

Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie

Al. Ujazdowskie 49, 00-536 Warszawa, tel.: 22/ 58-49-629

www.ora-warszawa.com.pl; e-mail: ora.warszawa@adwokatura.pl

Warszawa, dnia 20 stycznia 2017 r.

Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie

na posiedzeniu w dniu 18 stycznia 2017r. przy 10 głosach za i 1 wstrzymującym się przyjęła stanowisko w sprawie projektu ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa.

Opinia Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie o projekcie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa

Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie (dalej: „Rada”) pragnie niniejszym przedstawić swoje stanowisko i uwagi do projektu ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa (druk nr 1056, dalej: „Projekt” bądź „Ustawa”).

I. Uwagi ogólne

Rada dostrzega konieczność wyjaśnienia wszelkich nieprawidłowości i wyeliminowania patologii, które miały miejsce przy okazji trwających przez ostatnie lata postępowań restrykcyjnych. Rada widzi także niezbędność zapewnienia należytej ochrony praw lokatorów w zwracanych budynkach, a także uprawnień prawowitych spadkobierców byłych właścicieli.

Jednak zdaniem Rady proponowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości Projekt nie przysłuży się osiągnięciu opisanych wyżej celów, a zawarte w nim rozwiązania uznać należy za nieadekwatne. Zweryfikowane zostaną tylko nieliczne postępowania, sytuacja prawna lokatorów nie ulegnie poprawie, a spadkobierców byłych właścicieli może ulec pogorszeniu. Co więcej Projekt wzbudza poważne wątpliwości konstytucyjne, w szczególności może naruszać: (i) zasadę trójpodziału władzy, (ii) wyłączność sądów w zakresie sprawowania władzy sędziowskiej oraz (iii) zasadę państwa prawnego. Powołana Ustawą Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa (dalej: „Komisja”) będzie zdolna zająć się niewielką liczbą spraw, które zostaną wybrane w zasadzie dowolnie, a brak elementarnych wymagań co do kwalifikacji jej członków, choćby w postaci wyższego wykształcenia prawniczego, powoduje uzasadnione obawy co do jakości merytorycznej wydawanych przez Komisję decyzji.

Podkreślenia wymaga także to, że choć kompetencje Komisji daleko wkraczają w kompetencje władzy sądowniczej to w Ustawie brak gwarancji niezawisłości i niezależności jej członków.

Z tych względów Rada ocenia projekt negatywnie, a szczegółowe uwagi prezentuje poniżej.

II. Nieadekwatność projektowanych rozwiązań

a. Nieefektywność prac Komisji

Z pierwszego zdania uzasadnienia Projektu wynika, że „ma [on] na celu przywrócenie ochrony interesu społecznego poprzez usunięcie naruszeń prawa, które wystąpiły w trakcie wydawania decyzji w oparciu o przepisy tzw. dekretu Bieruta”. Wynika z tego, że podstawowym celem Komisji jest (i) zweryfikowanie prawidłowości wydanych decyzji dekretowych oraz (ii) usunięcie skutków naruszeń prawa jakie miały miejsce w trakcie trwających postępowań. Zdaniem Rady, wbrew twierdzeniom projektodawcy, powołanie Komisji nie przyczyni się do realizacji tego celu, ani nie usprawni trwającej weryfikacji, prowadzonej przez prokuraturę, która jest uprawniona do wzruszania ostatecznych decyzji (na mocy 184 §1 kpa). Orzekając kolegialnie 9-osobowa Komisja nie będzie w stanie zweryfikować wszystkich decyzji reprivatyzacyjnych. Samych decyzji w przedmiocie ustanowienia użytkownika wieczystego zostało wydanych ponad 4.000, a Komisja ma także zweryfikować decyzje stwierdzające wydanie z naruszeniem prawa decyzji o odmowie uwzględnienia wniosku dekretowego. Dla zobrazowania: jeżeli Komisja miałaby się zająć jedynie sprawami zwrotowymi, a jedna sprawa trwać będzie pół roku to przed Komisją 2.000 lat pracy. Jest zatem oczywiste, że skupi się ona na niewielkiej liczbie spraw, a brak określenia kryteriów kolejności ich rozpoznawania spowoduje, że wybór padnie tylko na te sprawy, które mogą budzić większe zainteresowanie medialne.

