



Warszawa, 30-12-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

IV.7004.6.2025.MC

Pan Arkadiusz Myrcha
Przewodniczący Komisji
do spraw repriwatyzacji nieruchomości
warszawskich
Ministerstwo Sprawiedliwości

Szanowny Panie Przewodniczący,

napływające do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich skargi skłoniły Rzecznika do powrócenia do problemu prowadzonych przez Komisję do spraw repriwatyzacji nieruchomości warszawskich (Komisję Weryfikacyjną) tzw. czynności sprawdzających, o jakich mowa w art. 15 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. *o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji repriwatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa*¹. Wnioskodawcy skarżą się przede wszystkim na czas trwania takiego „postępowania” sprawdzającego, niemożność przeciwdziałania jego zarzucanej przewlekłości, jak również – w niektórych przypadkach, przede wszystkim związanych z udzieleniem zabezpieczenia – na nieproporcjonalne ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw (prawa do sądu, prawa do ochrony własności i praw majątkowych) oraz niską skuteczność ich sądowej ochrony.

¹ t. jedn. Dz.U. z 2021 r., poz.795

Wątpliwości te Rzecznik zgłaszał już wcześniej, w wystąpieniach kierowanych do ówczesnego Przewodniczącego Komisji, Pana Sebastiana Kalety² oraz do Ministra Sprawiedliwości³. Ponieważ jednak uzyskane odpowiedzi⁴ nie odnosiły się do wielu z sygnalizowanych wówczas kwestii czy pytań, a treść skarg do Rzecznika potwierdza, że zagadnienia te nie straciły na aktualności, to potrzeba ich ponownego podjęcia nie budzi wątpliwości. Co więcej, blisko dziewięcioletni okres działalności Komisji pozwolił na ukształtowanie określonej praktyki stosowania ustawy, a to w dalszej kolejności może również uprawniać do wysuwania bardziej ogólnych wniosków, tak pod adresem organów stosujących prawo, jak i organów prawo to tworzących.

I. *Ustawa o szczególnych zasadach...* stanowi, że tzw. czynności sprawdzające podejmuje się na najwcześniejszym, wstępnym etapie prac Komisji w danej sprawie. W ich toku badane są wszelkie okoliczności sprawy reprivatyzacyjnej, a przede wszystkim to, czy uzasadniają one wszczęcie postępowania rozpoznawczego – tj. czy zachodzi prawdopodobieństwo, że decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem prawa (art. 15 ust. 2 zd. 1 ustawy). Działania Komisji nie mają tu zatem charakteru władczego, nie są też podejmowane w ramach jakiegokolwiek formalnie uregulowanego postępowania jurysdykcyjnego (por. art. 38 ust. 2); takim jest dopiero administracyjne postępowanie rozpoznawcze, uregulowane w art. 16 i nast. ustawy.

Wraz z kolejnymi nowelizacjami wprowadzono jednak mechanizmy umożliwiające wydawanie rozstrzygnięć w stosunku do osób trzecich już na tym wstępnym etapie

² Pisma Rzecznika Praw Obywatelskich do Przewodniczącego Komisji z 13 maja 2019 r. i z 27 sierpnia 2019 r., nr sprawy w BRPO: IV.7004.2.2019

³ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z 18 kwietnia 2019 r., nr sprawy w BRPO: IV.7000.538.2018

⁴ Pismo Przewodniczącego Komisji p. Sebastiana Kalety z 1 sierpnia 2019 r., znak: DPA-IV.903.23.2019; pismo Wiceministra Sprawiedliwości p. Sebastiana Kalety z 16 stycznia 2020 r., znak: DPA-IV.053.1.2019

sprawy, w ramach zabezpieczenia czynności sprawdzających. Podstawę taką stanowią obecnie art. 24a oraz art. 26a ustawy⁵.

