

RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniowski Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członek Zarządu: Dominika Bychawska-Siniarska

Warszawa, 16 lutego 2017 r.

479/2017/MPL/MSZ

Szanowny Pan
Senator Michał Seweryński
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji
Senatu RP

**Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do Ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o
szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych
dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa
(druk senacki nr 422)**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: „HFPC”, „Fundacja”) pragnie niniejszym przedstawić swoje uwagi do Ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa (dalej: „Ustawa”).

I. Cel Ustawy

Z uzasadnienia Ustawy wynika, że jego cele są związane przede wszystkim z usunięciem nieprawidłowości, do jakich dochodziło w toku postępowań reprivatyzacyjnych prowadzonych na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99; dalej: „dekret Bieruta”). Zdaniem projektodawców nieprawidłowości te polegały zarówno na niezasadnym przyznawaniu własności, użytkowania wieczystego lub odszkodowań osobom prywatnym, jak i łamaniu praw najemców.

Tak sformułowane cele nie budzą wątpliwości pod względem zgodności z Konstytucją. Projektodawcy odwołali się zresztą do szeregu przepisów konstytucyjnych mających stanowić uzasadnienie dla *ratio legis* ustawy. W pierwszej kolejności przywołali art. 64 Konstytucji, wyrażający prawo do ochrony własności. W ich ocenie, nieprawidłowości w procesach reprivatyzacyjnych mogą naruszać zarówno własność komunalną, jak i własność prywatną, tj. własność rzeczywistych byłych właścicieli nieruchomości warszawskich lub ich spadkobierców. W uzasadnieniu wskazano też na art. 75, art. 30 i art. 2 Konstytucji, z których można wywieść pozytywne obowiązki państwa w zakresie ochrony lokatorów. Prawa lokatorów mogą być naruszane w tych przypadkach reprivatyzacji, „w których doszło do wydania decyzji reprivatyzacyjnych w stosunku do osób masowo skupujących roszczenia do nieruchomości warszawskich. W nieruchomościach tych zaczęły

występować na masową skalę rażące naruszenia praw lokatorskich zmierzające do nękania tych osób i bezprawnego usuwania ich z lokalu“.

Zdaniem HFPC, o ile jednak cele Ustawy same w sobie są zgodne z Konstytucją, o tyle tego samego nie da się powiedzieć o środkach wykorzystanych do ich realizacji. Można wręcz odnieść wrażenie, że między deklarowanymi przez projektodawców celami a treścią ustawy zachodzi daleko idąca rozbieżność. Ustawa nie jest bowiem ani konieczna, ani nawet przydatna do ochrony interesów majątkowych państwa, miasta Warszawy i prywatnych właścicieli, ani też nie wzmacnia ochrony lokatorów kamienic objętych postępowaniami dekretowymi.

Jeśli chodzi o przydatność Ustawy do pierwszego z deklarowanych celów, a więc, jak określają to ustawodawcy, „przywrócenia[ą] ochrony interesu społecznego poprzez usunięcie naruszeń prawa, które wystąpiły w trakcie wydawania decyzji w oparciu o przepisy tzw. dekretu Bieruta”, warto zauważyć, że zgodnie z informacjami przedstawionymi na stronie Urzędu Miasta, w latach 1990-2016 (stan na 28 września 2016 r.) wydano łącznie 4159 decyzji zwrotowych na podstawie przepisów dekretu Bieruta¹. Jeżeli Komisja chciałaby przeanalizować każdą z nich w maksymalnym terminie przewidzianym w k.p.a., tj. w ciągu 2 miesięcy (art. 35 § 3 k.p.a.) – choć i tak oczywiście zachowanie tego terminu we wszystkich przypadkach wydaje się mało prawdopodobne zważywszy na skomplikowanie stanów faktycznych i prawnych – to musiałaby pracować 8138 miesięcy, a więc blisko 700 lat. Nawet gdyby Komisja prowadziła kilka czy kilkanaście spraw jednocześnie, to i tak nierealne jest oczekiwanie, że jej dziewięciu członków, procedujących kolegialnie i niedysponujących pomocą rozbudowanego aparatu urzędniczego (w przeciwieństwie do organów administracyjnych wydających decyzje dekretowe), będzie w stanie rozpatrzyć w rozsądnym terminie choćby 5% z ww. ogólnej liczby postępowań. Trudno zatem uznać, że powołanie Komisji będzie przydatne do rozliczenia nieprawidłowości występujących w toku choćby większej niż śladowa części postępowań reprivatyzacyjnych.

Co więcej, projektodawcy nie wyjaśnili, dlaczego istniejące w obecnym stanie prawnym mechanizmy nie są wystarczające do wykrycia przypadków bezprawnej reprivatyzacji oraz do usunięcia ich skutków. Przywoływane w uzasadnieniu argumenty odwołujące się do rzekomych ograniczeń nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego czy też do „względów psychologicznych“, dla których organy samorządu terytorialnego mają być niechętne do wzruszania własnych decyzji, nie są przekonujące. Zdaniem Fundacji, w chwili obecnej istnieje wiele mechanizmów prawnych, które mogą posłużyć do wykrywania patologii powstałych w procesach reprivatyzacyjnych oraz do usuwania ich skutków poprzez wzruszenie decyzji administracyjnych wydanych niezgodnie z prawem oraz ukaranie osób dopuszczających się przestępstw. W grę wchodzić mogą zarówno środki przewidziane w k.p.a. (wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji oraz uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej), jak i możliwość pociągnięcia osób dopuszczających się łamania prawa do odpowiedzialności karnej. Skoro projektodawcy sami wskazują w uzasadnieniu, że w toku postępowań reprivatyzacyjnych dochodziło do popełniania przestępstw, takich jak fałszowanie dokumentów – nie przedstawiając, *notabene*, szczegółowych informacji na temat skali tego rodzaju nieprawidłowości – to logicznym jest, że osoby winne powinny zostać pociągnięte do odpowiedzialności karnej i w konsekwencji – ukarane. Z kolei ustalenia poczynione w toku takich postępowań karnych będą mogły stanowić podstawę do

¹ Wykaz dostępny pod adresem internetowym: http://www.um.warszawa.pl/sites/default/files/attach/aktualnosci/09_wykaz_zakonczonych_postepowan_dekretowych_0.pdf (dostęp: 14 grudnia 2016 r.).

wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 (gdzie chodzi o sfalszowanie dokumentów) lub pkt 2 (wydanie decyzji w wyniku przestępstwa) k.p.a.

W ocenie HFPC powołanie Komisji nie jest więc ani przydatne, ani konieczne do wykrycia i rozliczenia przypadków naruszeń prawa, do których doszło w trakcie postępowań dekretowych. Wręcz przeciwnie, uchwalenie Ustawy doprowadzi do daleko idących utrudnień w dokonywaniu takich rozliczeń. Zgodnie bowiem z art. 26 ust. 1 Ustawy w razie powzięcia przez Komisję informacji o toczącym się postępowaniu administracyjnym, sądowno-administracyjnym lub sądownym dotyczącym „decyzji reprivatyzacyjnej albo postępowaniu o zapłatę odszkodowania lub wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości, toczącym się na skutek wydania decyzji reprivatyzacyjnej, Komisja zawiadamia organ lub sąd o wszczęciu postępowania rozpoznawczego. Postępowanie toczące się przed organem lub sądem podlega zawieszeniu.” Wszystkie zatem postępowania dotyczące decyzji dekretowych, a więc i te prowadzone w trybie art. 145 lub art. 156 k.p.a., zostaną obligatoryjnie zawieszane do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez Komisję. Zważywszy na wspomniane wcześniej ograniczenia wynikające z liczby członków Komisji oraz konieczności rozpatrywania wszystkich spraw kolegioidalnie, z pewnością będzie dochodziło do daleko idących opóźnień w procedowaniu. Utworzenie Komisji, zamiast - zgodnie z zamierzeniami projektodawców - przyczynić się do szybkiego i sprawnego rozliczenia nieprawidłowości, spowoduje więc przewlekłość, o ile nie paraliż, prowadzonych postępowań.

Ową rozbieżność między deklarowanymi przez projektodawców celami a kształtem Ustawy jeszcze wyraźniej widać w przypadku drugiego celu, a więc zapewnienia ochrony lokatorom kamienic objętych postępowaniami dekretowymi. Zdaniem HFPC, projektodawcy, z zupełnie niezrozumiałych względów, łączą nieprawidłowości, do których dochodziło w toku postępowań dekretowych, z przypadkami łamania praw lokatorów. Między tymi zjawiskami nie zachodzi żadna konieczna relacja – prawa najemców mogły przecież być naruszane, i zapewne nierzadko były, również przez tych właścicieli, którzy odzyskali nieruchomości w sposób całkowicie zgodny z prawem. I z drugiej strony, te osoby, które własność lub użytkowanie wieczyste względem danej kamienicy uzyskały w sposób niezgodny z prawem, mogły traktować lokatorów w sposób przyzwoity. Sam bowiem fakt łamania praw lokatorów nie oznacza, że decyzja zwrotowa została wydana w sposób bezprawny, tak jak i przyzwoite traktowanie lokatorów nie legalizuje wydanej niezgodnie z prawem decyzji administracyjnej o zwrocie nieruchomości.

Ustawa odnosi się zresztą wyłącznie do już wydanych decyzji reprivatyzacyjnych (w rozumieniu art. 2 pkt 3) – nie zapewnia zatem, nawet w teorii, adekwatnej ochrony lokatorom zamieszkującym w kamienicach, które dopiero w przyszłości mogą zostać zwrócone w oparciu o przepisy dekretu Bieruta. Ustawa nie dokonuje bowiem żadnej modyfikacji przesłanek wydawania decyzji reprivatyzacyjnych, ani też nie zmienia obecnie obowiązujących przepisów regulujących sposób traktowania najemców przez właścicieli budynków. W szczególności, analizowany akt nie ogranicza np. możliwości podwyższania przez prywatnych właścicieli czynszów w reprivatyzowanych kamienicach, wypowiedzania lokatorom umów najmu, ani nie nakłada na władze miasta jakichś nowych, idących dalej niż dotychczas, obowiązków w zakresie zapewnienia lokatorom takich kamienic lokali mieszkaniowych, do których mogliby się przenieść.