b. Możliwość weryfikacji decyzji na podstawie obowiązującego prawa

Cele stawiane przed Komisją można osiągnąć na gruncie obowiązującego prawa. Należy tutaj wspomnieć choćby art. 184 §1 kpa na podstawie którego prokuratorowi służy prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę, czy art. 161 §1 kpa zgodnie z którym minister może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa.

c. Brak ochrony praw lokatorów

Zdaniem projektodawcy jednym z podstawowych argumentów uzasadniających uchwalenie ustawy jest zapewnienie należytej ochrony praw lokatorów reprivatyzowanych kamienic (str. 2 uzasadnienia). W Projekcie brak jednak jakichkolwiek rozwiązań mających ten cel realizować. Nie ulegnie poprawie ani sytuacja prawna ani faktyczna najemców lokali mieszkalnych w zwracanych budynkach. Należy zauważyć, że jedynym związkiem Ustawy z lokatorami jest wyrażona w art. 25 ust. 1 pkt 5 przesłanka obligatoryjnego uchylenia decyzji dekretowej (stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa w przypadku wywołania

nieodwracalnych skutków prawnych) w przypadku gdy „wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do zastosowania wobec osoby zajmującej lokal w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju uporczywie lub w sposób istotny utrudniającej korzystanie z tego lokalu”. Proponowana regulacja nie ma więc związku z sytuacją terażniejszą czy też przyszłą, a w zasadzie odnosi się jedynie do stanów faktycznych, które miały miejsce przed wejściem w życie Ustawy. Nie doprowadzi zatem do ochrony praw lokatorów, a z zastosowania tej przesłanki nie płyną dla nich żadne korzyści. Tym bardziej, że opisane wyżej zachowania stanowią czyny zabronione i są penalizowane przez sądy karne na podstawie art. 191 Kodeksu karnego.

d. Pogorszenie sytuacji prawowitych spadkobierców byłych właścicieli

Projektodawca w uzasadnieniu wskazuje także na konieczność ochrony interesów prawowitych spadkobierców byłych właścicieli, które ucierpiały wskutek nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji reprivatyzacyjnych. Jednak należy się spodziewać, że w wyniku uchwalenia Ustawy ich sytuacja nie tylko nie ulegnie poprawie, ale może ulec znacznemu pogorszeniu. Projekt nie jest jasny co do momentu utraty mocy obowiązującej przez weryfikowaną decyzję, a także co do charakteru prowadzonego przed komisją postępowania. Z uzasadnienia Projektu wynika, że w zasadzie powinno to być postępowanie sprawdzające legalność postępowania zakończonego decyzją reprivatyzacyjną, jednak już jego treść, szczególnie katalog możliwych do podjęcia przez Komisję rozstrzygnięć (analogiczny do katalogu decyzji organu odwoławczego – art. 138 §1 i 2 kpa), nakazuje uznać, że postępowanie przed Komisją ma charakter ponownego, merytorycznego rozpoznania sprawy. Zatem Komisja będzie zobligowana jeszcze raz rozpoznać wnioski dekreto-owe, ale nie w stanie faktycznym i prawnym obowiązującym w dacie wydania weryfikowanej decyzji a w dacie orzekania przez Komisję. Może to doprowadzić do konieczności odmowy przyznania prawa użytkowania wieczystego (i w konsekwencji pozbawienia prawa użytkowania wieczystego czy własności bez odszkodowania) z uwagi na zmianę stanu prawnego i faktycznego pomiędzy datą wydania weryfikowanej decyzji a datą orzekania przez Komisję (patrz pkt IV lit. a poniżej).

III. Zastrzeżenia konstytucyjne

a. Naruszenie zasady trójpodziału władzy

Wątpliwości budzi już próba usytuowania Komisji w kontekście zasady trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji). Można stwierdzić, że ustrojowo Komisja jest gdzieś pomiędzy władzą wykonawczą (jako quasi organ administracji, który projektodawca uprawnilił do wydawania decyzji administracyjnych – art. 7 ust. 1 Ustawy i osadził na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego), władzą ustawodawczą (z uwagi na swe podobieństwa do sejmowej komisji śledczej oraz wybór jej członków przez Sejm, nie jest także wykluczone, że parlamentarzyści będą członkami Komisji) oraz władzą sądowniczej (projektodawca przyznaje jej szereg uprawnień, które stanowią element wymiaru sprawiedliwości, zastrzeżonego wyłącznie do kompetencji władzy sądowniczej). Prowadzi to do wniosku, że Ustawa może naruszać art. 10 Konstytucji, niezależnie od przyjętej koncepcji realizacji tej zasady. Warto w tym miejscu wskazać, że w doktrynie jako przykład formalizmu w podejściu do trójpodziału władzy wskazuje się „argumentację przedstawioną we wniosku grupy posłów PIS z 27.7.2015 r. (Twn 2/15), skorygowanego pismem z 17.8.2015 r., o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP

przepisów art. 145 § 3, art. 145a, 188 PrPostSAdm. Według wnioskodawców, przepisy te, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 37, 38 i 55 ZmPrPostSAdm, <<naruszają zagwarantowaną ustrojowo równowagę władzy wykonawczej z władzą sądowniczą>> i <<tworzą niebezpieczny precedens niedopuszczalnego przesunięcia wyłącznych uprawnień oraz kompetencji organu administracji publicznej na władzę sądowniczą>>. Ich zdaniem <<**transpozycja określonego uprawnienia (kompetencji) do określonej władzy kosztem innego rodzaju władzy (...) zanadto wzmocni ten rodzaj władzy, może tego dokonać nawet kosztem gwarancji wolności obywateli**>>¹.

Kompetencje Komisji daleko wkraczają w zakres wcześniej zastrzeżony jedynie dla władzy sądowniczej. Ma być ona uprawniona m.in. do: (i) orzeczenia o zwrocie równowartości nienależnego świadczenia (art. 28 ust. 1 Projektu), (ii) oceny dobrej wiary nabywcy nieruchomości dekretowej (art. 2 pkt 4 Projektu), (iii) wydawania postanowień nakazujących wpis do księgi wieczystej ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu, a nawet zakazu zbywania czy obciążania nieruchomości (art. 21 ust. 1 Projektu), (iv) orzekania o rażącej niewspółmierności świadczenia uzyskanego tytułem przeniesienia roszczenia do nieruchomości względem jej wartości (art. 25 ust. 1 pkt 5 Ustawy). Kompetencje te były dotychczas zastrzeżone dla sądów cywilnych.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że uprawnienie Komisji do wydawania postanowień nakazujących wpis w księdze wieczystej, nie mieści się w ramach systemu prawnego, wkraczając w zakres kognicji sądowej. Także administracyjna oraz sądownoadministracyjna procedura kontroli takich postanowień (o nakazaniu wpisu do KW) wydaje się systemowo niepoprawna. Są to postanowienia merytorycznie wpisane w zakres prawa rzeczowego, ale przede wszystkim pozostające bez jakiegokolwiek kontroli sądu cywilnego. Przy ocenie powyższych zapisów należy uwzględnić przede wszystkim podstawowe przepisy regulujące postępowanie wieczystoksięgowe. Regulacje te ujęte zostały w art. 626¹⁻¹³ k.p.c. Należy przy tym z całą mocą podkreślić, że postępowanie to jest postępowaniem sądowym. Decyzja administracyjna (postanowienie) może być podstawą do wpisu w KW, ale kontroli zasadności i poprawności wpisu w księdze, dokonuje zawsze sąd.

Ponadto Komisja będzie uprawniona do ustalania popełnienia czynu zabronionego i podejmowania rozstrzygnięć mających charakter represji karnej. Na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 5 Ustawy, będzie zobligowana uchylić decyzję reprivatyzacyjną jeżeli jej wydanie doprowadziło „do zastosowania wobec osoby zajmującej lokal w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju uporczywie lub w sposób istotny utrudniającej korzystanie z tego lokalu”. Są to czyny zabronione na podstawie art. 191 Kodeksu karnego.

Należy też zwrócić uwagę, że na podstawie art. 23 ust. 1 Ustawy postępowania przed sądami powszechnymi, administracyjnymi i Sądem Najwyższym dotyczące decyzji reprivatyzacyjnych, albo toczące się na skutek ich wydania, ulegają, po zawiadomieniu przez

¹ Z. Kmiecik [w:] Sądowa kontrola administracji publicznej. Tom 10. System Prawa Administracyjnego red. prof. dr hab. Roman Hauser, prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski, prof. dr hab. Andrzej Wróbel, 2016, s. 662.