II. Zgodnie z art. 24a ust. 1 i ust. 3 ustawy z 2017 r., Komisja może nakazać wpis w księdze wieczystej ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających. Charakter tego ostrzeżenia nie wydaje się do końca klarowny. Z jednej strony jego celem ma być gwarancja prawidłowego toku czynności sprawdzających – zatem brak takiego zabezpieczenia, jak wskazano w uzasadnieniu projektu nowelizacji⁶, mógłby ten tok utrudnić lub uniemożliwić. Skoro więc Komisja dyskrejonalnie (jak podkreślono w tymże uzasadnieniu) uznaje, że niekiedy wpis ostrzeżenia jest „konieczny” – a zarazem może później okazać się „zbędny”, co uzasadnia uchylenie zabezpieczenia (por. art. 24a ust. 2 ustawy) – to należy przyjąć, że takie ostrzeżenie, choć bliżej nie określone skutki, jednak wywołuje. Co więcej, sam projektodawca daje wyraz przeświadczeniu, że wpis ten „pełni analogiczną rolę jak stosowny wpis dokonany na etapie postępowania rozpoznawczego”⁷. Tymczasem wpis ostrzeżenia dokonany na etapie postępowania rozpoznawczego ma daleko idące skutki materialnoprawne, wyłącza bowiem działanie zasady rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 23 ust. 1 zd. 2 ustawy).

Z drugiej jednak strony powyższe tezy wydają się, przynajmniej na pierwszy rzut oka, stać w pewnej sprzeczności z przepisami samej ustawy, która w art. 24a ust. 3 wyraźnie ogranicza znaczenie wpisu ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających: wyłączenie działania rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych ma następować dopiero z chwilą wszczęcia postępowania rozpoznawczego. Nie jest zatem jasne, jakie znaczenie należałoby przypisać wpisowi ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających, zanim jeszcze postępowanie rozpoznawcze zostanie wszczęte – tym bardziej, że w świetle art. 24a ust. 2 ustawy, po wszczęciu postępowania rozpoznawczego wpis takiego ostrzeżenia powinien zostać wykreślony (i „zastąpiony” wpisem ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym). Niejasność tę

⁵ Oba przepisy dodano z dniem 14 marca 2018 r. ustawą nowelizującą z dnia 26 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 431) i zmieniono z dniem 20 listopada 2020 r. ustawą nowelizującą z dnia 17 września 2020 r., Dz. U. poz. 1709

⁶ Tak pkt 6 Uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, Druk Sejmu IX kadencji Nr 420

⁷ Tamże

zdają się też potwierdzać kierowane do Rzecznika skargi, z których wynika, że takie rozróżnienie na ostrzeżenie „czysto informacyjne” (?) (na etapie czynności sprawdzających) oraz ostrzeżenie „właściwe” (na etapie postępowania rozpoznawczego) nie jest należycie rozumiane w praktyce obrotu. Niepewność ta wywołuje raczej efekt mrozący, utrudniając podejmowanie zwykłych czynności wobec nieruchomości warszawskiej. Prowadzi to do faktycznego ograniczenia korzystania z własności, przy czym, co warto podkreślić, dotyczy to podmiotów, co do których nie zachodzi nawet prawdopodobieństwo, że w ich przypadku doszło do naruszenia prawa (skoro jeszcze nie wszczęto postępowania rozpoznawczego).

III. Innego rodzaju problemy stwarza art. 26a ustawy, stanowiący, w jego aktualnym brzmieniu, że „w razie powzięcia przez Komisję informacji o toczącym się postępowaniu o opróżnienie lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych z osób lub rzeczy lub postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym nieruchomości warszawskiej lub dotyczącym osoby zajmującej lokal w nieruchomości warszawskiej będącej przedmiotem decyzji reprivatyzacyjnej, Komisja występuje do sądu z wnioskiem o zawieszenie postępowania o opróżnienie lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych z osób lub rzeczy lub zawieszenie postępowania egzekucyjnego, lub wstrzymanie czynności organu egzekucyjnego w tym postępowaniu”. Skuteczność wniosku Komisji zabezpiecza zaś art. 26a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym do czasu jego rozstrzygnięcia przez sąd, postępowanie eksmisyjne lub egzekucyjne ulega zawieszeniu lub wstrzymuje się czynności w tym postępowaniu.