Jeśli ustawodawca rzeczywiście chciał zapewnić ochronę lokatorom kamienic objętych postępowaniami dekretowymi, co jest działaniem ze wszech miar pożądanym, to powinien do tego wykorzystać zupełnie inne mechanizmy prawne. Podstawowym aktem prawnym, który służy zabezpieczeniu praw lokatorów, jest ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 161). Dodatkowo, ochronę najemców przed przypadkami łamania ich

praw mają zapewnić przepisy Kodeksu karnego, a w szczególności jego art. 191 § 1a, zgodnie z którym osoba, która w celu zmuszenia innej osoby do określonego działania, zaniechania lub znoszenia stosuje względem niej przemoc uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający innej osobie korzystanie z zajmowanego lokalu mieszkalnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Jeżeli natomiast projektodawcy uważają, że mechanizmy te nie są wystarczająco efektywne, to powinni dokonać ich analizy pod kątem występujących w nich niedociągnięć, a następnie owe niedociągnięcia usunąć poprzez dokonanie stosownych nowelizacji.

Podsumowując tę część rozważań, w opinii HFPC Ustawa w kształcie uchwalonym przez Sejm niemal całkowicie rozmija się z deklarowanymi przez projektodawców celami.

II. Zakres przedmiotowy i czasowy Ustawy

Przechodząc do szczegółowej analizy rozwiązań unormowanych w Ustawie, HFPC w pierwszej kolejności pragnie przedstawić swoje zastrzeżenia co do zakresu przedmiotowego i czasowego omawianego aktu prawnego.

W tym kontekście należy zauważyć, że Ustawa nie zawiera żadnych ograniczeń czasowych, obejmując w istocie wszystkie decyzje reprivatyzacyjne, jakie kiedykolwiek zostały wydane. Taka regulacja budzi zastrzeżenia z wielu powodów.

Po pierwsze, jak zostało wskazane powyżej, nie jest możliwe, aby Komisja była w stanie zająć się choćby znaczącą częścią wszystkich wydanych decyzji reprivatyzacyjnych.

Po drugie, ze względu na ową praktyczną niemożliwość weryfikacji wszystkich decyzji lub choćby znaczącej ich części, Komisja będzie zapewne musiała skoncentrować się na kilku – maksymalnie kilkunastu – postępowaniach dekretowych. Ustawa nie identyfikuje jednak żadnych przesłanek, którymi Komisja będzie miała się kierować podejmując decyzję o wszczęciu postępowania rozpoznawczego, stanowiąc jedynie, że mają one być wszczynane z urzędu. W takiej sytuacji powstaje zagrożenie, że Komisja będzie tak naprawdę skupiała się na postępowaniach atrakcyjnych medialnie lub mających podtekst polityczny, co niewątpliwie wypaczy *ratio legis* projektowanego aktu prawnego.

Po trzecie, brak ograniczenia terminowego możliwości wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych wydaje się naruszać Konstytucję. Kluczowy jest w tym kontekście wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r. (sygn. akt P 46/13), w którym art. 156 § 2 k.p.a. został uznany za niezgodny z art. 2 Konstytucji „w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy“.

Odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa Trybunał wskazał, że przepisy zezwalające na weryfikację i uchylenie bezprawnie wydanych decyzji administracyjnych znajdują swoje konstytucyjne umocowanie w zasadzie legalizmu (art. 7 Konstytucji), jednakże „nieograniczona w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych nie jest zasadą konstytucyjną, a ograniczenie terminów zaskarżenia prawomocnych decyzji administracyjnych jest uzasadnione względami bezpieczeństwa prawnego”. Bezpieczeństwo prawne związane jest z kolei „z pewnością prawa, umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty”

(wyrok TK z 14 czerwca 2000 r. sygn. akt P 3/00; podobnie wyroki z: 6 lipca 2004 r., sygn. akt P 14/03; z 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01).

Nieograniczona w czasie możliwość wzruszania decyzji administracyjnych naruszałaby stabilność stosunków prawnych, jak też prawa nabyte jednostek. Ochrona tych ostatnich jest natomiast obowiązkiem organów państwa wynikającym z art. 2 Konstytucji. Jest ona blisko związana z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa, która stanowi wartość o fundamentalnym znaczeniu w demokratycznym państwie prawnym. W swoim orzecznictwie Trybunał podkreślał, że „zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny” (orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94; zob. też wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00). Kompetencja organów państwa do nieograniczonego czasowo wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych może być w pewnych przypadkach uznana za tego rodzaju niekonstytucyjną „pułapkę na obywatela” (zob. wyrok TK z 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11).

Trybunał podkreślił więc, że w świetle Konstytucji to właśnie trwałość ostatecznych decyzji administracyjnych powinna stanowić zasadę, a wszelkie odstępstwa od niej mogą być dopuszczalne wyłącznie w szczególnych okolicznościach. Obejmują one „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej (...) oparcie w przepisach Konstytucji. Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły” (orzeczenie TK z 29 stycznia 1992 r., sygn. akt K 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 8).

Ustawodawca nie może więc przyznać zasadzie praworządności, uzasadniającej niekiedy wzruszenie ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej w sposób niezgodny z prawem, absolutnego prymatu względem innych zasad konstytucyjnych, takich jak właśnie zasady bezpieczeństwa prawnego, ochrony praw nabytych oraz ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa. Takie rozwiązanie prowadziłoby bowiem do sytuacji, w której trwałość decyzji organów władzy publicznej miałaby charakter pozorny, a to byłoby w sposób oczywisty niezgodne z Konstytucją. Konieczne jest zatem znalezienie kompromisu pomiędzy zasadą trwałości decyzji administracyjnych a zasadą praworządności.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny w sposób zdecydowany podkreślił, że „[z]asada praworządności nie uzasadnia rozwiązania prawnego umożliwiającego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, jeśli decyzja ta korzystała przez kilkadziesiąt lat z domniemania zgodności z prawem, wywołuje skutki polegające na nabyciu prawa lub ukształtowaniu ekspektatywy nabycia praw przez jej adresatów, a dodatkowo przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji ma charakter niedookreślony i jej wykładnia ukształtowała się w orzecznictwie na długo po wydaniu decyzji”. Co istotne w kontekście omawianej Ustawy, Trybunał zwrócił uwagę, że zasada ochrony trwałości decyzji administracyjnych dotyczy też decyzji wydawanych na podstawie dekretu Bieruta. Przemawia za tym „wywłaszczeniowy charakter tego aktu normatywnego, jak też niewykonanie art. 9 dekretu warszawskiego, przewidującego odszkodowania za przejęte nieruchomości gruntowe i budynkowe”.

Wyrok powyższy znajduje w pełni zastosowanie w kontekście analizowanej Ustawy. Brak jakiegokolwiek ograniczenia terminowego do uchylecia decyzji administracyjnych, a

następnie – do wznawiania na ich podstawie postępowań cywilnych (zob. art. 39 Ustawy), stanowiący w istocie uchwalone retroaktywnie odstępstwo od obowiązujących obecnie tego rodzaju ograniczeń przewidzianych w k.p.a. i k.p.c., trzeba więc uznać za rażące naruszenie zasady ochrony praw nabytych oraz ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa.

Wejście w życie Ustawy w kształcie przyjętym przez Sejm doprowadzi do tego, że wszyscy adresaci decyzji reprivatyzacyjnych, a nawet nie tylko oni, lecz również ich następcy prawni oraz wszystkie osoby, które nabyły od nich zwrócone nieruchomości, zostaną całkowicie pozbawione pewności co do swojej sytuacji prawnej. Należące do nich nieruchomości w każdej chwili będą przecież mogły zostać objęte postępowaniem zainicjowanym przez Komisję kierującą się niejasnymi przesłankami, a w konsekwencji – także i odebrane. Taki skutek jest całkowicie nie do pogodzenia z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa. *Notabene*, Fundacja pragnie wyrazić głębokie zaniepokojenie, że zamiast wykonać wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego, wydany przecież już ponad półtora roku temu, ustawodawca zamierza uchwalić przepisy rażąco z nim sprzeczne.

Abstrahując jednak nawet od zakresu czasowego Ustawy, poważne wątpliwości musi budzić też jej zakres przedmiotowy, a konkretnie – objęcie jej postanowieniami także decyzji dekretowych, których zgodność z prawem została zweryfikowana w toku postępowania sądowo-administracyjnego. O ile jeszcze uchylenie decyzji ze względu na okoliczności nieznanne w momencie orzekania przez sąd administracyjny mogłoby zostać uznane za zgodne z Konstytucją, o tyle już wzruszanie takich rozstrzygnięć administracyjnych, które w ocenie Komisji będą wadliwe z przyczyn, które mogły zostać i zostały zbadane przez sąd administracyjny, stanowić będzie niedopuszczalną konstytucyjnie ingerencję władzy wykonawczej w sferę zarezerwowaną dla władzy sądowniczej. Należy przy tym zwrócić uwagę, że przecież postępowania sądowo-administracyjne zakończone prawomocnymi wyrokami mogą już w obecnym stanie prawnym podlegać wznowieniu na podstawie przepisów działu VII ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718). Takie postępowanie wznowieniowe prowadzi przy tym niezawisły sąd administracyjny, co dalece bardziej odpowiada zarysowanym powyżej standardom konstytucyjnym, aniżeli rozwiązania przyjęte w Ustawie.

III. Usytuowanie Komisji w konstytucyjnym systemie trójpodziału władzy

Istotą Ustawy jest powołanie Komisji mającej dokonać weryfikacji wydanych dotychczas decyzji reprivatyzacyjnych. Szczegółowe przepisy analizowanego aktu prawnego nasuwają pewne wątpliwości co do miejsca tego ciała w konstytucyjnym systemie trójpodziału władzy. Z jednej strony jest ono zbliżone do organu administracyjnego, z drugiej zaś – do sejmowych komisji śledczych.

Sama idea powołania organu złożonego z członków wybieranych przez Sejm (oraz opłacanych przez kancelarię Sejmu), którego zadaniem będzie dokonanie ustaleń w zakresie nieprawidłowości związanych z funkcjonowaniem organów administracji, może budzić pewne skojarzenia z instytucją sejmowej komisji śledczej. Przykładowo, w obecnej kadencji Sejmu powołano komisję śledczą do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych wobec podmiotów wchodzących w skład Grupy Amber Gold, a więc do wyjaśnienia afery gospodarczej, która – podobnie relacje medialne dotyczące nieprawidłowości w postępowaniach dekretowych – budzi ogromne zainteresowanie i słuszne oburzenie społeczne.

Oczywiście, powołanie komisji śledczej z kompetencjami analogicznymi do przewidzianych w Ustawie byłoby niemożliwe. Komisja śledcza musi bowiem obejmować swoim działaniem konkretną sprawę, nie zaś ogół postępowań administracyjnych prowadzonych na przestrzeni kilkudziesięciu lat (por. wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06). Ponadto, kompetencje Komisji znacząco wykraczają poza zakres funkcji kontrolnej Sejmu, choćby ze względu na przyznaną jej możliwość władczego oddziaływania na decyzje administracyjne objęte prowadzonymi przez nią postępowaniami.