Komisję o wszczęciu postępowania rozpoznawczego, obligatoryjnemu zawieszeniu, bez możliwości dokonania przez sąd oceny czy rozstrzygnięcie sprawy zależy od uprzedniej decyzji Komisji i wpływu postępowania przed Komisją na rozpoznanie sprawy. Z kolei art. 31 daje nieograniczoną w czasie podstawę wznowienia postępowania cywilnego o zapłatę odszkodowania lub dotyczącego zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości jeżeli wydana po weryfikacji decyzja będzie odmienna od pierwotnej.

Wydaje się, że z uwagi na oczywiste przyznanie Komisji uprawnień zastrzeżonych dla wymiaru sprawiedliwości² uzasadnionym jest także wniosek o naruszeniu zdefiniowanej w art. 175 ust.1 Konstytucji zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości wyrażającej monopol sądów na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

b. Naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego

i. Jednoznaczność prawa

Jednym z elementów zasady państwa prawnego jest zasada jednoznaczności prawa, będąca dyrektywą poprawnej legislacji i urzeczywistnieniem zasady zaufania obywatela do państwa. TK w wyroku z 11 stycznia 2000 roku, K 7/99³ podkreślił, że jednoznaczność oznacza wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a wymagane jest to zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności. Brak precyzji przepisów powoduje bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących prawo, które muszą zastępować ustawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób nieprecyzyjny⁴.

Powyższych wymogów nie spełnia art. 25 ust. 1 pkt 5 Projektu, który obliguje Komisję do uchylecia decyzji reprivatyzacyjnej (względnie stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa – w przypadku nieodwracalnych skutków prawnych) w przypadku „jeżeli przeniesienie roszczeń do nieruchomości związanych z reprivatyzacją było rażąco sprzeczne z interesem społecznym”. Zastosowanie w tym przypadku klauzuli generalnej powoduje całkowitą uznaniowość co do oceny przez Komisję spełnienia tej przesłanki. Po pierwsze wątpliwości budzi już ustalenie czy przeniesienie roszczenia może być sprzeczne z interesem społecznym, skoro dochodziło do niego na mocy dwustronnych relacji pomiędzy zbywcą a nabywcą, po drugie do swobodnej oceny Komisji pozostawiono ocenę czy sprzeczność z interesem społecznym była rażąca. Projektodawca egzemplifikuje tą przesłankę wskazując, że rażąco sprzeczny z interesem społecznym jest przypadek w którym przeniesienie „nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej”. Ponownie pojawia się klauzula generalna, której wypełnianie treścią do tej pory było zarezerwowane dla sądów. Nie jest jasne kiedy świadczenie powinno zostać uznane za rażąco niewspółmierne, a tym samym Komisja może to oceniać w zasadzie dowolnie. Co istotne

² rozumianego jako "działalność państwa polegająca na wiążącym rozstrzyganiu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny" - *L. Garlicki*, *Polskie prawo konstytucyjne*, 2015, s. 326.

³ OTK 2000, Nr 1, poz. 2.

⁴ *M. Safjan, L. Bosek (red.)*, *Komentarz do art. 2 Konstytucji [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa, 2016, Legalis – dostęp elektroniczny.

wartość zbywanego roszczenia z reguły była niższa od wartości odzyskanej nieruchomości z uwagi choćby na ryzyko niezrealizowania nabytego uprawnienia. Stąd tym bardziej pojawia się wątpliwość o granicę pomiędzy niewspółmiernością a rażąco niewspółmiernością. Należy podkreślić, że Rada nie neguje konieczności wyciągnięcia konsekwencji prawnych w przypadku kiedy zbywca roszczeń został pokrzywdzony przez nabywcę, jednak służą temu odpowiednie normy prawa karnego (art. 286 kk – oszustwo, art. 304 –kk wyzysk) i cywilnego (388 kc – wyzysk).