Zastrzeżenia Rzecznika budziła – i budzi nadal – nieprecyzyjność przesłanek uzasadniających ingerencję w toczące się postępowania sądowe i egzekucyjne. Umożliwia ją mianowicie już samo „powzięcie informacji” o toczących się równolegle określonych postępowaniach. Skoro jednak odrębnie wymieniane są tu: „postępowanie o opróżnienie lokalu”, „postępowanie egzekucyjne »dotyczące nieruchomości« warszawskiej” oraz „postępowanie egzekucyjne »dotyczące osoby« zajmującej lokal w nieruchomości warszawskiej”, to istotnie można mieć wątpliwości co do zakresu powyższej normy, tj. do jakich właściwie postępowań „dotyczących” osoby lub nieruchomości w rzeczywistości się ona odnosi. I o ile intencją ustawodawcy istotnie mogło być np. zapobieżenie celowemu generowaniu spirali zadłużenia lokatorów przez nieuczciwych właścicieli czy też uchronienie lokatorów w takich

sytuacjach przed niesłuszną eksmisją⁸, to jednak założenie to nie do końca oddano w uchwalonym ostatecznie tekście ustawy: regulacja ta w żaden sposób nie zawęża przesłanek zastosowania tego rodzaju zabezpieczenia. Dodatkowo jeszcze nowelizacja z 2020 r. zmieniła brzmienie art. 26a ust. 1 w ten sposób, że w miejsce wcześniejszego działania fakultatywnego wniosek Komisji stał się obecnie obligatoryjny: „w razie powzięcia informacji o toczącym się postępowaniu...”, Komisja już nie „może wystąpić”, ale „występuje” do sądu ze stosownym wnioskiem o zabezpieczenie.

Powyższe skutkuje nie tylko niepewnością co do tego, kiedy Komisja może taki instrument zastosować – i to jeszcze przed wszczęciem postępowania rozpoznawczego – ale też utrudnia, jeśli w ogóle nie uniemożliwia, sądową kontrolę zasadności takiego wniosku (o czym jeszcze w dalszej części).

Warto też podkreślić, że w takiej sytuacji postanowienie o zabezpieczeniu postępowania, jakkolwiek oczywiście formalnie oparte na ustawowej podstawie, blokuje albo prowadzenie postępowania sądowego (ingerując w konstytucyjne prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym czasie), albo wykonanie prawomocnego wyroku sądowego (również objęte gwarancjami z art. 45 ust. 1 Konstytucji). Nie negując zatem, że w szczególnych okolicznościach, po rozważeniu konkurujących konstytucyjnych wartości, można byłoby uznać użycie nawet tak dolegliwego środka za uzasadnione, to jednak za każdym razem wymagałoby to bardzo wnikliwego badania, czy *in casu* nie przekroczono ogólnej zasady proporcjonalności ingerencji władzy w prawa obywateli.

Dla oceny, czy powyższych konstytucyjnych zasad tu nie naruszono, kluczowe stają się zatem dwie kwestie. Po pierwsze – przesłanki, na podstawie których Komisja rozstrzyga pojawiające się tu nieuchronnie konflikty, a po drugie – realność sądowej ochrony praw podmiotów w konflikt ten uwikłanych.

