższy, który wskazał, że przyjęcie ustawy 447 nie stanowi źródła konkretnych roszczeń, zauważył – podobnie jak Krajowa Komornicza –

⁹ *Deklaracja terezińska, 30 czerwca 2009 r.*, https://www.prchiz.pl/pliki/Deklaracja_Terezinska_2009.pdf [dostęp: 27.06.2019].

¹⁰ *Ustawa 447 Senatu USA. Sprawa odszkodowań dla grupy Żydowskiej...*, <http://www.polishclub.org/2017/12/30/ustawa-447-senatu-usa-sprawa-odszkodowan-dla-grupy-zydowskiej/> [dostęp: 25.06.2019].

¹¹ Odpowiednio – opinie z dnia 13 maja 2019 r., nr BAS-WAPM-889/19 i nr BAS-WAPM-890/19.

¹² Pismo z dnia 24 maja 2019 r., nr WO-020-48/19.

¹³ Pismo z dnia 28 maja 2019 r., nr KRK/VO/636/19.

nieostrość pojęcia „ofiary nazistowskie”, podnosi ostateczne uregulowanie sprawy przejścia nieobjętych spadków przez art. LIV przepisów wprowadzających kodeks cywilny z 1964 r., a przyjęte w projekcie zakazy godzą nie tylko w podstawowe zasady prawa cywilnego (swoboda umów, dyspozycyjność i konsensualność rozwiązywania sporów), ale również w takie wartości konstytucyjne, jak prawo do sądu i niezawisłość sędziowska¹⁴.

W odniesieniu do treści powyższych opinii należy w całości podzielić trafność zarzutów podniesionych przez Krajową Radę Komorniczą i Sąd Najwyższy, wymagają one jednak istotnego uzupełnienia. I tak:

- zakres treści definicji o mieniu bezdziedzicznym z art. 2 ust. 1 nie tylko nie uprawnia do ograniczania kręgu ofiar zbrodni nazistowskich do osób narodowości żydowskiej, ale z uwagi na jej szczególny status na ziemiach okupowanych przez III Rzeszę, a w szczególności przez pozbawienie jej prawa do własności nieruchomości nie daje podstaw do ich zrównania z osobami będącymi obywatelami państwa polskiego o innym pochodzeniu etnicznym¹⁵, co w konsekwencji może naruszać konstytucyjną zasadę równości z art. 32 ust. 1 i równej ochrony każdej formy własności z art. 64 ust. 2;
- przewidzianemu w art. 4 ust. 1 projektu ustawy nakazowi oddalenia z urzędu każdego powództwa z roszczeniem o zwrot mienia pożydowskiego można zasadnie zarzucić co najmniej naruszenie konstytucyjnego zakazu ustawowego zamykania drogi sądowej z art. 77 ust. 2;
- wprowadzonej przez art. 6 projektu ustawy penalizacji wymienionych tam zachowań nie sposób określić inaczej, jak przejaw populizmu penalnego, mogącego w dodatku naruszać konstytucyjne prawo do sądu z art. 45 ust. 1.

W świetle powyższego bardzo krytycznie należy odnieść się do twierdzeń Krajowej Rady Sądownictwa, albowiem uchyliła się ona od zajęcia stanowiska, czy zawarte w art. 3 ust. 1 projektu ustawy ograniczenie kognicji sądu nie narusza zasady niezależności władzy sądowniczej z art. 173 konstytucji, a nakaz z art. 4 ust. 1 projektu ustawy – konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziowskiej z art. 178 ust. 1.

Jednocześnie nie sposób nie zauważyć, że oba opiniujące projekt ustawy podmioty przeszły do porządku dziennego nad brakiem przepisów intertemporalnych, określających sposób postępowania ze sprawami w toku, jak również sytuacji prawomocnie rozstrzygniętych, ale jeszcze niewykonanych.

Rodzi się też zasadne pytanie o zachowanie konstytucyjnej zasady równości w stosunku do zainteresowanych, którzy są beneficjentami rozstrzygnięć wykonanych przed ewentualnym wejściem opiniowanej ustawy w życie.

¹⁴ Pismo z dnia 31 lipca 2019 r., nr BSA III-021-159/19.