Zauważyć też należy, że przesłanka uchylecia decyzji reprivatyzacyjnej w przypadku gdy jej wydanie doprowadziło do zastosowania wobec lokatorów groźby bezprawnej czy przemocy, wobec niedookreśloności podmiotu, który miał się tego czynu dopuścić, nakazuje stosowanie tej normy w każdym przypadku, a więc także wtedy, gdy tych czynów dopuściły się osoby trzecie, niebędące adresatem decyzji reprivatyzacyjnej. Oznacza to, że nawet w przypadku dopuszczenia się tych czynów przez nabywców zwróconej nieruchomości (decyzja zwrotowa wydana na rzecz spadkobierców byłych właścicieli, którzy później sprzedali odzyskaną nieruchomość) powoduje obowiązek Komisji do orzeczenia o wydaniu decyzji z naruszeniem prawa (art. 25 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 24 ust. 1 pkt 4) oraz obligatoryjnego nałożenia na adresatów decyzji (a nie podmioty, które dopuściły się przestępstwa!) obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia w wysokości wartości zwróconej nieruchomości (art. 28 ust. 1 i 2). Powoduje to, że adresaci decyzji będą odpowiedzialni za czyny, których dopuściły się osoby trzecie. Ponownie podkreślić należy, że nałożenie obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia w związku z popełnieniem czynu zabronionego nosi znamiona represji karnej. Tym bardziej takiego rozwiązania, dopuszczającego odpowiedzialność za czyny osób trzecich, nie można pogodzić z zasadą demokratycznego państwa prawnego i z art. 42 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

Podkreślenia wymaga także to, że fakt dopuszczenia się czynów zabronionych (np. poprzez uporczywe utrudnianie korzystanie z lokalu) nie ma żadnego związku z zasadnością wydania decyzji zwrotowej i nie świadczy o tym, że świadczenie uzyskane w związku z uwzględnieniem wniosku dekretowego było nienależne. Nie można twierdzić, że ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela było świadczeniem nienależnym z tego powodu, że popełnił przestępstwo względem lokatorów. Świadczenie było należne, a za czyny których się dopuścił powinien odpowiedzieć na podstawie art. 191 kk. Potwierdza to tezę, że obligatoryjne nałożenie na adresata decyzji obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia stanowi represję karną i w zasadzie ma charakter quasi przepadku (art. 44 kk).

ii. *Lex retro non agit*

Zasada zaufania obywatela do państwa stała się podstawą konstytucjonalizacji zasady *lex retro non agit*. Zasada niedziałania prawa wstecz jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych, polegającą na zakazie stanowienia nie tylko przepisów prawnych, ale i norm prawnych, które nakazują stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie.⁵

⁵ *Ibidem*;

Art. 25 ust. 1 Ustawy wprost nakazuje stosowanie zawartej w nim normy do zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie ustawy i obliuguje Komisję do uchylecia decyzji reprzywatyzacyjnych (względnie stwierdzenia ich wydania z naruszeniem prawa – art. 24 ust. 1 pkt 4) w przypadku ustalenia zaistnienia przesłanek nieznanych dotąd polskiemu prawu, ujętych w art. 25 ust. 1 pkt 5-7. O ile przesłanki wymienione w art. 26 ust. 1 pkt 6-7 nie budzą większych wątpliwości, stanowią w zasadzie powtórzenie dotychczasowej praktyki stosowania prawa⁶ bądź konsekwencję jego naruszenia⁷ to już przesłanki określone w art. 25 ust. 1 pkt 5 stanowią novum, a ich stosowanie do zdarzeń przeszłych narusza art. 2 Konstytucji. Ustalenie bowiem przez Komisję, że przed wejściem w życie Ustawy wydana decyzja reprzywatyzacyjna spowodowała zastosowania wobec lokatora groźby bezprawnej powoduje obowiązek uchylecia decyzji, bądź stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa z jednoczesnym nałożeniem obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia.

O retroaktywności proponowanych rozwiązań świadczy także obowiązek Komisji do oceny legalności decyzji reprzywatyzacyjnej według okoliczności, które według stanu prawnego obowiązującego w dacie jej wydania nie mogły być brane pod uwagę przez organ wydający decyzję (np. związane z przeniesieniem roszczenia). Oczywistym jest, że ocena decyzji powinna odbywać się według stanu prawnego obowiązującego w dacie jej wydania, jak ma to miejsce w przypadku obecnie uregulowanych przez kpa trybach nadzwyczajnych.

iii. Ochrona praw słusnie nabytych

Jak wskazuje TK m.in. w wyroku z 22 czerwca 1999 roku, K5/99, “zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ochrona praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przezeń prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych - zarówno publicznych jak i prywatnych.” Na tym tle oczywistym jest, że art. 25 ust. 1 pkt 5 Ustawy w zakresie w jakim umożliwia uchylene decyzji reprzywatyzacyjnej i pozbawienie praw do nieruchomości bądź stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa i orzeczenie o obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, szczególnie w przypadku dopuszczenia się określonych w tym przepisie czynów wobec lokatorów przez osoby trzecie, nie spełnia wymogów stawianych przez projektodawcę w świetle obowiązku ochrony praw słusnie nabytych.