Jeśli chodzi o to, jakie okoliczności Komisja bierze pod uwagę przy stosowaniu zabezpieczenia czynności sprawdzających poprzez zawieszenie innego postępowania, to poznanie praktyki działania tego organu jest o tyle istotne, że sama ustawa zdaje się nie rozstrzygać wystarczająco jasno konkurencji pomiędzy ochroną praw właściciela mieszkania (nieruchomości) a ochroną osoby lokal ten zajmującej (tym bardziej, że systemowo, *de lege lata* nie jest ona przecież bezwzględna, ale zrelatywizowana do

⁸ Tak pkt 7 Uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, Druk Sejmu IX kadencji Nr 420; podobnie: przytoczone wyżej pismo Przewodniczącego Komisji z 1 sierpnia 2019 r., znak: DPA-IV.903.23.2019

okoliczności sprawy; przykładowo prawnie relewantne mogą być powody, dla których orzeczono eksmisję). Warto zwrócić uwagę, że problem braku skutecznej ochrony lokatora w sytuacji, w której Komisja uchyliła decyzję repriwatyzacyjną (w szczególności stosowania w praktyce art. 40b ustawy), był sygnalizowany przez Rzecznika Ministrowi Sprawiedliwości jeszcze w 2018 r.⁹ W odpowiedzi¹⁰ na to wystąpienie wyraźnie zaś potwierdzono, że „decyzja Komisji nie prowadzi do unicestwienia i bezskuteczności prawomocnych wyroków sądowych nakazujących opuszczenie i opróżnienie lokali, albowiem byłoby to sprzeczne zasadą określoną w art. 365 § 1 [k.p.c.]”. Znow jednak powyższe stwierdzenie nie wydaje się spójne z regulacjami ustawy umożliwiającymi takie „unicestwienie” czy choćby „ubezpieczenie”, właśnie poprzez zawieszanie postępowań sądowych i egzekucyjnych, w toku zarówno czynności sprawdzających, do czego uprawnia art. 26a ustawy, jak i w trakcie właściwego postępowania rozpoznawczego – kiedy to z mocy art. 26 ust. 1 zawieszenie staje się obligatoryjne¹¹.

Drugą kwestią pozostaje ocena, czy sądowa ochrona praw osób kwestionujących stanowisko Komisji jest skuteczna. Już w przywołanych wyżej pismach Rzecznika sprzed kilku lat podnoszono, że z informacji wówczas przekazywanych zdawało się wynikać, że sądy właściwie nie badały ani zasadności wniosku Komisji o zawieszenie postępowania ze względu na czynności sprawdzające, ani okoliczności faktycznych konkretnej sprawy. Miały się ograniczać jedynie do weryfikacji, czy wniosek taki złożył uprawniony organ, a postępowanie „dotyczy” nieruchomości lub osoby, o których mowa w art. 26a ustawy. Pozwalało to wówczas na poddanie w wątpliwość, czy *de lege lata* istnieją skuteczne systemowe mechanizmy, za pomocą których jednostka mogłaby skłonić organ władzy nie tylko do zwolnienia nałożonych na nią ograniczeń w korzystaniu z jej konstytucyjnych praw, ale nawet do sprawnego prowadzenia postępowania i jego zakończenia w rozsądnym terminie. Już wówczas Rzecznik

⁹ zob. wystąpienie Rzecznika z 21 listopada 2018 r., nr sprawy: IV.7213.4.2018

¹⁰ pismo Ministra Sprawiedliwości z 15 kwietnia 2019 r. (bez oznaczenia)

¹¹ W tym wypadku zawieszeniu podlega – znow nieprecyzyjnie – „postępowanie »dotyczące« decyzji repriwatyzacyjnej albo postępowanie o zapłatę odszkodowania lub wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości, albo »inne postępowanie« przed tymi organami lub sądami toczące się »na skutek wydania« decyzji repriwatyzacyjnej” (podkreślenia własne)

sygnalizował, że może to świadczyć o niedostatecznym poziomie sądowej ochrony przed rozstrzygnięciem organu władzy ograniczającym korzystanie z konstytucyjnych praw obywateli, a zatem ograniczeniem gwarancji z art. 45 i art. 78, ale także i art. 64 Konstytucji.