Z tej perspektywy omawiane ciało kolegialne nabiera podobieństwa do organu administracyjnego. Świadczy zresztą o tym przyznanie mu kompetencji do wydawania decyzji i postanowień administracyjnych (art. 9 ust. 1 Ustawy), jak i ogólne odesłanie do stosowania w zakresie nieuregulowanym przepisów k.p.a. (art. 38 ust. 1 Ustawy). *Notabene*, warto zauważyć, że z mocy tego odesłania Komisja będzie zobowiązana do przestrzegania choćby przepisów k.p.a. dotyczących terminów załatwiania spraw (art. 35 k.p.a.). Powstaje pytanie, czy mając na uwadze wspomniane wyżej nieograniczenie zakresowe Ustawy oraz znaczące ograniczenie praktycznych możliwości Komisji wynikające z jej kolegialnego działania oraz skromnej liczebności, realne jest oczekiwanie, że owe cezury czasowe będą przestrzegane. W przeciwnym razie stronie będzie przysługiwało prawo do wezwania Komisji do usunięcia naruszenia prawa na podstawie art. 37 § 1 k.p.a., a następnie – w przypadku gdy wezwanie nie doprowadzi do zamierzonego skutku – do wniesienia skargi na przewlekłość lub beczynność do sądu administracyjnego. Mając na uwadze fakt, że w obecnym stanie prawnym sądy administracyjne mogą nakładać na organy dopuszczające się przewlekłości lub beczynności grzywnę w wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego lub zasądzić od nich na rzecz strony sumę pieniężną w wysokości pięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia (art. 149 § 2 w związku z art. 154 § 6 p.p.s.a.), uzasadniony jest wniosek, że funkcjonowanie Komisji może doprowadzić do wysokich, trudnych do oszacowania kosztów.

Komisja ma mieć jednak również i takie kompetencje oraz zadania, które wykraczają poza te wykonywane zwykle przez organy administracyjne. Przykładowo, art. 2 pkt 4 Ustawy zakłada, że będzie ona oceniała dobrą wiarę nabywcy zreprywatyzowanej nieruchomości, co z reguły czynią sądy cywilne rozpatrujące choćby pozwy oparte na *actio Pauliana*. Podobnie, przewidziana w art. 30 ust. 1 pkt 5 Ustawy przesłanka przeniesienia roszczenia „w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej” stanowi nawiązanie do przewidzianego w art. 388 § 1 Kodeksu cywilnego instytucji wyzysku, która również stosowana jest przez sądy cywilne. Z kolei możliwość uchylecia decyzji reprywatyzacyjnej ze względu na bezprawne stosowanie względem lokatorów przemocy (art. 30 ust. 1 pkt 6 Ustawy) nosi znamiona represji karnej. Elementy prawno-karne można zresztą odnaleźć także choćby w art. 13 Ustawy, który daje Przewodniczącemu Komisji możliwość zwrócenia się do prokuratora o przeszukanie „pomieszczeń lub innych miejsc lub zajęcie rzeczy w celu zabezpieczenia dowodu w sprawie lub zabezpieczenia zwrotu równowartości nienależnego świadczenia”. Przeszukanie takie będzie zresztą prowadzone na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego. Problematiczna jest też przewidziana w art. 31 Ustawy kompetencja Komisji do nakładania na adresatów decyzji reprywatyzacyjnej obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia. Stanowi to bowiem *de facto* uprawnienie do orzekania w przedmiocie zwrotu bezpodstawnego wzbogacenia, co przecież z mocy art. 405 i n. zarezerwowane jest dla sądów cywilnych.

Omawiając usytuowanie komisji w konstytucyjnym systemie trójpodziału władzy, warto zwrócić uwagę na rozwiązanie przewidziane w art. 6 Ustawy. Zgodnie z tym przepisem, „Przewodniczący oraz członkowie Komisji nie mogą być pociągnięci do

odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania funkcji w Komisji.”. Analizowane unormowanie przyznaje więc członkom immunitet materialny. Jest to przy tym immunitet niezwykle szeroki – obejmuje bowiem każdy rodzaj odpowiedzialności (a więc nie tylko karną, ale i np. cywilną) i nie ma od niego żadnego wyjątku, nie może też być uchylony.

Należy podkreślić, że żaden funkcjonariusz publiczny w Polsce nie jest objęty równie szerokim immunitetem – nawet posłowie mogą przecież być pociągnięci do odpowiedzialności za zgodą Sejmu, jeśli naruszają prawa osób trzecich (art. 105 ust. 1 zd. 2 Konstytucji). Co więcej, za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu posłowie odpowiadają przed Sejmem i w przypadku zachowań nieetycznych mogą ich spotkać sankcje. Nadzwyczajny zakres immunitetu członków Komisji w porównaniu do immunitetu poselskiego musi budzić tym większe zdziwienie, że ten ostatni ma swoje źródło nie w ustawie, lecz w samej Konstytucji.

Zdaniem Fundacji konstrukcja immunitetu zawarta w Ustawie może prowadzić do poważnych naruszeń ustawy zasadniczej oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, gdyż zwalniając członków Komisji od wszelkiej odpowiedzialności za podejmowane przez nich działania, ustawodawca pozbawia osoby przez nich poszkodowane prawa do sądu. Warto zwrócić uwagę, że w kontekście spraw dotyczących immunitetów parlamentarzystów Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, że nadmierna ochrona immunitetowa, uniemożliwiająca osobom prywatnym dochodzenie roszczeń przeciwko członkom legislatury, prowadzi do naruszenia art. 6 EKPC². Jednocześnie, ETPC uznaje, że ustalając zakres immunitetów parlamentarzystów, państwom przysługuje większy margines swobody, gdyż tego rodzaju przywilej służy realizacji niezwykle istotnych w państwie demokratycznym celów: ochronie wolności debaty parlamentarnej oraz poszanowaniu zasady podziału władzy. Za każdym razem ETPC sprawdzał jednak, czy jednostka ma dostęp do innych niż sądowe procedur kontrolnych lub skargowych³.

Wartości zauważane w przypadku członków parlamentu nie będą jednak mogły uzasadniać objęcia tak szerokim immunitetem członków Komisji, a więc funkcjonariuszy władzy wykonawczej. Trudno wskazać jakiegokolwiek powody, dla których osoby te miałyby być wyposażone w większe przywileje, niż inne organy administracji. Ich ustawowe zadanie, polegające na weryfikowaniu decyzji administracyjnych, nie różni się bowiem od funkcji, jakie pełnią inne organy. Z kolei podnoszone przez projektodawców argumenty odwołujące się do potrzeby ochrony niezależności członków Komisji są mało przekonujące w świetle innych przepisów Ustawy, np. umożliwiających Sejmowi odwołanie członka Komisji w każdej chwili, z dowolnych przyczyn i zwykłą większością głosów (zob. art. 4 ust. 1 Ustawy).

Warto zauważyć, że w przypadku innych organów, którym ustawodawca (czy ustrojodawca) chciał zapewnić niezależność, obok przyznania im immunitetu (zwykle formalnego), ustanowiono zwykle trudniejszą procedurę usuwania ich z urzędu objawiającą się we wprowadzeniu większości kwalifikowanej lub enumeratywnym uregulowaniu przyczyn, z których odwołanie jest możliwe (zob. np. art. 7 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁴; art. 13 ust. 2 z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci

² Zob. np. wyrok ETPC z 16 listopada 2006 r. w sprawie *Tsalkitzis przeciwko Grecji*, skarga nr 11801/04; wyrok ETPC z 30 stycznia 2003 r. w sprawie *Cordova przeciwko Włochom (nr 1)*, skarga nr 40877/98; wyrok ETPC z 30 stycznia 2003 r. w sprawie *Cordova przeciwko Włochom (nr 2)*, skarga nr 45649/99; wyrok ETPC z 6 grudnia 2005 r. w sprawie *Ielo v. Włochy*, skarga nr 23053/02.

³ Zob. np. wyrok ETPC z 17 grudnia 2002 r. w sprawie *A. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 35373/97; wyrok ETPC (Wielka Izba) z 3 grudnia 2009 r. w sprawie *Kart przeciwko Turcji*, skarga nr 8917/05.

⁴ Dz.U. z 2014 r., poz. 1648.

Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu⁵; art. 8 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka⁶; art. 17 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷). Można zatem mieć wątpliwości co do tego, czy rzeczywistym celem projektodawców było nie zapewnienie członkom Komisji realnej niezależności, lecz stworzenie organu realizującego określone cele polityczne. Taki cel z pewnością byłby nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji).

IV. Skład Komisji

Zgodnie z art. 4 ust. 1 Ustawy, w skład Komisji wejdzie przewodniczący powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Ministra Sprawiedliwości złożony w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, oraz 8 członków w randze sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości powoływanych i odwoływanych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Wymagane kwalifikacje członków określa art. 4 ust. 2 Ustawy, który wymienia pośród nich m.in. posiadanie wyższego wykształcenia prawniczego lub niezbędnej wiedzy w zakresie gospodarowania nieruchomościami oraz wykorzystywania zasobów majątku państwowego oraz posiadanie nieposzlakowanej opinii.

Zdaniem HFPC regulacje dotyczące liczebności Komisji, kwalifikacji wymaganych od jej członków oraz sposobu ich wybierania, nawet jeśli nie są same w sobie niekonstytucyjne, to wzmacniają wyrażone wcześniej wątpliwości co do realnych możliwości zbadania przez Komisję tak ogromnej liczby decyzji restrykcyjnych. Wydaje się bowiem, że do oceny prawidłowości niekiedy bardzo skomplikowanych postępowań restrykcyjnych, prowadzonych przez wiele lat i obejmujących tomy akt, niezbędne jest wykształcenie prawnicze oraz bogate doświadczenie zawodowe.

Dużo większe kontrowersje musi jednak budzić wynikająca z art. 37 ust. 1 Ustawy zasada dwukrotnego procedowania przez Komisję w tym samym składzie osobowym przed i po wniesieniu przez stronę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Przepis ten stanowi, że „w postępowaniach z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego, stwierdzenia nieważności decyzji, a także zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej do przewodniczącego Komisji oraz członków Komisji nie stosuje się przepisu art. 24 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.” Z kolei przepis k.p.a., do którego odsyła cytowana regulacja, przewiduje wyłączenie od udziału w postępowaniu w sprawie pracownika organu administracji publicznej, który brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji.

Takie postanowienie oznacza, że ten sam skład osobowy Komisji, który wydał decyzję administracyjną, będzie badał jej prawidłowość po złożeniu przez stronę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jest to rozwiązanie zupełnie odmienne od przewidzianego choćby w art. 27 § 1a k.p.a., w myśl którego „członek samorządowego kolegium odwoławczego podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jeżeli brał udział w wydaniu decyzji objętej wnioskiem.“. Warto zwrócić uwagę, że przepis ten został wprowadzony do k.p.a. jako wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 57/07). Trybunał orzekł w nim, że „art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 27 § 1 i art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.) w zakresie, w jakim nie wyłącza członka samorządowego kolegium odwoławczego z postępowania z wniosku o

⁵ Dz.U. z 2016 r., poz. 1575.

⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 2086.

⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy członek ten brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.“.

W uzasadnieniu przywołanego orzeczenia Trybunał przedstawił konstatacje mające znaczenie także i dla oceny konstytucyjności Ustawy w omawianym zakresie. Stwierdził m.in., że *ratio legis* przesłanki wyłączenia uregulowanej w art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. „było uniknięcie sytuacji, w której pracownik raz już uczestniczący w czynnościach postępowania administracyjnego i mający przez to ugruntowany pogląd na stan faktyczny sprawy (jeżeli brał udział wyłącznie w postępowaniu dowodowym), czy też na sposób rozstrzygnięcia sprawy (gdy wydawał decyzję z upoważnienia organu), byłby niejako determinowany przez swoje wcześniejsze doświadczenia związane z udziałem w postępowaniu”. Postępowanie administracyjne prowadzone po wniesieniu przez stronę wniosku o ponowne rozpatrzenie powinno „umożliwiać stronie weryfikację decyzji, zaś sprawa administracyjna powinna zostać dwukrotnie merytorycznie rozpoznana”. Dwukrotne orzekanie przez te same osoby nie służy poprawie jakości orzecznictwa administracyjnego, a także osłabia zaufanie obywateli do działań administracji publicznej. Trybunał wskazał również, że z art. 2 Konstytucji, stanowiącego, że Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, wynika prawo jednostki 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. (...) Na tym polega zasada i jednocześnie gwarancja procesowa, że nikt nie może być sędzią we własnej sprawie, bo z wydanym poprzednio rozstrzygnięciem zwykle się identyfikuje przy jego ponownej ocenie.”

Zupełnie innej sytuacji dotyczył natomiast wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2011 r. (sygn. akt SK 3/11), w którym za zgodny z Konstytucją został uznany „art. 127 § 3 w związku z art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. „w zakresie, w jakim nie wyłącza osoby piastującej funkcję monokratycznego organu centralnej administracji rządowej od udziału w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy osoba ta wydała zaskarżoną decyzję“. Trybunał słusznie bowiem stwierdził, że „nie sposób czynić analogii między wyłączeniem pracownika – członka kolegiального organu administracji, a wyłączeniem piastuna funkcji ministra będącego wprowadzicielem pracownikiem, ale jednak w strukturze postępowania administracyjnego piastującego funkcję monokratycznego organu administracji publicznej, który jako jedyny jest właściwy do wydania decyzji administracyjnej“.

Jednocześnie, również i w tym drugim z przywołanych wyroków, TK sformułował uwagi mające bardzo istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności rozwiązania przewidzianego w art. 37 ust. 1 Ustawy. Po pierwsze stwierdził on, że „art. 78 Konstytucji obejmuje swym zakresem nie tylko postępowanie sądowe, ale również administracyjne oraz inne postępowania, w których organ władzy publicznej wydaje akt kształtujący sytuację prawną podmiotu praw i wolności“. Z powyższego wynika, że środek zaskarżenia odnoszący się do decyzji administracyjnych musi spełniać standard konstytucyjny, na który składają się w szczególności po pierwsze, możliwość bycia wysłuchanym, po drugie, zasada jawności wewnętrznej, po trzecie, zapewnienie udziału w postępowaniu podmiotowi, którego ono dotyczy oraz po czwarte, „ujawnienie w sposób czytelny motywów uzasadniających rozstrzygnięcie, które umożliwia ewentualną jego weryfikację przez sąd“. Prawo do zaskarżenia decyzji nie ma przy tym charakteru absolutnego i może podlegać pewnym ograniczeniom, takim jak choćby ograniczenie dewolutywności albo suspensywności czy ustanowienie terminów procesowych. Nie mogą one jednak, co do zasady, naruszać istoty prawa wynikającego z art. 78 Konstytucji, do czego doszłoby w sytuacji, „w której następczo w stosunku do wydanego orzeczenia lub decyzji administracyjnej pojawia się niemożność zaskarżenia takich rozstrzygnięć w sądowym czy administracyjnym toku instancji (wyrok z

13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59).” Owa niemożność nie musi przy tym wynikać ze sformułowanego *expressis verbis* wyłączenia zaskarżalności danego rozstrzygnięcia, ale i z wprowadzenia regulacji, które „uczynią z zaskarżenia środek jedynie formalny – uniemożliwiający merytoryczną kontrolę“. Wprawdzie art. 78 ust. 2 Konstytucji przewiduje możliwość ustanowienia w ustawie wyjątków od zasady zaskarżalności, niemniej, jak trafnie wskazał Trybunał, „nie mogą one prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych. Ponadto nie mogą powodować przekreślenia samej zasady ogólnej, która na gruncie zwykłego ustawodawstwa stałaby się *de facto* wyjątkiem od wprowadzanej w różnych regulacjach procesowych reguły postępowania jednoinstancyjnego“ i zawsze powinny być „podyktowane szczególnymi okolicznościami oraz odpowiadać zasadzie proporcjonalności.“

Co istotne, Trybunał podkreślił, że niedostatków procedury administracyjnej nie może rekompensować sama możliwość zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego – „Tego rodzaju rozumowanie podważałoby w ogóle znaczenie gwarancyjne prawa do zaskarżenia w procedurze administracyjnej. W piśmiennictwie trafnie podkreśla się, że «kompetencja kasacyjna przyznana sądom administracyjnym daje jednostce prawo do rozstrzygnięcia sporu o zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, jednak bez merytorycznego rozstrzygnięcia. Prawo skargi do sądu administracyjnego nie podważa znaczenia zasady dwuinstancyjności jako środka ochrony interesu prawnego strony postępowania administracyjnego» (B. Adamiak, *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji*, [w:] *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego*, t. 9, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2010, s. 204).“

Przenosząc powyższe rozważania na grunt Ustawy, należy dojść do wniosku, że rozwiązanie przewidziane w jego art. 37 ust. 1 stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa do zaskarżenia decyzji administracyjnej, a nawet prowadzi wręcz do jego wyłączenia. Nie ma przy tym żadnych konstytucyjnie uzasadnionych wartości, które mogłyby taką regulację uzasadnić. Jeśli nawet projektodawcy chcą wyłączyć dewolutywność środka zaskarżenia, to mogą przecież poszerzyć liczbę członków Komisji i wprowadzić zasadę prowadzenia przez nią postępowań nie w pełnym składzie, lecz kilkusobowych zespołach. Taki mechanizm nie tylko pozwoliłby na zwiększenie efektywności Komisji, ale i umożliwiłby rozpatrywanie wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy przez inny skład osobowy.

W obecnym kształcie środek zaskarżenia przewidziany art. 36 Ustawy ma charakter fikcyjny, co zważywszy z jednej strony na wspomniane pokrótce wcześniej nadzwyczajne kompetencje Komisji, a z drugiej na przyjęty w Polsce model sądownictwa administracyjnego, jest rozwiązaniem bardzo niebezpiecznym z punktu widzenia ochrony praw jednostki. Widać to choćby na przykładzie kompetencji Komisji do zobowiązywania adresata decyzji reprivatyzacyjnej do „zwrotu równowartości nienależnego świadczenia“ (już samej w sobie wątpliwej konstytucyjnie). Decyzja Komisji w tym zakresie, zbliżona – jak wskazano powyżej – do orzeczenia sądu w przedmiocie bezpodstawnego wzbogacenia, nie zostanie rzetelnie zweryfikowana w postępowaniu administracyjnym, a przez sąd administracyjny jedynie w wąskim zakresie. Kompetencje sądów administracyjnych w przedmiocie prowadzenia czynności dowodowych czy orzekania merytorycznego są przecież bardzo mocno ograniczone.

V. Rodzaje rozstrzygnięć wydawanych przez Komisję

Rodzaje rozstrzygnięć podejmowanych przez Komisję uregulowane są w art. 29 Ustawy.

Najbardziej czytelne są kompetencje Komisji do wydawania decyzji reformatoryjnych (art. 29 ust. 1 pkt 2 Ustawy) oraz do umarzania postępowania rozpoznawczego. Pozostałe rodzaje orzeczeń budzą już dużo więcej kontrowersji.

Wątpliwości wzbudza kompetencja Komisji do wydawania decyzji o utrzymaniu w mocy decyzji reprivatyzacyjnych, gdyż nasuwa ona pytanie o skutki prawne wszczęcia postępowania rozpoznawczego dla bytu prawnego decyzji administracyjnej nim objętej. Biorąc się one stąd, że w świetle art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a decyzja o utrzymaniu w mocy decyzji administracyjnej wydawana jest po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego. Dopiero wówczas decyzja nabiera waloru ostateczności i może zostać wykonana. W przypadku nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji, organ nie wydaje decyzji o utrzymaniu w mocy decyzji, lecz o odmowie stwierdzenia jej nieważności lub uchylecia w postępowaniu wznowieniowym. Tym samym, brzmienie przywołanego przepisu Ustawy mogłoby sugerować, że już z momentem wszczęcia postępowania reprivatyzacyjnego decyzja reprivatyzacyjna traci walor ostateczności, który może odzyskać dopiero po wydaniu stosownej decyzji przez Komisję. Powstaje zatem pytanie, do jakich skutków praktycznych taka regulacja ma doprowadzić.

Art. 29 ust. 1 pkt 3 przyznaje Komisji kompetencję do wydawania decyzji kasatoryjnych, a więc do uchylecia decyzji reprivatyzacyjnej w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Tak sformułowany przepis budzi wątpliwości interpretacyjne, gdyż nie jest bowiem jasne, co oznacza sformułowanie „wydanie decyzji z naruszeniem prawa”. Czy chodzi tu o każde naruszenie prawa, czy może wyłącznie o przypadki kwalifikowanych naruszeń uregulowane w art. 30 Ustawy? Wykładnia językowa uzasadniałaby uznanie, że decyzja kasatoryjna powinna być wydana w przypadku zidentyfikowania przez Komisję jakiegokolwiek, choćby drobnego, naruszenia prawa. W przeciwieństwie bowiem do art. 30 ust. 1 pkt 4 Ustawy, art. 29 ust. 1 pkt 3 mówi o „naruszeniu prawa”, a nie o „rażącym naruszeniu prawa”. Taka interpretacja prowadzi jednak do niepokojących rezultatów – oto nadzwyczajna procedura weryfikacji ostatecznych decyzji, która z samej swojej istoty ma służyć eliminacji wyłącznie tych rozstrzygnięć administracyjnych, które obarczone są najpoważniejszymi wadami prawnymi, przekształca się *de facto* w zwyczajną kontrolę odwoławczą. Ponadto, dochodzi do sytuacji, w której decyzje reformatoryjne i kasatoryjne będą wydawane w oparciu o zupełnie inne podstawy materialne.