iv. Trwałość decyzji administracyjnych

W wyroku z dnia 12 maja 2015 roku (w sprawie P 46/13), w którym art. 156 §2 kpa został uznany za niezgodny z art. 2 Konstytucji w zakresie w jakim nie wprowadza ograniczeń czasowych dla możliwości stwierdzenia nieważności, TK podkreślił, że zasada trwałości decyzji

⁶ art. 26 ust. 1 pkt 6 - decyzja reprzywatyzacyjna została wydana pomimo przyznania, na podstawie przepisów odrębnych, świadczenia w związku z przejściem własności nieruchomości;

⁷ art. 26 ust. 1 pkt 7 - decyzja reprzywatyzacyjna dotyczy osoby prawnej powstałej przed dniem 1 września 1939 r., której akcje lub udziały objęto w sposób niezgodny z prawem;

administracyjnych jest urzeczywistnieniem wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady pewności prawa i zasady zaufania obywatela do państwa. Wydaje się, że nie spełnia tego wymogu brak odpowiednich ram czasowych dla możliwości uchylecia decyzji reprivatyzacyjnej przez Komisję. W połączeniu z brakiem odpowiedniej organizacji, możliwości osobowych i czasowych do sprawnej weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnych może się okazać, że decyzje będą wzruszane po upływie kilku albo kilkunastu lat od powołania Komisji, i kilkudziesięciu lat od wydania weryfikowanej decyzji.

v. Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego

Z art. 29 ust. 2 Projektu wynika, że w sprawach o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Komisję oraz w postępowaniach w przedmiocie wznowienia, stwierdzenia nieważności, zmiany lub uchylecia decyzji Komisji art. 24 § 1 pkt 5 kpa nie będzie miał zastosowania. Tym samym nie zostaną wyłączeni członkowie Komisji orzekający w pierwszej instancji, co oznacza, że ponowną decyzję będą wydawać te same osoby. Nie zostaną zatem zachowane standardy sprawiedliwości proceduralnej i prawa do ponownego i sprawiedliwego rozpoznania sprawy.

Komisja jest organem kolegiальnym. Zatem, podobnie jak w przypadku SKO, niezbędne jest wyłączenie jej członka od udziału w postępowaniu o ponowne rozpatrzenie sprawy, w przypadku gdy brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji. TK w wyroku z dnia 15 grudnia 2008 roku (P 57/05) uznał art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 27 § 1 i art. 127 § 3 kpa za niezgodny z art. 2 w związku z art. 78 Konstytucji w zakresie, w jakim nie wyłącza członka samorządowego kolegium odwoławczego z postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy członek ten brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, Trybunał podkreślił, że „z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej” a następnie „przepis art. 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Prawo obywatela do wniesienia odwołania oznacza, według tej zasady, jego prawo do ponownego i sprawiedliwego rozpoznania sprawy. Z kolei <<sprawiedliwość>> wymusza między innymi takie cechy procesowe, jak obiektywizm w orzekaniu oraz związaną z tym niezależność osób wydających decyzje administracyjne. Przesłanka wyłączenia pracownika z powodu brania przez niego udziału w wydaniu zaskarżonej decyzji (art. 24 § 1 pkt 5 KPA) nawiązuje w swej istocie do zasady dwuinstancyjności postępowania i zasady hierarchicznego podporządkowania organów orzekających.”

IV. Praktyczne aspekty stosowania Ustawy

a. Utrata mocy decyzji reprivatyzacyjnej po wszczęciu postępowania rozpoznawczego

Z analizy przepisów Projektu wynika, że wszczęcie postępowania rozpoznawczego przez Komisję powoduje automatyczną utratę mocy obowiązującej decyzji dekretowej. Odmienne bowiem niż w przypadku innych trybów nadzwyczajnych Komisja nie może „odmówić uchylecia decyzji dotychczasowej” jak to ma miejsce w przypadku wznowienia - art. 151 §1 pkt 1

kpa ani odmówić stwierdzenia nieważności decyzji. Jedynym rozstrzygnięciem jakie może podjąć Komisja po ustaleniu, że decyzja reprivatyzacyjna nie została wydana z naruszeniem prawa jest, na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 1 Projektu, utrzymanie w mocy decyzji reprivatyzacyjnej. Jest to rozstrzygnięcie typowe dla postępowania przed organem drugiej instancji w przypadku wniesienia odwołania (art. 138 §1 pkt 1 kpa), a więc typowe dla ponownego, merytorycznego rozpoznania sprawy. Tym samym należy wnioskować, że po wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja będzie zobligowana do ponownego, merytorycznego rozpoznania wniosku dekretowego, bądź wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji odmawiającej jego uwzględnia.