¹⁵ M.F. du Prel, *Das Generalgouvernement*, Wien 1942, s. 111; S. Schwaneberg, *Eksploatacja gospodarcza Generalnego Gubernatorstwa przez Rzeszę Niemiecką w latach 1939–1945*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2009, nr 1, s. 134–138, 140–141.

Chodzi tu zwłaszcza o nieruchomości nabyte przez żydowskie gminy wyznaniowe na własność na mocy postanowień art. 29 tzw. partykularnej ustawy wyznaniowej¹⁶, przekazane im przez Komisję Regulacyjną w wyniku przeprowadzenia postępowania regulacyjnego lub będące przedmiotem postępowania regulacyjnego przewidzianego przez art. 30 tejże ustawy oraz określony przez art. 6 ust. 2 ustawy o cmentarzach¹⁷ tryb postępowania z cmentarzami tego wyznania, a stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego.

W konkretnych sytuacjach faktycznych realizacja postanowień opiniowanego projektu ustawy może być zasadnie narażona na zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równouprawnienia Kościołów i związków wyznaniowych z art. 25 ust. 1.

Uwarunkowania wewnętrzne nieuwzględnione w tekście projektu i jego uzasadnieniu

Akty rangi ustawowej dotyczące tzw. mienia opuszczonego

Niezależnie od podniesionych już wyżej wątpliwości co do zakresu zawartej w projekcie ustawy zarówno regulacji, jak i argumentacji w uzasadnieniu należy wskazać na szereg uwarunkowań natury prawnej pominiętych w obu dokumentach.

Przed przystąpieniem do jej prezentacji nie sposób jednak nie przypomnieć o niezmiernie skomplikowanej sytuacji polityczno-prawnej państwa polskiego w I połowie 1945 r.

Nie miało ono ustalonych granic ani też jednolitej władzy zwierzchniej, albowiem prawowity rząd w Londynie nie był uznawany przez ZSRR, na ziemiach na wschód od Wisły nominalną władzę sprawował tzw. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, natomiast na pozostałych terenach zarząd nad nimi wykonywała Armia Czerwona, trwała migracja ludności, wskutek czego istotna część właścicieli nie miała możliwości władania swoim mieniem.

Wtedy też dla uporządkowania stanu własności już w marcu 1945 r. został przez ówczesną władzę wydany dekret o majątkach opuszczonych i porzuconych¹⁸, zastąpiony po dwóch miesiącach ustawą o tym samym tytule¹⁹, a w marcu 1946 r. kolejnym dekretem²⁰.

¹⁶ Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1798 ze zm.

¹⁷ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 912 ze zm.

¹⁸ Dekret z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych, Dz.U. z 1945 r. nr 9, poz. 45. Zgodnie z treścią obwieszczenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 maja 1945 r. o utracie mocy prawnej dekretów: o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów oraz o majątkach opuszczonych i porzuconych, Dz.U. z 1945 r. nr 17, poz. 95 przestał obowiązywać z uwagi na jego nieprzedłożenie do zatwierdzenia tzw. Krajowej Radzie Narodowej.

¹⁹ Ustawa z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych, Dz.U. z 1945 r. nr 17, poz. 97, znowelizowana ustawą z dnia 23 lipca 1945 r. o zmianie ustawy z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych, Dz.U. z 1945 r. nr 30, poz. 179.

²⁰ Dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, Dz.U. z 1946 r. nr 13, poz. 87 ze zm.

Wszystkie te akty wyróżniły dwa rodzaje mienia niezajdującego się w posiadaniu właściciela lub prawnych następców, tj. mienie należące do obywateli polskich i mienie opuszczone (art. 1 dekretu z 1945 r., art. 1 ustawy z 1945 r. oraz art. 1 dekretu z 1946 r.) oraz mienie stanowiące dotychczas własność państwa niemieckiego, obywateli niemieckich i osób zbiegłych do nieprzyjaciela²¹, mienie porzucone (art. 2 dekretu z 1945 r., art. 2 ustawy z 1945 r.) albo poniemieckie (art. 2 dekretu z 1946 r.).