Problematyczny jest też art. 29 ust. 1 pkt 4 Ustawy, który stanowi, że Komisja „gdy decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, stwierdza wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić”. W tym zakresie należy po pierwsze wskazać, że zgodnie z definicją zawartą w art. 1 pkt 4 Ustawy do ustalenia, czy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne konieczne jest m.in. zbadanie, czy doszło do przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią działającą w dobrej wierze. Powstaje pytanie, czy Komisja będzie w stanie rzetelnie ocenić dobrą wiarę nabywcy i czy jej ustalenia nie będą arbitralne. Ponadto, zgodnie z art. 31 Ustawy, podejmując takie rozstrzygnięcie, Komisja nałoży obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na osobę, na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną lub osobę działającą w postępowaniu o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej w jej imieniu lub na jej rzecz, jeśli przeniesiono na nią prawo wynikające z tej decyzji lub faktycznie władała nieruchomością, której dotyczyła decyzja.

Niezależnie od wspomnianych wcześniej wątpliwości co do tego, czy kompetencja taka nie wykracza poza tradycyjne uprawnienia władzy wykonawczej, warto zauważyć, że może ona prowadzić do rażąco niesprawiedliwych skutków prawnych polegających na pociągnięciu do odpowiedzialności adresata decyzji reprzywatyzacyjnej za działania osób trzecich. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że w myśl art. 30 ust. 1 pkt 6 Ustawy Komisja może stwierdzić wydanie decyzji reprzywatyzacyjnej z naruszeniem prawa, jeśli jej wydanie „doprowadziło (...) do zastosowania uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju uporczywie lub w sposób istotny utrudniającej korzystanie z tego lokalu”. Pomijając już nawet fakt, że stwierdzenie wydania niezgodnie z prawem decyzji, która została wydana zgodnie z prawem, ale po jej wydaniu adresat lub podmiot trzeci podjął działania bezprawne wobec lokatorów, wydaje się całkowicie nielogiczne, należy zwrócić uwagę, że Ustawa nie stanowi, że to sam adresat decyzji reprzywatyzacyjnej musi podjąć tego rodzaju bezprawne działania względem lokatorów. Jeśli zatem on sam traktował lokatorów przyzwoicie, lecz następnie sprzedał odzyskaną kamienicę, albo utracił ją np. w drodze sprzedaży w postępowaniu egzekucyjnym na rzecz innego podmiotu, który zastosował przemoc wobec najemców, to w świetle art. 31 ust. 1 Ustawy to i tak on, a nie podmiot winny tych naruszeń prawa, będzie zobowiązany do „zwrotu równowartości nienależnego świadczenia”. Wprawdzie ust. 3-4 omawianego przepisu umożliwiają ograniczenie tej odpowiedzialności, a nawet jej wyłączenie „jeżeli przemawia za tym ważny interes społeczny lub uzasadniony interes obywatela”, niemniej są to przesłanki mocno niedookreślone. Można mieć zresztą wątpliwości, jak należy rozumieć pojęcie „nienależne świadczenie”. Czy fakt zastosowania przez podmiot trzeci przemocy bezprawnej względem lokatorów sprawia, że nienależnym świadczeniem jest pełna wartość zreprzywatyzowanej nieruchomości? Ustawa nie daje jednoznacznej odpowiedzi na tak postawione pytanie.

VI. Przesłanki uchylenia (stwierdzenia wydania niezgodnie z prawem) decyzji reprzywatyzacyjnej

Bardzo poważne zastrzeżenia budzi także katalog przesłanek uchylenia lub stwierdzenia wydania niezgodnie z prawem decyzji reprzywatyzacyjnych. Część z nich wydaje się zbędna z uwagi na obecność analogicznych rozwiązań w obowiązujących już obecnie przepisach k.p.a., część zaś może naruszać konstytucyjne wymogi dostatecznej określoności prawa oraz ochrony praw nabytych.

1. Przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt. 1-4 Ustawy

Przesłanki wymienione w pkt. 1-4 nie wywołują same w sobie większych kontrowersji, gdyż stanowią po prostu przepisanie niektórych podstaw wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych unormowanych odpowiednio w art. 145 i art. 156 k.p.a. Można jednak zastanawiać się, jaki jest sens przekazywania nadzwyczajnemu organowi kompetencji do uchylania ostatecznych decyzji na ich podstawie, skoro – jak wskazano powyżej – oczywistym jest, że będzie on funkcjonował znacznie mniej efektywnie (przede wszystkim – wolniej), niż organy administracji właściwe do prowadzenia postępowań wznowieniowych i nieważnościowych na podstawie k.p.a. Wątpliwości musi budzić także, wskazana powyżej, rezygnacja z ograniczeń czasowych dopuszczalności wznowienia i stwierdzenia nieważności decyzji.

2. Przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt. 5-8 Ustawy

Przesłanki określone w kolejnych punktach art. 30 ust. 1 mają jedną cechę wspólną: stanowią pewne *novum* normatywne względem obecnie obowiązujących podstaw wznowienia

i unieważnienia decyzji administracyjnych. Jest to okoliczność sama w sobie bardzo wątpliwa konstytucyjnie, gdyż prowadzi do naruszenia zasady nieretroaktywności prawa, a tym samym pogwałcenia dalszych zasad konstytucyjnych, takich jak przede wszystkim wspomniane wcześniej zasady ochrony praw nabytych oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa. Trzeba przy tym stanowczo odróżnić rozwiązania przewidziane w Ustawie od tych określonych w tzw. małej ustawie reprivatyzacyjnej⁸, uznanej przez Trybunał Konstytucyjny za zgodną z Konstytucją⁹. Ta druga wprawdzie wprowadziła nowe przesłanki umożliwiające organowi wydanie decyzji odmownej w sprawie przyznania użytkownika wieczystego w wyniku rozpoznania wniosku dekretowego, jednak, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny i co bez wątplenia zaważyło na jego orzeczeniu, nie zostały one wprowadzone ze skutkiem retroaktywnym. Miały bowiem znaleźć zastosowanie wyłącznie do spraw niezakończonych. W tym zakresie Trybunał stwierdził, że „przyjęcie reguły intertemporalnej nakazującej stosowanie nowego prawa na przyszłość, tj. do spraw w toku, czyli zasady bezpośredniego działania ustawy nowej (retrospekcji), umożliwia realizację celu nowelizacji, a zarazem mieści się w standardzie wyznaczonym przez art. 2 Konstytucji.“. W przypadku przesłanek określonych w Ustawie mamy do czynienia z sytuacją zgoła odmienną – ostateczne decyzje administracyjne będą wzruszane w oparciu o podstawy nieistniejące w chwili ich wydania. Jest to zatem klasyczny przykład niedopuszczalnej konstytucyjnie retroaktywności prawa.

Mniejsze zastrzeżenia budzą przy tym przesłanki wymienione w pkt. 7-8, które wydają się mieć jakieś zaczepienie w już istniejących podstawach wznowienia czy stwierdzenia nieważności decyzji i w zasadzie można byłoby się zastanawiać, czy ich wprowadzenie jest w ogóle konieczne. Ta sama konstatacja może dotyczyć art. 30 ust. 1 pkt 5 *in principio* Ustawy, tj. w zakresie uchylenia decyzji reprivatyzacyjnej, jeśli stroną postępowania o jej wydanie była osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu Bieruta. W uzasadnieniu projektodawcy wskazali, że przesłanka ta nawiązuje „do podstawy stwierdzenia nieważności decyzji określonej w art. 156 § 1 pkt 4 K.p.a., zgodnie z którym stwierdza się nieważność decyzji, która została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie. Przesłanka ta została jednak sformułowana w sposób odwołujący się do pojęcia strony postępowania reprivatyzacyjnego, jakie wynika z art. 7 dekretu. Zdarzały się bowiem przypadki, gdy decyzje reprivatyzacyjne były adresowane do osób, którym nie przysługiwało uprawnienie do ubiegania się, na podstawie art. 7 dekretu, o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną – zastąpionych na mocy późniejszych regulacji prawem użytkownika wieczystego.” projektodawcy nie wyjaśnili jednak, dlaczego do usunięcia skutków tego rodzaju nieprawidłowości nie jest wystarczające stosowanie przytoczonej przez nich podstawy stwierdzenia nieważności decyzji ujętej w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.

Osobno należy rozpatrzyć kolejne przesłanki określone w art. 30 ust. 1 pkt 5 *in fine* oraz art. 30 ust. 1 pkt 6 Ustawy, przewidujące uchylenie (stwierdzenie wydania niezgodnie z prawem) decyzji reprivatyzacyjnej, „jeżeli przeniesienie roszczeń do nieruchomości związanych z reprivatyzacją było rażąco sprzeczne z interesem społecznym” lub jeżeli „wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, w szczególności do zastosowania uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej,

⁸ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2016 r., poz. 1271).

⁹ Wyrok TK z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15.

przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju w stosunku do osoby zajmującej ten lokal”.

Cechą odróżniającą je od pozostałych podstaw określonych w art. 30 ust. 1 Ustawy jest to, że nie mają one tak naprawdę żadnego związku z legalnością lub bezprawnością badanej decyzji reprivatyzacyjnej. Pozwalają one bowiem na wzruszenie ostatecznej decyzji nawet wówczas, gdy została ona wydana zgodnie z prawem, ale z jakichś względów ustawodawca uznał ją za „sprzeczną z interesem społecznym”. Jest to rozwiązanie nie tylko naruszające zakaz retroakcji, zasadę ochrony praw nabytych oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, ale też całkowicie sprzeczne z istotą nadzwyczajnej kontroli decyzji administracyjnych. O ile jeszcze wzruszenie ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej niezgodnie z prawem może być uzasadnione konstytucyjną zasadą praworządności (zob. wyżej), o tyle już uchylanie decyzji wydanych zgodnie z prawem na podstawie przepisów wprowadzonych z mocą wsteczną jest z tą zasadą głęboko sprzeczne.

