



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

IV.7004.2.2019.MC

**Pan
Patryk Jaki**

**Przewodniczący
Komisji Weryfikacyjnej
Warszawa**

w jednej ze skarg wpływających do mojego Biura zwrócono uwagę na problem praktycznego stosowania przepisów ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r., poz. 2267) a dotyczących tzw. czynności sprawdzających oraz rozstrzygnięć podejmowanych w ich toku (art. 15 i art. 26a ustawy).

Zgodnie z art. 15 ustawy Komisja Weryfikacyjna (Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich) czynności takie podejmuje w celu sprawdzenia, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania rozpoznawczego. Jeżeli je stwierdzi, wydaje postanowienie o wszczęciu postępowania rozpoznawczego, prowadzonego, co do zasady według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, z modyfikacjami wynikającymi z ustawy. Zanim to jednak nastąpi, czynności sprawdzające, wyjaśniające podejmowane są w sposób pozaprocesowy – stosowanie przepisów k.p.a. jest tu wyłączone (art. 38 ust. 2 ustawy).

Sama taka konstrukcja nie musi *per se* prowadzić do ograniczania praw obywateli, niemniej jednak już w tej *quasi* procedurze zapadają rozstrzygnięcia bezpośrednio ingerujące w sytuację jednostek. Chodzi tu przede wszystkim o przewidzianą w art. 26a ustawy możliwość zawieszenia postępowania egzekucyjnego „dotyczącego nieruchomości warszawskiej lub dotyczącego osoby zajmującej lokal w nieruchomości warszawskiej będącej przedmiotem decyzji reprivatyzacyjnej”. Zgodnie z tym przepisem Komisja, o ile poweźmie informacje o postępowaniu egzekucyjnym, może wystąpić do sądu o zawieszenie

tego postępowania lub o wstrzymanie podejmowanych w nim czynności. Sąd o wniosku takim rozstrzyga niezwłocznie, najpóźniej w terminie 7 dni, a sam wniosek Komisji skutkuje zawieszeniem postępowania lub wstrzymaniem czynności egzekucyjnych (art. 26a ust. 2 i ust. 3 ustawy).

Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudziła praktyka stosowania powyższych przepisów w odniesieniu do dwóch kwestii: (1) przewlekłości postępowania sprawdzającego, w toku którego wydano postanowienie o zawieszeniu postępowania oraz (2) przesłanek zawieszenia postępowania egzekucyjnego i zakresu sądowej kontroli takiego wniosku Komisji.

Ponieważ w postępowaniu sprawdzającym nie stosuje się k.p.a., osoby, wobec których czynności takie są podejmowane, nie mają statusu strony. Z braku stosownych uprawnień procesowych nie mogą więc ani kwestionować zasadności składania wniosku o zawieszenie postępowania (np. wskazując, że jego prowadzenie nie zniweczy celu postępowania przed Komisją), ani też przeciwdziałać ewentualnej przewlekłości czynności sprawdzających. W sytuacji, gdy doszło do zawieszenia postępowania egzekucyjnego – a zatem ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu (prawa do efektywnego wykonania prawomocnego wyroku sądowego) – nie istnieją żadne systemowe mechanizmy, za pomocą których jednostka mogłaby skłonić organ władzy czy to do zwolnienia spod nałożonych na nią ograniczeń, czy to do sprawnego prowadzenia postępowania i jego zakończenia w rozsądnym terminie.

Co więcej, ustawa nie wskazuje przesłanek, których spełnienie uzasadnia zawieszenie postępowania – wystarczy tu przekonanie Komisji, iż wstrzymanie egzekucji jest potrzebne. Hipoteza art. 26a ustawy ma również trudny do sprecyzowania zakres, jako że obejmuje postępowania „dotyczące” nieruchomości czy „dotyczące osoby” zajmującej lokal. Rzecznikowi znane są też rozstrzygnięcia sądów powszechnych w przedmiocie wniosku Komisji (nb. niezawierającego żadnego uzasadnienia), w których sąd w ogóle nie badał zasadności wniosku o zawieszenie – jego zdaniem, do uwzględnienia wniosku wystarczyła jedynie okoliczność, że złożył go uprawniony organ, czyli Komisja. Pogląd taki może jednak budzić wątpliwości, jako że w istocie wyłącza on skuteczną ochronę sądową w przypadku ograniczenia konstytucyjnych praw obywateli rozstrzygnięciem organu władzy. Tymczasem stosowne gwarancje ochronne przewidziane są zarówno w samej Konstytucji (w szczególności w jej art. 45 i art. 78, ale także i art. 64), jak również w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (w jej art. 6 i art. 13 oraz art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji).