Zgodnie z postanowieniami powyższych aktów mienie opuszczone przechodziło pod zarząd państwa, które nabywało jego własność po upływie 20 lat (nieruchomości) lub 10 lat (ruchomości), liczonych – zgodnie z art. 36 dekretu z 1945 r., art. 37 ustawy z 1945 r., natomiast art. 34 dekretu z 1946 r. okres sprawowania zarządu nieruchomości skrócił do dziesięciu lat.

Z kolei mienie porzucone (poniemieckie) przechodziło na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego po upływie pięciu lat (art. 37 dekretu z 1945 r., art. 38 ustawy z 1945 r.).

Zmianę w tym względzie wprowadził art. 2 ust. 1 dekretu z 1946 r., zgodnie z którym mienie zaliczone do poniemieckiego przechodziło z mocy prawa na własność Skarbu Państwa, z wyjątkiem mienia niemieckich osób prawnych prawa publicznego, które z mocy prawa przechodziło na własność odpowiedniej polskiej osoby prawnej.

Powołane akty wprost określały również początek biegu terminu nabycia przez państwo lub samorząd własności jedynie mienia ruchomego opuszczonego, który rozpoczynał się z dniem 1 stycznia 1946 r. (art. 36 pkt b dekretu z 1945 r., art. 37 ustawy z 1945 r. i art. 34 pkt b dekretu z 1946 r.). Brak było takiego uregulowania w odniesieniu do nieruchomości, co pozwala domniemywać, że bieg ten rozpoczął się z dniem objęcia zarządu przez powołany do tego celu organ państwowy.

Dotychczasowy właściciel mógł wnosić o przywrócenie mu posiadania mienia uprawniającego do zarządu i użytkowania tego mienia (odpowiednio – art. 18 i art. 21 dekretu z 1945 r., art. 19 i art. 22 ustawy z 1945 r., art. 15 ust. 1 i art. 18 dekretu z 1946 r.), co jednak nie stanowiło potwierdzenia tytułu własności (art. 34 § 1 dekretu z 1945 r., art. 35 § 1 ustawy z 1945 r., art. 32 ust. 1 dekretu z 1946 r.).

Dekret i ustawa z 1945 r. nie wprowadzały żadnych terminów do składania wniosków o przywrócenie posiadania, natomiast dekret z 1946 r. wprowadził w tym względzie termin zawity 31 grudnia 1947 r. (art. 15 ust. 2).

Powołane w pewnym uproszczeniu regulacje dot. zasad przejmowania przez dotychczasowych właścicieli lub ich następców utraconego władztwa nad mieniem miały w pełni zastosowanie do osób pochodzenia żydowskiego będących w dniu 1 września 1939 r. obywatelami polskimi, i to bez względu na sposób utraty władztwa.

²¹ Osobami zbiegłymi w myśl art. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 1939 r. o szczególnej odpowiedzialności karnej w przypadkach zbiegostwa do nieprzyjaciela lub poza granice Państwa, Dz.U. z 1939 r. nr 57, poz. 367, były osoby skazane za określone przestępstwa przeciwko państwu, a zawarte w kodeksie karnym wojskowym i ustawie o powszechnym obowiązku obrony.

Miało to miejsce również wówczas, gdy mienie takich osób zostało przejęte przez niemieckie władze okupacyjne (zob. przyp. 13) albo w celu ochrony prawa własności zostało przeniesione na inne osoby lub podmioty, gdyż stosowne przepisy powyższych aktów wyłączały to mienie z kategorii mienia porzuconego (poniemieckiego) – zob. art. 1 § 2 i art. 2 § 3 dekretu z 1945 r. i ustawy z 1945 r., art. 1 ust. 2 oraz art. 2 ust. 1 pkt b *in fine* i ust. 5 dekretu z 1946 r.²²

Oznacza to zarazem, że przejęcie przez państwo jako mienia porzuconego (poniemieckiego) mienia obywateli narodowości żydowskiej, które zostało im skonfiskowane przez niemieckie władze okupacyjne, nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa, co w sposób oczywisty otwiera drogę do stwierdzenia nieważności rozstrzygnięcia i wszczęcia postępowania rewindykacyjnego.