Jeśli chodzi o pierwszą z tych przesłanek, w oczy rzuca się nagromadzenie w niej zwrotów niedookreślonych. Przeniesienie roszczeń ma być „rażąco” sprzeczne z „interesem społecznym”, co w szczególności (a więc mamy do czynienia jedynie z przykładem, a nie zamkniętym katalogiem, co jeszcze bardziej wzmacnia nieprecyzyjność przepisu) zachodzić ma wówczas, gdy dojdzie do niego w zamian za świadczenie „rażąco niewspółmierne” do wartości nieruchomości. Zdaniem Fundacji w praktyce tak określona podstawa uchylecia decyzji umożliwi Komisji całkowicie arbitralne wzruszanie każdej decyzji reprivatyzacyjnej dotyczącej nieruchomości, do której roszczenia dekretowe zostały zbyte. Nie sposób jest precyzyjnie ustalić, kiedy przeniesienie roszczeń byłoby sprzeczne z interesem społecznym, a uzasadnienie Ustawy (s. 23-24) mogłoby wręcz sugerować, że projektodawcy stoją na stanowisku, że handel roszczeniami dekretowymi był w ogóle niezgodny z prawem. Niejasne jest także przyjęcie przez projektodawców założenia, że przeniesienie roszczeń po zbyt niskiej cenie jest sprzeczne z interesem społecznym. Taka sytuacja wydaje się sprzeczna co najwyżej z interesem indywidualnym sprzedającego, który nie uzyskał w zamian za zbyte roszczenie adekwatnego świadczenia wzajemnego.

Co do zasady, państwo w takie umowy nie powinno ingerować – z zasady wolności umów, mającej przecież umocowanie konstytucyjne¹⁰, wynika, że jednostki mogą w zasadzie dowolnie kształtować ceny zawieranych transakcji, w tym – mogą zawierać umowy obiektywnie dla siebie niekorzystne. Państwo może ingerować w stosunki umowne jedynie w wyjątkowych sytuacjach, np. gdy jest to niezbędne dla ochrony słabszej strony stosunków umownych przed nadużyciami ze strony silniejszego kontrahenta. W obecnym stanie prawnym podstawę do takiej interwencji daje choćby przywołana wcześniej instytucja wyzysku z art. 388 k.c. Warto przy tym zwrócić uwagę, że działając w oparciu o art. 7 Kodeksu postępowania cywilnego, postępowanie w celu unieważnienia lub umowy spełniającej znamiona wyzysku może zainicjować prokurator. Organ ten może zresztą dochodzić przed sądem cywilnym weryfikacji zawieranych umów cywilnoprawnych w oparciu o inne przepisy k.c. np. art. 58 § 1, stosownie do którego „czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna“. Abstrahując od powyższych rozważań, poważne wątpliwości budzi też problem, w jaki sposób Komisja miałaby oceniać, czy cena zbycia roszczenia dekretowego jest „rażąco niewspółmierna” do wartości nieruchomości, w sytuacjach, w których do cesji doszło jeszcze w PRL.

Nie mniej kontrowersyjna jest kolejna przesłanka, umożliwiająca wzruszenie ostatecznej decyzji reprivatyzacyjnej, jeśli jej wydanie „doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem dla którego

¹⁰ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02.

ustanowiono użytkowanie wieczyste, w szczególności do zastosowania uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju w stosunku do osoby zajmującej ten lokal”. Abstrahując już nawet od ponownego posłużenia się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi („rażąca sprzeczność z interesem społecznym”), jeszcze wyraźniej mamy w tym przypadku do czynienia z sytuacją, w której podstawa do uchylecia decyzji nie jest związana z nieprawidłowościami w postępowaniu prowadzącym do jej wydania, lecz z innymi czynnikami, a konkretnie – ze zdarzeniami, do których doszło już po zwrocie nieruchomości. Jest to rozwiązanie całkowicie nielogiczne i przekształcające instytucję weryfikacji decyzji administracyjnej w *de facto* karną konfiskatę mienia. Warto zresztą zwrócić uwagę, że przesłanka w swojej drugiej części stanowi tak naprawdę przepisanie znamion przestępstwa z art. 191 § 1a k.k. Równie dobrze zatem ustawodawca mógłby znowelizować k.k. poprzez dodanie przepisu stanowiącego, że w razie skazania za ww. przestępstwo właściciela nieruchomości zreprywatyzowanej, zwrócona mu nieruchomość podlega przepadkowi. Byłoby to rozwiązanie zapewne niezgodne z Konstytucją, ale przynajmniej odzwierciedlałoby prawdziwe intencje ustawodawcy. Nie należy także zapominać o wspomnianych wcześniej wątpliwościach dotyczących omawianej przesłanki, związanych przede wszystkim z możliwością „karania” adresata decyzji reprywatyzacyjnej za działania podejmowane przez podmioty trzecie, za które nie ponosi on odpowiedzialności.

VII. Pozostałe uwagi

Omówione powyżej kwestie nie wyczerpują wszystkich zastrzeżeń HFPC względem Ustawy, a jedynie omawiają, w naszej ocenie, najbardziej rażące jej wady. Ustawa zawiera jednak szereg innych, mniej lub bardziej wątpliwych rozwiązań prawnych.

Przykładowo, na podstawie analizowanego aktu prawnego nie sposób jest jednoznacznie ustalić, kto będzie stroną postępowania rozpoznawczego wszczętego przez Komisję. Z pewnością stronami będą podmioty wymienione w art. 31 ust. 1 Ustawy (tj. osoba, na rzecz której wydano decyzję reprywatyzacyjną oraz osoba działająca w postępowaniu o wydanie decyzji reprywatyzacyjnej w jej imieniu lub na jej rzecz, jeśli przeniesiono na nią prawo wynikające z tej decyzji lub faktycznie władzała nieruchomości, której dotyczyła decyzja). Można jednak zastanawiać się, czy status strony będzie przysługiwał również np. obecnemu właścicielowi nieruchomości, który nie był stroną postępowania reprywatyzacyjnego, ani nie działał w imieniu lub na rzecz adresata decyzji reprywatyzacyjnej.

Problematyczny jest również sposób zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania rozpoznawczego. Zgodnie z art. 16 ust. 3 Ustawy „Strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie albo doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia.” Zważywszy na wspomniany wcześniej praktycznie nieograniczony zakres przedmiotowy i czasowy Ustawy, tego rodzaju sposób doręczania wydaje się nieprawidłowy. Trudno jest przecież racjonalnie wymagać od wszystkich adresatów wydanych kiedykolwiek decyzji reprywatyzacyjnych oraz prawdopodobnie od nabywców nieruchomości zreprywatyzowanych regularnych wizyt na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Fundacja nie dostrzega też żadnych powodów mogących uzasadnić rezygnację z wysyłania indywidualnych zawiadomień.

Niejasna wydaje się także pozycja Społecznej Rady. Ma się ona składać z 9 członków powoływanych i odwoływanych przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z

Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji „spośród członków organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku publicznego, a także stowarzyszeń, których statutowym celem jest w szczególności działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, zwiększanie świadomości prawnej społeczeństwa oraz kształtowanie kompetencji obywatelskich”. W tym zakresie niezrozumiałe jest pozbawienie możliwości uczestnictwa w pracach Rady osób działających w fundacjach, które przecież z samej swojej istoty nie mają członków. Ponadto, należy zwrócić uwagę, że Rada będzie jedynie organem opiniodawczo-doradczym, bez żadnych samodzielnych kompetencji władczych. Jej wyłącznym zadaniem ma być wydawanie opinii w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku Komisji o jej wydanie, przy czym można się właściwie zastanawiać, czego w ogóle taka opinia będzie miała dotyczyć.

Zbyt daleko idące, o czym już wspomniano, wydaje się rozwiązanie zawarte w art. 26 Ustawy przewidujące zawieszanie wszelkich postępowań administracyjnych i sądowych dotyczących decyzji reprivatyzacyjnych albo odszkodowania lub wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości toczących się na skutek wydania decyzji reprivatyzacyjnej, jeśli Komisja zainicjuje postępowanie rozpoznawcze. Oznacza to bowiem przyznanie Komisji prawa do arbitralnego zawieszania i wstrzymywania na trudny do oszacowania czas wszelkich postępowań reprivatyzacyjnych prowadzonych w oparciu o przepisy dekretu Bieruta.

Ustawie Wątpliwości Fundacji budzą także przedstawione w OSR szacunkowe wyliczenia kosztów działania Komisji. Nie uwzględniają one m.in. wydatków z budżetu państwa na zadośćuczynienie stronom skutków przewlekłego prowadzenia postępowań przez Komisję. Raz jeszcze należy podkreślić, że ogrom zadań Komisji wynikający z jej całkowicie nieograniczonej terminowo kognicji w powiązaniu z ograniczonymi możliwościami praktycznie uniemożliwi jej załatwianie spraw w terminach przewidzianych w k.p.a., co będzie się wiązać z koniecznością wypłacenia stronom stosownych sum pieniężnych, o których mowa w p.p.s.a. Co więcej, przewlekłe prowadzenie postępowania może się wiązać także z ryzykiem konieczności wypłacenia właścicielom dużo wyższych odszkodowań dochodzonych w trybie cywilnym – właściciele będą mogli przecież słusznie domagać się zadośćuczynienia im skutków przewlekłego prowadzenia ich spraw, a także przedłużających się ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości wynikających ze stosowania zabezpieczeń przewidzianych w art. 23 Ustawy.

Warto ponadto zwrócić uwagę, że wejście w życie Ustawy w obecnym kształcie może prowadzić do poważnych naruszeń Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Z Konwencji, przede wszystkim z uwagi na jej ograniczenie *ratione temporis*, nie sposób oczywiście wywieść pozytywnego obowiązku ustawodawcy do dokonania procesu reprivatyzacji¹¹. Niemniej, w sytuacji, w której jednostka odzyskała nieruchomość na mocy ostatecznej decyzji administracyjnej lub prawomocnego wyroku sądowego, a następnie traci ją w wyniku działań organów władzy publicznej, mamy do czynienia z ingerencją w jej prawo własności chronione z mocy art. 1 Protokołu dodatkowego do EKPC. Warto tu przywołać choćby wyrok w sprawie *Zwierzyński przeciwko Polsce*¹². Dotyczył on sytuacji, w której wskutek działań organów państwa skarżący, a wcześniej jego ojciec, nie mogli odzyskać wywłaszczonej jeszcze w latach 50. nieruchomości, mimo że nieważność decyzji wywłaszczeniowej została stwierdzona wyrokiem NSA. ETPC nie miał wątpliwości, że nieruchomość stanowiła „mienie” skarżącego w rozumieniu art. 1 Protokołu dodatkowego, a także, że ingerencja

¹¹ Zob. np. postanowienie ETPC z 12 lipca 2001 r. w sprawie *Książę Hans-Adam II Liechtenstein p. Niemcom*, skarga nr 42527/98.

¹² Wyrok ETPC z 19 czerwca 2001 r., skarga nr 34049/96.

państwa była niezgodna z tym przepisem Konwencji. Tym bardziej zatem ingerencją w mienie będzie odbieranie nieruchomości odzyskanych, faktycznie i prawnie, przez właścicieli przed wieloma laty.