Warto też zwrócić uwagę, że wstrzymanie egzekucji – i to nawet postępowań eksmisyjnych – może naruszać prawa obu stron, nie tylko wierzyciela (pozbawionego możliwości korzystania ze swojego mieszkania), ale i lokatora (któremu narastają opłaty z

tytułu bezumownego korzystania z lokalu). Mogą też się zdarzyć i takie sytuacje, w których eksmisja nie wynika z naruszenia prawa przez właściciela nieruchomości, ale z okoliczności leżących wyłącznie po stronie lokatora. Przykładowo, w świetle przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów wykraczanie w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, niewłaściwe zachowanie czyniące uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku, przemoc domowa czy wreszcie zajęcie lokalu bez tytułu prawnego stanowią okoliczności wyłączające ochronę tych osób. Przyczyną eksmisji może też być ustanie stosunku najmu, m.in. na skutek długotrwałego niepłacenia czynszu, także tego ustalanego zgodnie z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów. Tymczasem przy przyjęciu przedstawionej wyżej wykładni art. 26a ustawy z dnia 9 marca 2017 r., może dochodzić do wstrzymywania postępowań egzekucyjnych „dotyczących” także i takich właśnie spraw.

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2179) zwracam się z prośbą o przedstawienie Rzecznikowi informacji dotyczących praktyki stosowania art. 26a ustawy w działaniach Komisji, tj. o wskazanie:

- (1) czy w sytuacji, gdy wszczęto postępowanie sprawdzające, a Komisja uzyska informacje o toczących się postępowaniach egzekucyjnych, skierowanie stosownego wniosku jest regułą, czy też zdarzają się sytuacje, gdy Komisja uznaje (np. ze względu na cel obu postępowań, szczególne okoliczności sprawy), że zawieszenie postępowania nie jest zasadne?
- (2) czy wnioski Komisji do sądu prowadzącego postępowanie egzekucyjne zawierają uzasadnienie?
- (3) czy sąd z reguły uwzględnia wnioski Komisji, czy zdarza się, że go oddala, a jeżeli tak – jakie okoliczności, zdaniem sądu, uzasadniają oddalenie wniosku o zawieszenie postępowania egzekucyjnego?
- (4) jaki jest przeciętny czas trwania postępowań sprawdzających?

Jeżeli zaś Pan Przewodniczący dysponuje stosownymi danymi statystycznymi obrazującymi praktykę działania Komisji we wskazanym wyżej zakresie, również byłbym wdzięczny za ich przekazanie.

Jednocześnie, w związku ze skargą na przebieg postępowania sprawdzającego w indywidualnej sprawie o sygn. KR III S 44/18 (DPA-III.911.20.2019), działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, uprzejmie proszę również o udzielenie Rzecznikowi informacji o przewidywanym terminie zakończenia czynności sprawdzających. Jak wskazuje Skarżący, postępowanie to zostało wszczęte ponad rok temu i do tej pory nie podjęto decyzji ani o jego zakończeniu, ani o wszczęciu właściwego postępowania rozpoznawczego.

W tej ostatniej sprawie w swoich pismach Skarżący wskazuje, że uprawnienia właścicielskie do nieruchomości warszawskiej wywodzi bezpośrednio z tytułu ustawowego spadkobrania po kolejnych członkach swojej rodziny, przedwojennych właścicielach (nie doszło tu więc do podejrzanego handlu roszczeniami). Decyzję ustanawiającą prawo użytkowania wieczystego wydano jeszcze w 1988 r., a zatem tytuł prawny do nieruchomości od ponad 30 lat korzysta z przymiotu legalności; wątpliwości co do jego prawidłowości nie powzięła także Komisja, skoro pomimo rocznego wyjaśniania sprawy nie podjęła decyzji o wszczęciu postępowania rozpoznawczego. W tej sprawie zapewniono również ochronę osobie zajmującej lokal (jeden z dwóch): w prawomocnym wyroku eksmisyjnym (którego wykonanie jest obecnie zawieszona na podstawie art. 26a ustawy) przyznano jej uprawnienie do lokalu socjalnego, a gmina lokal taki zaoferowała.

Mimo że Skarżący podnosi, że sprawa ta nie jest zawiła, to jednak do tej pory nie może uzyskać jednoznacznego stanowiska Komisji co do swojej sytuacji prawnej, a w tym i perspektyw podjęcia zawieszono postępowania. Jego pisma są bowiem zbywane z powołaniem się na brak przymiotu strony oraz niestosowanie tu przepisów k.p.a. Z udostępnionych Rzecznikowi odpowiedzi Komisji w tej sprawie zdaje się też wynikać, że obowiązujące przepisy ustawy z 2017 r. mogą uzasadniać nieograniczone w czasie „utrzymywanie stanu prowadzenia postępowania” (i niewykonywanie prawomocnego wyroku sądu), bez żadnych realnych instrumentów po stronie jednostki mogących skłonić organ do zakończenia postępowania w rozsądnym czasie. Wydaje się jednak, że takie stanowisko nie jest prawidłowe, jako godzące w konstytucyjną zasadę lojalności organów władzy wobec obywateli – w szczególności tych, wobec których są prowadzone zaledwie czynności sprawdzające, a zatem nie stwierdzono, by dopuścili się oni jakiegokolwiek naruszenia prawa.

Z góry dziękuję za współpracę z Rzecznikiem Praw Obywatelskich i przekazanie oczekiwanych informacji i wyjaśnień.