Akty ustawowe regulujące kwestie spadkowe

Wnioskodawcy projektu ustawy w jego uzasadnieniu wskazali na złożony charakter obowiązujących po wojnie uregulowań dotyczących spadków, które nie zostały objęte przez spadkobierców.

Nie negując trafności uwag odnoszących się do regulacji obowiązujących na ziemiach b. zaboru pruskiego i austriackiego oraz Kodeksu Napoleona, godzi się zauważyć wyrywkowość tej argumentacji. Nie uwzględnia ona bowiem faktu dokonanej wkrótce po zakończeniu działań wojennych kompleksowej regulacji prawa spadkowego, rozstrzygającego o statusie mienia spadkowego i przedwojennej jeszcze regulacji określającej uprawnienia organów wobec spadków bezdziedzicznych.

Zgodnie z postanowieniami art. 27 § 1 uchwalonego w 1946 r. prawa spadkowego²³ spadek, do którego nie zostali powołani współmałżonek lub krewni spadkodawcy, dziedziczyła gmina ostatniego zamieszkania spadkodawcy, a jeżeli zamieszkiwał on za granicą lub nieruchomości wchodzące w skład spadku znajdowały się za granicą – spadek dziedziczył Skarb Państwa.

Z kolei odrębne przepisy wprowadzające prawo spadkowe²⁴ uchylili obowiązywanie przepisów spadkowych z Kodeksu Napoleona (art. IX) oraz kodeksu austriackiego i niemieckiego (odpowiednio – art. XI i art. XIV) i wprowadziły stosowanie postanowień prawa spadkowego z 1946 r. dla spadków wakujących lub bezdziedzicznych, a otwartych przed dniem 1 stycznia 1947 r. (art. XX w zw. z art. XXV).

Sposób postępowania z wchodzącymi w skład spadku nieruchomościami regulowała ustawa z 1924 r.²⁵, na mocy której do ich sprzedaży lub zamiany upraw-

²² Szerzej zob.: G. Matusik, *Pojęcie majątku opuszczonego – uwagi na tle dekretu z 8.03.1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich*, „Rejent” 2019, nr 4, s. 56–76.

²³ Dekret z dnia 8 października 1946 r. Prawo spadkowe, Dz.U. z 1946 r. nr 60, poz. 328.

²⁴ Dekret z dnia 8 października 1946 r. Przepisy wprowadzające prawo spadkowe, Dz.U. z 1946 r. nr 60, poz. 329.

²⁵ Ustawa z dnia 19 grudnia 1924 r. r. o zbywaniu majątków nieruchomości, przyjętych na własność Państwa, jako dobra bezdziedziczne, Dz.U. z 1925 r. nr 2, poz. 13.

niony był Minister Skarbu (art. 1), a dokument tej czynności prawnej stanowił dowód przeniesienia własności (art. 3). Zmianę w tym zakresie wprowadził przepis art. LIV przepisów wprowadzających kc²⁶ odsyłający do stosowania jego przepisów o dziedziczeniu ustawowym Skarbu Państwa do spadków otwartych przed dniem 1 stycznia 1947 r., jeżeli w myśl obowiązujących wówczas przepisów były one wakujące lub bezdziedziczne, chyba że postępowanie w tej sprawie zostało prawomocnie zakończone.

Jednocześnie w orzecznictwie sądów pojawił się pogląd, że zgodnie z art. 713 Kodeksu Napoleona dobra niemające właściciela należą do państwa, co stanowi samodzielną przesłankę wpisu do księgi wieczystej nieruchomości niemających właściciela²⁷ zaś w myśl art. 789 w zw. z art. 2262 Kodeksu Napoleona spadek stawał się bezdziedziczny, jeżeli w ciągu 30 lat od jego otwarcia spadkobiercy nie przyjęli go lub się go zrzekli²⁸.