Odwracanie skutków reprivatyzacji w oparciu o wprowadzane retroaktywnie przesłanki, niepowiązane w żaden sposób z wadliwością samej decyzji reprivatyzacyjnej może wręcz zostać uznane za niedopuszczalne konwencyjnie pozbawienie własności bez odszkodowania. Więcej swobody ustawodawca ma w przypadku cofania skutków decyzji wadliwych, niemniej i w takich przypadkach nie może działać w sposób absolutnie nieskrępowany, lecz musi kierować się zasadą proporcjonalności.¹³ Ustawa może prowadzić do naruszeń także innych przepisów EKPC – przede wszystkim jej art. 6. Jak już wskazano, istnieje graniczące z pewnością ryzyko, że Komisja będzie procedować w sposób przewlekły, co doprowadzi wręcz do paraliżu postępowań dekretowych. Jest to o tyle niebezpieczne, że w przeszłości ETPC wielokrotnie stwierdzał naruszenie przez Polskę art. 6 EKPC poprzez przewlekłe prowadzenie postępowań dekretowych¹⁴. Szczególną uwagę należy zwrócić na wyrok w sprawie *Beller przeciwko Polsce*¹⁵, w którym ETPC stwierdził naruszenie art. 6 EKPC z uwagi na nieracjonalnie długi czas trwania postępowań administracyjnych w przedmiocie przyznania skarżącej prawa użytkowania wieczystego nieruchomości. Co istotne, wyrok ten nie został wykonany do dnia dzisiejszego, wskutek czego przewlekłość w sprawie wynosi już blisko 20 lat.

Zdecydowanie bardziej pozytywnie HFPC ocenia natomiast wprowadzenie do Ustawy uproszczonego trybu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez lokatorów poszkodowanych wskutek wydania uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej. Mechanizm ten umożliwi osobom pokrzywdzonym dochodzenie rekompensaty bez konieczności wszczynania długotrwałego postępowania cywilnego i ponoszenia związanych z nim wysokich opłat, jednocześnie nie pozbawiając żadnej ze stron prawa do sądu. Z drugiej strony, należy mieć na uwadze, że prawo do wniesienia sprzeciwu od decyzji Komisji przysługuje również Miastu. Tym samym, jest wielce prawdopodobne, że w trosce o swoje interesy majątkowe Miasto będzie wnosić sprzeciw od każdej niekorzystnej dla siebie decyzji Komisji zdając sobie sprawę, że w postępowaniu cywilnym powodowi (tj. pokrzywdzonemu lokatorowi) będzie o wiele trudniej wykazać zasadność swoich roszczeń i ich wysokość, niż w postępowaniu administracyjnym przed Komisją. Wynika to choćby z faktu, że w postępowaniu cywilnym powód sam musi udowodnić zajście przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, a działanie przez sąd *ex officio* ograniczone jest do minimum (zob. art. 6 k.c., art. 232 k.p.c.). W postępowaniu administracyjnym natomiast, organ administracji zobowiązany jest do podejmowania, także z urzędu, wszelkich czynności niezbędnych „do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli“ (art. 7 k.p.a.). Istnieje w konsekwencji poważne ryzyko, że pomimo ustanowienia omawianej przyspieszonej procedury administracyjnej, pokrzywdzeni lokatorzy i tak będą zmuszeni dochodzić odszkodowań w długich i skomplikowanych procesach cywilnych.

Można mieć także wątpliwości do treści art. 34 ust. 4 Ustawy, wedle którego „Komisja przekazuje właściwemu sądowi odpis akt sprawy wraz ze sprzeciwem. Wniosek, o którym mowa w ust. 1 [tj. wniosek pokrzywdzonej wskutek reprivatyzacji], zastępuje

¹³ Por. wyrok ETPC z 15 września 2009 r. w sprawie *Moskal przeciwko Polsce*, skarga nr 10373/05.

¹⁴ Zob. np. wyroki ETPC z: 22 marca 2005 r. w sprawie *Szenk przeciwko Polsce*, skarga nr 67979/01; 28 marca 2006 r. w sprawie *Koss przeciwko Polsce*, skarga nr 52495/99; 17 października 2006 r. w sprawie *Grabiński przeciwko Polsce*, skarga nr 43702/02; 6 listopada 2007 r. w sprawie *Sernawit przeciwko Polsce*, skarga nr 61967/00; 2 października 2014 r. w sprawie *Siermiński przeciwko Polsce*.

¹⁵ Wyrok ETPC z 1 lutego 2005 r., skarga nr 51837/99.

pozew”. Aby wniosek mógł rzeczywiście skutecznie zastąpić pozew, musiałby zawierać np. oznaczenie żądanej sumy odszkodowania lub zadośćuczynienia (art. 187 § 1 pkt 1 k.p.c.) – sąd cywilny nie może bowiem ustalać tej kwestii samodzielnie (przynajmniej bez ustanowienia odrębnej procedury, która by to umożliwiła). Z Ustawy nie wynika jednak, aby wnioskodawca musiał określać we wniosku wysokość żądanej rekompensaty – omawiany akt prawny całkowicie zresztą milczy w kwestii wymogów formalnych wniosku. Można się także zastanawiać, czy po przekazaniu do sądu wniosku powinien on zostać opłacony, jak każdy inny pozew (skoro „zastępuje pozew”), czy też może jest zwolniony z opłaty, a jeśli nawet jest, to czy również ewentualna apelacja lokatora od niekorzystnego wyroku sądu I instancji byłaby wolna od opłaty. Wydaje się, że wskazane byłoby więc zamieszczenie w Ustawie przepisu stanowiącego *expressis verbis*, że postępowanie cywilne wszczęte po wniesieniu sprzeciwu od decyzji Komisji jest wolne od opłat.

VIII. Ustawa a problem reprivatyzacji

Z powyższych uwag Fundacji wynika, że Ustawa nie doprowadzi do realnego rozwiązania problemów wynikających z nieprawidłowości, do jakich dochodzi niekiedy w toku postępowań dekretowych, a wręcz przeciwnie – może doprowadzić do skutków całkowicie odmiennych, utrudniając wykrywanie i usuwanie powstałych patologii. W naszej ocenie, jedynym sposobem na rozwiązanie tego rodzaju problemów byłoby przyjęcie ustawy, która w sposób kompleksowy rozwiązywałaby problem rozliczeń własnościowych w Polsce.

Dekret Bieruta nie był jedynym aktem nacjonalizacyjnym uchwalonym w PRL. Wręcz przeciwnie, mniejszych lub większych aktów nacjonalizacyjnych lub wywłaszczeniowych uchwalonych w okresie 1945-1989 jest wiele, gdyż charakterystyczną cechą systemu komunistycznego był brak poszanowania własności prywatnej. Co gorsza, wiele z owych aktów było wdrażanych w sposób bezprawny, a więc niezgodny nawet nie z prawnomiędzynarodowymi gwarancjami ochrony prawa własności jako prawa człowieka, lecz z ustawodawstwem uchwalanym przez władze komunistyczne. To właśnie ten fakt łamania przez ówczesne władze przepisów, które same uchwały, umożliwia dziś właścicielom i ich następcom prawnym wzruszanie wydawanych przed 1989 r. decyzji nacjonalizacyjnych czy wywłaszczeniowych. Proces ten prowadzi niekiedy do licznych nadużyć polegających czy to na wyłudzeniu od państwa i jednostek samorządu terytorialnego mienia publicznego (komunalnego), czy też na zwracaniu w naturze nieruchomości wykorzystywanych na cele publiczne.

Raz jeszcze należy przy tym podkreślić: problemy te nie dotyczą tylko Warszawy, lecz także wielu innych miast w Polsce i aby je rozwiązać, potrzebne są rozwiązania systemowe. W jaki sposób ustawodawca zamierza rozwiązać problem nadużyć i nieprawidłowości wokół reprivatyzacji np. w Poznaniu lub Krakowie? Czy zostaną powołane nowe komisje weryfikacyjne? A może poszerzone zostaną kompetencje Komisji tworzonej w omawianej Ustawie, która zyska w ten sposób możliwość decydowania o podważeniu każdego przypadku zwrotu nieruchomości w kraju?

Problemu reprivatyzacji nie można zresztą sprowadzać wyłącznie do nagłaśnianych obecnie w mediach nadużyć i przestępstw popełnianych przez osoby chcące w sposób bezprawny wzbogacić się poprzez przejmowanie majątku państwowego. Istnieje bowiem także i druga strona medalu, związana z trudnościami, jakie napotykają uczciwi właściciele i ich spadkobiercy chcący odzyskać mienie zagarnięte przez władze komunistyczne lub też otrzymać jakąś formę rekompensaty. Osoby takie zmuszone są do prowadzenia długotrwałych i kosztownych postępowań administracyjnych i sądowych, a co gorsza, jak pokazuje przywołany przykład sprawy p. Beller, nawet wygrana w takich postępowaniach czy

pomyślny wyrok ETPC nie dają gwarancji, że ich roszczenia zostaną zaspokojone. Wydaje się zresztą wysoce niesprawiedliwe, że jedyną grupą byłych właścicieli, która po 1989 r. uzyskała prawo do ustawowo określonej rekompensaty, byli dawni posiadacze tzw. mienia zabużańskiego. Prowadzi to do sytuacji paradoksalnej, w której państwo wypłaca systemowo zadośćuczynienia za utratę mienia, do którego w żaden sposób się nie przyczyniło (zmiana powojennych granic państwa), a ignoruje te przypadki, w których do utraty własności doszło wskutek działań jego organów.