Problem w tym, że pomiędzy wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej a przeprowadzeniem przez Komisję postępowania rozpoznawczego mogła nastąpić zmiana stanu prawnego lub faktycznego, która uniemożliwia utrzymanie w mocy weryfikowanej decyzji. Choćby wejście w życie z dniem 17 września 2016 roku przepisów tzw. „małej ustawy reprivatyzacyjnej”, która poprzez dodanie do ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 214a w sposób znaczny rozszerzyła katalog przesłanek uzasadniających odmowę ustanowienia użytkowania wieczystego. Może się zdarzyć zatem sytuacja, że przed Komisją zostanie wszczęte postępowanie wobec decyzji wydanej przed dniem 17 września 2016 roku dla nieruchomości nieprzeznaczonej na cele publiczne, postępowanie rozpoznawcze nie wykaże, aby ta decyzja została wydana z naruszeniem prawa, ale wydanie decyzji utrzymującej w mocy decyzję reprivatyzacyjną będzie niemożliwe z uwagi na zmianę stanu faktycznego (uchwalenie mpzp przeznaczającego nieruchomość na cel publiczny) i prawnego (wejście w życie art. 214a ust. 1 ugn), co implikować będzie konieczność odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego, a prawowity spadkobierca byłych właścicieli zostanie pozbawiony nieruchomości bez odszkodowania. To jedynie jeden z wielu przykładów naruszenia praw spadkobierców byłych właścicieli jako można sobie wyobrazić

b. Tożsamość rozstrzygnięcia po uchyleniu decyzji reprivatyzacyjnej

Zaznaczany wcześniej brak odzwierciedlenia w prawie materialnym przesłanek uzasadniających uchylenie decyzji reprivatyzacyjnej (art. 25 ust. 1 pkt 5) prowadzi do całkowitej dysfunkcjonalności Komisji. Uchylenie decyzji obliguje Komisję do orzeczenia co do istoty (art. 24 ust.1 pkt 2) bądź przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 24 ust.1 pkt 3). Problem w tym, że przy orzekaniu co do istoty (bądź ponownym rozpatrzeniu sprawy) nie ma podstaw do odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego (odmowy stwierdzenia nieważności decyzji) z uwagi na ustalenie okoliczności określonych w art. 25 ust. 1 pkt 5. W prawie materialnym brak jest bowiem przesłanek uzasadniających odmowę w tych przypadkach. Oznacza to, że Komisja (ewentualnie organ ponownie rozpatrujący sprawę), działając w granicach prawa, będzie zobligowana do wydania rozstrzygnięcia tożsamego z tym zawartym w uchylonej decyzji.

c. Strony w postępowaniu przed Komisją

Wątpliwości budzi także treść art. 14 ust. 3 Projektu zgodnie z którym strony postępowania mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Przepis ten nie daje gwarancji praw strony do

czynnego udziału w postępowaniu przed Komisją i wydaje się chybnym rozwiązaniem szczególnie w przypadku stron będącymi adresatami decyzji reprivatyzacyjnych. Ponadto brak zdefiniowania kręgu stron postępowania powoduje konieczność odwołania się do art. 28 kpa i może powodować problemy z ich należyтым ustaleniem.

V. Podsumowanie

Niewątpliwie niezbędne jest wyjaśnienie wszelkich nieprawidłowości przy postępowaniach reprivatyzacyjnych, jednak Projekt, który bez należytego uzasadnienia przewiduje rozwiązania nadzwyczajne i nieadekwatne, naruszające przy tym m.in. art. 2, 10 ust. 1 i 175 ust. 1 Konstytucji, należy ocenić negatywnie.

Projekt opinii opracował adw. Maciej Górski, członek Izby Adwokackiej w Warszawie,