Projekt ustawy w ujęciu kompletu normatywnego

Podniesione wyżej uwagi przemawiają za celowością zastosowania w jego badaniu reguł sformułowanych dla metody kompletu normatywnego, której elementami jest ustalenie faktycznych i formalnych inicjatorów legislacji oraz innych uczestników procesu legislacyjnego (odpowiednio – tzw. źródła konstytutywne, rezolutywne i akcesoryjne), wskazanie przedstawicieli władzy uprawnionych do tworzenia i stosowania prawa (tzw. dysponenci), podmiotów odnoszących zarówno korzyść z legislacji (tzw. beneficjenci), jak i ponoszących jej koszty (tzw. maleficjenci)²⁹.

Odnosząc te założenia do omawianego projektu ustawy, źródłem konstytutywnym wydaje się być klub poselski „Kukiz 15”, ale przeciwko trafności takiego wniosku przemawia fakt, że wśród wskazanych w piśmie do marszałka Sejmu inicjatorów legislacji nie figuruje nazwisko szefa klubu poselskiego – Pawła Kukiza, a wskazany pierwotnie jako poseł-sprawozdawca Tomasz Rzymkowski przeszedł do klubu poselskiego PiS i jako reprezentanta wnioskodawców wskazał posła „Kukiz 15” – Stanisława Tyszkę³⁰.

Okoliczności te przemawiają więc za tezą, że nie jest to formalna inicjatywa klubu poselskiego „Kukiz 15”, podpisani pod projektem posłowie w rzeczywistości jedynie ją firmują, a więc wnioskodawcy projektu są w istocie źródłem rezolutywnym, a nie konstytutywnym, natomiast podmioty, które przedstawiły opinię co

²⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r. nr 16, poz. 94.

²⁷ Zob.: uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. III CZP 29/13, OSNC 1/2014, poz. 5 i powołane w niej wcześniejsze orzeczenia.

²⁸ Postanowienie Sądu Okręgowego we Włocławku z dnia 17 października 2013 r., sygn. I Ca 94/13, portal orzeczeń Sądu Okręgowego we Włocławku.

²⁹ Szerzej na ten temat: P. Chmielnicki, *Podmioty objęte procesem normotwórczym*, w: *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, red. tenże, Warszawa 2014, s. 13–142.

³⁰ Pismo T. Rzymkowskiego z dnia 7 sierpnia 2019 r. do Marszałka Sejmu RP.

do projektu, tj. KRS, SN i Krajowa Rada Komornicza, należy zaliczyć do źródeł akcesoryjnych.

W aktualnym stanie prac legislacyjnych nad projektem, który został jedynie skierowany do I czytania, jego dysponentem jest Marszałek Sejmu, decydujący o terminie włączenia projektu ustawy do porządku dziennego posiedzenia Sejmu, i przez fakt trwającej już ponad cztery miesiące bezczynności może być wręcz uznany za antydysponenta.

Wskazanie Skarbu Państwa jako beneficjenta, który w wyniku uchwalenia ustawy nie będzie już musiał zwracać przejętego po wojnie mienia należącego przed wojną do obywateli polskich pochodzenia żydowskiego oraz stworzonych przez nich podmiotów organizacyjnych z uwagi na zasadnicze wątpliwości natury konstytucyjnej samego projektu, jak i dotychczasowe rozwiązania prawne powodują pozorność uzyskanej w tym trybie korzyści, wyrażającej się w normatywnym zakazie zmniejszenia z tego tytułu zasobów majątkowych państwa.

Można natomiast dopatrzeć się osiągnięcia pewnych korzyści natury politycznej przez zarówno samych wnioskodawców, jak i reprezentowane ugrupowanie polityczne, które w okresie przedwyborczym może się przedstawiać w roli obrońców polskiego mienia przed żądaniami zagranicznych podmiotów.

Z tej samej przyczyny status pozornych maleficientów mają podmioty, które na mocy uchwalonego projektu zostałyby pozbawione możliwości dochodzenia od Skarbu Państwa roszczenia o zwrot przejętego po wojnie mienia żydowskiego, a jako podstawę prawną powoływałyby postanowienia ustawy nr 447.