W tym stanie rzeczy, zdaniem HFPC, jedynym sposobem na rozwiązanie problemów narosłych wokół reprivatyzacji byłoby uchwalenie kompleksowej ustawy, która zapewniłaby wszystkim właścicielom pozbawionym mienia w okresie PRL prawo do żądania odszkodowania i jednocześnie wygasiłaby wszelkie inne przysługujące im roszczenia. Już przed laty przestrzegano, że brak takiej ustawy nie zapewni wcale oszczędności w budżecie i ochrony mienia publicznego, lecz wręcz przeciwnie – przyczyni się do eskalacji zjawisk patologicznych. Warto tu przywołać fragment artykułu p.t. „Reprivatyzacyjny dylemat Prezydenta Kwaśniewskiego“ autorstwa dr. P. Tamowicza¹⁶: „Reprivatyzacja zaczęła się w Polsce na długo zanim powstały pierwsze projekty ustaw. Fakt, że zabór wielu majątków w okresie 1945-62 odbywał się nawet z naruszeniem ustaw przyjętych przez władze PRL sprawił, że po wydarzeniach 1989 roku co bardziej odważni właściciele zaczęli dochodzić swoich praw przed sądami powszechnymi. Do uzyskania pozytywnego wyroku nie potrzebna im była wcale ustawa reprivatyzacyjna, wystarczyły dokumenty jednoznacznie stwierdzające tytuły własności. Odzyskiwanie swojej własności możliwe było także znacznie wcześniej - na początku lat 80. - ale historia odnotowuje jedynie kilka takich przypadków (np. odzyskanie niektórych kosztowności przez Radziwiłłów). W ten właśnie sposób narodziła się w Polsce tzw. reprivatyzacja «oddolna». (...) Potencjał, jaki tkwi w nurcie reprivatyzacji «oddolnej», jest dość znaczny. Jeśli się go nie okiełzna, może on poważnie zaszkodzić budżetowi.“. Autor ostrzegął też, że „(...) według szacunków Ministerstwa Skarbu ok. 80% byłych właścicieli (lub ich spadkobierców) dysponuje mocnymi podstawami prawnymi do dochodzenia swoich roszczeń. (...) Pospolite ruszenie byłych właścicieli mogą wykreować... biura obrotu nieruchomościami i kancelarie prawne (!). Wystarczy prześledzić ogłoszenia czy przejrzeć katalog Wirtualnej Polski, aby zorientować się, że mamy już do czynienia z dobrze rozwiniętym sektorem reprivatyzacyjnych pośredników kredytujących proces odzyskiwania majątków. To ich rękami zostanie zrealizowana reprivatyzacja «oddolna», jeśli Prezydent zawetuje rzeczoną ustawę. Formuła reprivatyzacji «oddolnej» jest trudna do zaakceptowania przez polską gospodarkę. Korzyści bowiem skumulowane są głównie po stronie potencjalnych beneficjentów, a koszty rozlokowane są głównie po stronie budżetu. Reprivatyzacja «oddolna» przede wszystkim odbywa się w najdroższej dla budżetu formule «100%», zwrotowi podlega cały zasądzony składnik majątkowy (oczywiście z poszanowaniem praw nabywców w dobrej wierze). Nie obowiązuje opcja ogólnej kompensaty roszczeń i obciążeń (hipoteka vs. odszkodowanie za bezzasadne użytkowanie); realizacja procesu obciąża sądy powszechne i wymaga blokowania w budżecie dużych kwot na wypłatę odszkodowań“. Artykuł ten okazał się niestety proroczy.

Pożądana ustawa reprivatyzacyjna nie musiałaby, a nawet nie mogłaby, zakładać zwrotu całego przejętego przez państwo mienia w naturze. Jak trafnie wskazał, w kontekście dekretu PKWN o reformie rolnej, Trybunał Konstytucyjny „Po upływie ponad 50 lat od czasu przeprowadzenia reformy rolnej zmiany o charakterze społecznym i ekonomicznym stały się nieodwracalne. Ani względy społeczne, ani względy prawne nie pozwalają na przywrócenie

¹⁶ „Rzeczpospolita“ z 22 lutego 2001 r., artykuł w wersji elektronicznej dostępny pod adresem internetowym: [http://www.ibngr.pl/content/download/268/2052/file/Reprivatyzacyjny%20dylemat%20prezydenta%20Kwa%20C5%9Bniewskiego\(22%20lutego%202001\).pdf](http://www.ibngr.pl/content/download/268/2052/file/Reprivatyzacyjny%20dylemat%20prezydenta%20Kwa%20C5%9Bniewskiego(22%20lutego%202001).pdf) (dostęp: 16 grudnia 2016 r.)

stanu poprzedniego. (...) Wzajemne relacje pomiędzy aktami stanowiącymi podstawę przejęcia gruntów i ich przekazywania oraz instrumenty prawne, którymi dysponuje Trybunał Konstytucyjny dla wykonywania jego konstytucyjnych kompetencji nie pozwalają skonstruować rozwiązań, które pogodziłyby prawa osób, którym odjęto własność z legalnie nabytymi prawami beneficjentów reformy rolnej.¹⁷ Taką samą konstatację można odnieść praktycznie do wszystkich innych aktów nacjonalizacyjnych – odwrócenie ich skutków poprzez zwrot nieruchomości poprzednim właścicielom w naturze niechybnie musiałoby się wiązać z wyrządzeniem przez państwo krzywdy nowym właścicielom, użytkownikom wieczystym czy lokatorom. Byłoby to także nie do pogodzenia z wynikającą z art. 1 Konstytucji zasadą dobra wspólnego.

Ustawa reprivatyzacyjna musiałaby zatem zostać oparta na systemie odszkodowań pieniężnych, przy czym także nierealne byłoby oczekiwanie od państwa wypłaty rekompensaty w wysokości równowartości utraconej nieruchomości. Takie rozwiązanie w oczywisty sposób groziłoby zachwianiem równowagi budżetowej, mającej przecież status wartości chronionej konstytucyjnie¹⁸, a nawet mogłoby wręcz prowadzić do bankructwa kraju. Na potrzebę ograniczenia wysokości rekompensat wypłacanych byłym właścicielom, którzy utracili swoje mienie w okresie PRL, słusznie zwracał uwagę także Trybunał Konstytucyjny: „potrzeba naprawienia krzywdy błędnie z upływem lat, gdyż o rekompensatę coraz rzadziej ubiegają się osoby bezpośrednio dotknięte działaniem nacjonalizacji, które owej krzywdy doznały. Zamiast nich roszczeń dochodzą następcy prawni dysponujący różnymi tytułami; niekoniecznie są to spadkobiercy wywłaszczonych, związani z nimi emocjonalnie i odczuwający stratę sprzed lat jako uszczerbek we własnym mieniu. Trzeba wreszcie dodać, że nawet rekompensata za utracone nieruchomości nie może być wypłacona w wysokości odpowiadającej ich wartości, co ze względów budżetowych jest dziś oczywiste i co znalazło wyraz w projektach ustaw reprivatyzacyjnych¹⁹. Co istotne, w sprawie mienia zabużańskiego ETPC zaakceptował jako zgodne z Konwencją ograniczenie rekompensat do wysokości 20 procent utraconego mienia.

Jeśli więc ustawodawca zamierza rzeczywiście rozwiązać problem reprivatyzacji w Polsce, to powinien po pierwsze oszacować skalę żądań byłych właścicieli i ich następców prawnych, skonfrontować ją z możliwościami budżetowymi państwa i na tej podstawie uchwalić ustawę, która zapewniłaby im rozsądną rekompensatę i wygaszałaby ich roszczenia. Takie rozwiązanie przyjęto w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1418), która w skuteczny sposób rozwiązała ciągnący się od lat problem tzw. roszczeń zabużańskich.

IX. Podsumowanie

Zdaniem Fundacji rozwiązania unormowane w Ustawie są chybione. Po pierwsze, są one nieadekwatne do osiągnięcia celów deklarowanych przez ustawodawcę – ani bowiem nie przyczynią się do wyjaśnienia przypadków nieprawidłowości w postępowaniach reprivatyzacyjnych, ani tym bardziej nie zapewnią ochrony lokatorom zwracanych kamienic. Nierealne jest oczekiwanie, że dziewięcioosobowy kolegialny organ będzie w stanie zastąpić sądy oraz organy administracyjne. Wręcz przeciwnie, jedyne co tego rodzaju ciałem będzie w stanie osiągnąć, to sparaliżowanie na lata postępowań dekretowych.

¹⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r. sygn. akt SK 5/01.

¹⁸ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12.

¹⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt P 6/13.

Po drugie, błędem jest brak ustanowienia jakichkolwiek ograniczeń czasowych zakresu działania Komisji. Takie rozwiązanie, przy braku jasnych wytycznych co do tego, którymi spośród ponad czterech tysięcy decyzji zwrotowych Komisja powinna się zająć, sprawia, że będzie ona wszczynać postępowania rozpoznawcze w sposób arbitralny, co z kolei wiąże się z ryzykiem przekształcenia jej w instrument walki politycznej. Prowadzi to także do sytuacji, w której wszyscy właściciele zreprivatyzowanych nieruchomości zostaną postawieni w sytuacji niepewności prawnej.

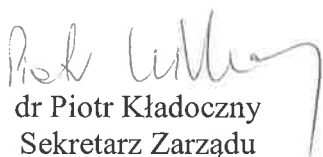
Po trzecie, uchylanie ostatecznych decyzji na podstawie wprowadzanych retroaktywnie przesłanek, sformułowanych w dodatku w sposób wyjątkowo nieprecyzyjny, w sposób oczywisty narusza podstawowe zasady konstytucyjne, takie jak zasada ochrony praw nabytych czy zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa. Niektóre z przesłanek, jak np. ta związana ze zjawiskiem „czyszczenia kamienic”, są wręcz sprzeczne z samą istotą nadzwyczajnej weryfikacji decyzji administracyjnych, gdyż umożliwiają uchylenie decyzji wydanej zgodnie z prawem. Problem nadużyć względem lokatorów nie jest powiązany z prawidłowością samych postępowań reprivatyzacyjnych i wymaga podjęcia całkowicie innych kroków niż te przewidziane w Ustawie.

Po czwarte, szczegółowe przepisy Ustawy pełne są rozwiązań niejasnych i nieprecyzyjnych, wywołujących poważne problemy interpretacyjne. Uzasadnia to konstatację, że analizowany akt jest po prostu nieprzemyślany i służyć ma nie rozwiązaniu realnych problemów, lecz jedynie osiągnięciu celów politycznych.

Nie znaczy to oczywiście, że ustawodawca i ogół władz publicznych powinien pozostawać bierny wobec identyfikowanych patologii, do których dochodzi w postępowaniach dekretowych. Ich zwalczanie oraz usuwanie skutków może się jednak odbywać w oparciu o już istniejące mechanizmy prawne w ramach procedury karnej czy administracyjnej, które, odpowiednio wykorzystane, są dużo bardziej skuteczne niż konstruowane *ad-hoc* nadzwyczajne środki. Nie należy też zapominać, że w celu rzeczywistego rozwiązania problemów wynikających z nadużyć, do których dochodzi w postępowaniach dotyczących weryfikacji aktów nacjonalizacyjnych z okresu PRL, konieczne byłoby uchwalenie kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej. Ustawa taka musi być jednak skonstruowana w sposób przemyślany, poprzedzony rzeczowymi analizami skutków ekonomicznych, prawnych i społecznych, a także szerokimi konsultacjami społecznymi. Prawo tworzone w sposób pospieszny i nieprzemyślany, przy ignorowaniu zastrzeżeń zgłaszanych przez opozycję, organizacje pozarządowe czy grupy eksperckie z całą pewnością nie będzie w stanie rozwiązać tak skomplikowanych problemów, jak ten tu omawiany.

Projekt opinii opracował Marcin Szwed, LL.M., prawnik w Programie Spraw Precedensowych HFPC

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,


dr Piotr Kładoczny
Sekretarz Zarządu


Danuta Przywara
Prezes Zarządu