Wnioski końcowe

Poczynione uwagi co do uwarunkowań statusu prawnego mienia należącego w dniu 1 września 1939 r. do obywateli polskich narodowości żydowskiej oraz żydowskich osób prawnych dają podstawę do sformułowania następujących wniosków końcowych:

1. Treść deklaracji terezińskiej, wskazującej na celowość partycypacji jej sygnatariuszy w materialnym wsparciu zarówno żyjących ofiar Holokaustu, jak i upamiętnienia tragedii narodu żydowskiego, ma jedynie charakter postulatyczny i z racji swojego charakteru nie jest aktem prawa międzynarodowego nakładającego na Polskę obowiązek wykonania jej postanowień.

Z formalnoprawnego punktu widzenia taki sam charakter ma ustawa nr 447, aczkolwiek wybrane jej elementy nie tylko wykraczają poza przyjęty w Deklaracji zakres podmiotowo-przedmiotowy, ale także z uwagi na ich redakcję mogą być interpretowane wręcz dyrektywnie, choć raczej w kategoriach politycznych niż *stricto* prawnych.

2. Powojenny i wynikający z wydarzeń wojennych status mienia obywateli polskich pochodzenia żydowskiego oraz mienia żydowskich osób prawnych był poddany takiemu samemu reżimowi prawnemu, w tym również w zakresie mienia bezdziejcznego powstałego wskutek polityki eksterminacyjnej narodu polskiego zarówno przez władze III Rzeszy, jak i ZSRR.

Obowiązujące po zakończeniu działań wojennych unormowania stwarzały bowiem wszystkim obywatelom polskim, bez względu na pochodzenie etniczne, takie same możliwości dochodzenia od państwa polskiego roszczeń majątkowych i to zarówno w trybie administracyjnym, jak i na drodze sądowej. Z tych też powodów i z braku całościowego unormowania dotyczącego reprivatyzacji nie istnieje racjonalne uzasadnienie dla tworzenia na poziomie ustawowym odrębnego uregulowania wykluczającego tę grupę etniczną z możliwości skorzystania z powszechnie obowiązujących rozwiązań, zwłaszcza że ustawa o stosunku państwa do żydowskich gmin wyznaniowych stwarza im pewnego rodzaju preferencje materialne i proceduralne w porównaniu do innych podmiotów organizacyjnych.

3. Gdy rozpatruje się treść projektu ustawy przez pryzmat wskazanych w pkt 1 niniejszego opracowania kryteriów populizmu prawnego, należy stwierdzić, że:
- jego autorzy jako cel uchwalenia wskazują uniemożliwienie realizacji nieuprawnionych ich zdaniem roszczeń odnoszących się do przejętego po wojnie przez państwo polskie bezdziedzicznego mienia obywateli polskich narodowości żydowskiej, którzy stracili życie w trakcie Holokaustu;
 - powyższy cel zamierzają osiągnąć nie tylko przez wprowadzenie ustawowego zakazu dochodzenia tych roszczeń zarówno na drodze postępowania administracyjnego, jak i sądowego, ale także penalizację wszelkich czynności zmierzających do realizacji tego celu. Jednocześnie przyjęte w projekcie rozwiązania mają znamiona naruszenia szeregu przepisów konstytucyjnych;
 - bezpośrednimi adresatami regulacji są podmioty wysuwające w tym zakresie roszczenia do państwa polskiego, natomiast pośrednimi – wszyscy mieszkańcy państwa jako ponoszący skutki potencjalnej wypłaty odszkodowania³¹.
 - projektodawcy pominieli w tekście przepisy przejściowe, przyjęli skrócony okres *vacatio legis*, używają nieprawidłowej terminologii dla oznaczenia przedmiotu regulacji (mienie bezspadkowe, a nie bezdziedziczne, uzasadnienie projektu zawiera argumentację natury politycznej, a nie prawnej).

Powołane w niniejszym punkcie konstatacje potwierdzają tezę wyjściową opracowania, że projekt ustawy może być traktowany jako przykład populizmu prawnego.

Bibliografia

Akty prawne:

Ustawa z dnia 19 grudnia 1924 r. r. o zbywaniu majątków nieruchomości, przyjętych na własność Państwa, jako dobra bezdziedziczne, Dz.U. z 1925 r. nr 2, poz. 13.

Ustawa z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych, Dz.U. z 1945 r. nr 17, poz. 97.

Ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. o szczególnej odpowiedzialności karnej w przypadkach zbiegostwa do nieprzyjaciela lub poza granice Państwa, Dz.U. z 1939 r. nr 57, poz. 367.

³¹ J. Frączyk, *Ustawa 447 i reparacje wojenne. Polska może zapłacić fortunę*, <https://www.money.pl/gospodarka/ustawa-447-i-reparacje-wojenne-polska-moze-zaplatc-fortune-6380506331355265a.html> [dostęp: 27.06.2019].

- Ustawa z dnia 23 lipca 1945 r. o zmianie ustawy z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych, Dz.U. z 1945 r. nr 30, poz. 179.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 912 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r. nr 16, poz. 94.
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1798 ze zm.
- Dekret z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych, Dz.U. z 1945 r. nr 9, poz. 45.
- Dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, Dz.U. z 1946 r. nr 13, poz. 87 ze zm.
- Dekret z dnia 8 października 1946 r. Prawo spadkowe, Dz.U. z 1946 r. nr 60, poz. 328.
- Dekret z dnia 8 października 1946 r. Przepisy wprowadzające prawo spadkowe, Dz.U. z 1946 r. nr 60, poz. 329.
- Obwieszczenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 maja 1945 r. o utracie mocy prawnej dekretów: o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów oraz o majątkach opuszczonych i porzuconych, Dz.U. z 1945 r. nr 17, poz. 95.
- Uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. III CZP 29/13, OSNC 1/2014, poz. 5 i powołane w niej wcześniejsze orzeczenia.
- Postanowienie Sądu Okręgowego we Włocławku z dnia 17 października 2013 r., sygn. I Ca 94/13.

Druki sejmowe:

- Druk nr 3448, Sejm RP VIII kadencji.
- Opinia z dnia 13 maja 2019 r., nr BAS-WAPM-889/19.
- Opinia z dnia 13 maja 2019 r., nr BAS-WAPM-890/19.
- Pismo T. Rzymkowskiego z dnia 7 sierpnia 2019 r. do Marszałka Sejmu RP.

Opracowania:

- Chmielnicki P., *Podmioty objęte procesem normotwórczym, w: Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, red. tenże, Warszawa 2014.
- Krawczyk T., *Populizm we współczesnych demokracjach Europy. Perspektywa krytyczna wobec obecnego stanu badań, w: Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji*, red. A. Pacześniak, J.M. De Waele, Warszawa 2010.
- Marczewska-Rytko M., *Populizm. Teoria i praktyka polityczna*, Lublin 1995.
- Markowski R., *Populizm a demokracja: ujęcia, dylematy, kontrowersje, w: Populizm a demokracja*, red. R. Markowski, Warszawa 2004.
- Paśnik J., *Prawo do pomocy prawnej jako element składowy prawa do sądu w praktyce sądów administracyjnych, w: Polski system ochrony praw człowieka 70 lat po proklamowaniu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Osiągnięcia – bariery – nowe wyzwania*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2019.
- Paśnik J., *Niektóre aspekty procesu tworzenia prawa w teorii i praktyce legislacyjnej, w: Bezpieczeństwo prawne i bezpieczeństwo obrotu prawnego w Polsce*, red. J. Mojak, A. Żywicka, L. Bielecki, Lublin 2019.
- Pietrzykowski T., *Populizm a prawo, w: Populizm*, red. M. Migalski, Katowice 2005.
- du Prel M.F., *Das Generalgouvernement*, Wien 1942.

- Przyłęcki P., *Populizm w polskiej polityce. Analiza dyskursu polityki*, Warszawa 2012.
- Siemiatycka J., *Populizm penalny jako pośrednie źródło kryminalizacji irracjonalnej*, Warszawa 2012.
- Taggart P., *Populizm i patologie polityki przedstawicielskiej*, w: *Demokracja w obliczu populizmu*, red. J. Szacki, Warszawa 2007.
- Widacki J., *Zamiast wstępu. Czym jest i do czego służy populizm penalny*, w: *Populizm penalny*, red. tenże, Kraków 2017.
- Wiles P., *Syndrom, nie doktryna; Kilka podstawowych tez o populizmie*, w: *Populizm*, red. O. Wysocka, Warszawa 2010.
- Zalewski W., *Populizm penalny – próba zdefiniowania zjawiska*, w: *Populizm penalny i jego przejawy w Polsce*, red. Z. Sienkiewicz, R. Kokot, Wrocław 2008.

Artykuły naukowe:

- Matusik G., *Pojęcie majątku opuszczonego – uwagi na tle dekretu z 8.03.1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich*, „Rejent” 2019, nr 4.
- Schwaneberg S., *Eksploatacja gospodarcza Generalnego Gubernatorstwa przez Rzeszę Niemiecką w latach 1939–1945*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2009, nr 1.

Źródła internetowe:

- Deklaracja terezińska, 30 czerwca 2009 r.*, https://www.prchiz.pl/pliki/Deklaracja_Terezińska_2009.pdf,
- Frączyk J., *Ustawa 447 i reparacje wojenne. Polska może zapłacić fortunę*, <https://www.money.pl/gospodarka/ustawa-447-i-reparacje-wojenne-polska-moze-zaplatcac-fortune-6380506331355265a.html>.
- Ustawa 447 Senatu USA. Sprawa odszkodowań dla grupy Żydowskiej...*, <http://www.polishclub.org/2017/12/30/ustawa-447-senatu-usa-sprawa-odszkodowan-dla-grupy-zydowskiej>.

Streszczenie:

Autor podejmuje rozważania, czy w polskiej rzeczywistości istnieje zjawisko populizmu prawnego, jakie są jego elementy konstytutywne i czy aktualnie są prowadzone prace legislacyjne nad aktami, które spełniają sformułowane kryteria populizmu.

Jako punkt wyjścia autor przyjął założenie, że zauważone przez naukę prawa karnego zjawisko populizmu penalnego można rozpatrywać w szerszym aspekcie, obejmującym wszystkie dziedziny prawa i to zarówno na etapie jego tworzenia, jak i stosowania.

Na tak rozumiany populizm prawny składają się, zdaniem autora, stworzony przez J. Widackiego algorytm populizmu penalnego i sformułowane przez T. Pietrzykowskiego założenia prawnego przeciwdziałania populizmowi w polityce oraz występujące w trakcie procesu legislacyjnego tendencje w uzasadnianiu konieczności zmian istniejącego prawa.

W dalszej części powyższe założenia autor skonfrontował z treścią projektu ustawy o ochronie państwa polskiego przed roszczeniami dot. tzw. mienia bezspadkowego i jego uzasadnieniem, które pomijało uwarunkowania prawne o zasadniczym znaczeniu dla istoty regulacji.

Powyższy zabieg doprowadził autora do końcowej konkluzji, że proponowana regulacja – aczkolwiek w zróżnicowanym stopniu – to spełnia wszystkie sformułowane w opracowaniu o kryteria do uznania go za przejaw populizmu prawnego.

Słowa kluczowe: populizm penalny, populizm prawny, mienie bezdziedziczne, mienie opuszczone, dziedziczenie przez Skarb Państwa.

The Draft Law on the Protection of the Polish State Against Claims Regarding Heirless Property as an Example of Legal Populism

Abstract:

The author deliberates on whether legal populism is present in Polish reality, what the constitutive elements of the phenomenon are and whether draft laws meeting the formulated criteria of populism are currently the subject-matter of legislative work.

As the starting point, the author adopted an assumption that the phenomenon of penal populism could be considered in a wider aspect encompassing all branches of law, at the stages of both the creation and application thereof.

In the author's opinion, legal populism – understood as assumed above – includes the penal populism algorithm created by J. Widacki and the principles of legal counteraction to populism in politics formulated by T. Pietrzykowski as well as trends in justifying the necessity to amend the current provisions of law emerging during the legislative process.

Next, the author confronts the above assumptions with the proposed draft law on the protection of the Polish State against claims concerning the so-called heirless property and its justification which disregarded legal conditions of principal importance to the substance of the regulation.

The comparison has led the author to the final conclusion that the proposed regulation – although to a varying degree – meets all the criteria of a sign of legal populism formulated in the study.

Keywords: penal populism, legal populism, heirless property, abandoned property, inheritance by the State.