IV. Dopiero bowiem w takim kontekście należy postrzegać problem ewentualnej przewlekłości czynności sprawdzających, poniekąd zresztą uzasadnionej skomplikowaną materią spraw badanych przez Komisję. Gdyby istotnie czynności te sprowadzały się do kwerend archiwalnych i wszechstronnego wstępnego wyjaśniania okoliczności danej sprawy, bez wydawania jakichkolwiek aktów władczych, długotrwałość takiego „postępowania” nie ingerowałaby w sferę prawną obywateli. W konsekwencji, także brak środków prawnych przeciwdziałających jego przewlekłości, *de lege lata* wynikający z art. 38 ust. 2 ustawy, nie budziłby większych zastrzeżeń.

Jednakże jeżeli w toku tych czynności wydawane są postanowienia bądź wywołujące niejasne skutki w stosunkach prawnorzeczowych (z art. 24a ustawy), bądź też zawieszające postępowania sądowe czy egzekucyjne (zatem służące wykonaniu prawomocnego wyroku sądu - z art. 26a ustawy), to brak skutecznych mechanizmów kontrolujących tak zasadność, jak i samą przewlekłość (zatem dotkliwość) takiej ingerencji prowadzi do wniosku o niedostatecznym poziomie ochrony praw obywateli dotkniętych skutkami tego rodzaju rozstrzygnięć.

Powyższe okoliczności uzasadniają zbadanie praktyki stosowania przez Komisję, w toku czynności sprawdzających, opisanych wyżej instrumentów przewidzianych w art. 24a oraz w art. 26a ustawy z 2017 r. Dopiero wtedy będzie możliwa racjonalna ocena ich funkcjonowania z punktu widzenia konstytucyjnych zasad państwa prawnego, w tym zasady lojalności i zasady proporcjonalności działania organów władzy.

V. W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹², ponownie zwracam się z prośbą o przedstawienie Rzecznikowi informacji dotyczących praktyki stosowania art. 24a oraz art. 26a ustawy w działaniach Komisji, tj. o wyjaśnienie:

¹² t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264, ze zm.

(1) Jak często zdarza się, że Komisja wykorzystuje instrumenty zabezpieczenia z art. 24a i z art. 26a ustawy?

(2) W jakich sytuacjach, zdaniem Komisji, wpis do księgi wieczystej ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających jest „konieczny”, a kiedy staje się „zbędny” w rozumieniu art. 24a ust. 1 i ust. 2 ustawy? Czy postanowienia Komisji wnioskujące o taki wpis zawierają uzasadnienia? Czy w praktyce działania Komisji zdarzyło się, że sąd wieczystoksięgowy odmówił wpisu takiego ostrzeżenia, a jeśli tak, jakie były tego przyczyny? Jakie, w ocenie samej Komisji, skutki prawne wywołuje wpis ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających?

(3) Czy w sytuacji, gdy wszczęto postępowanie sprawdzające, a Komisja uzyska informacje o toczących się postępowaniach, o jakich mowa w art. 26a ust. 1 *in princ.* ustawy, skierowanie stosownego wniosku jest regułą (jak wskazywałoby na to aktualne brzmienie art. 26a ust. 1 ustawy), czy też zdarzają się sytuacje, gdy Komisja uznaje (np. ze względu na cel obu postępowań, szczególne okoliczności sprawy), że zawieszenie postępowania nie jest zasadne?

(4) Jak w praktyce działania Komisji rozumiane są przesłanki zastosowania zabezpieczenia z art. 26a ustawy, tj. jakiego rodzaju postępowań przepis ten dotyczy, względnie – w jakiego rodzaju postępowaniach Komisja takie wnioski składa?

(5) Czy wnioski Komisji do sądu bądź organu prowadzącego postępowanie podlegające zawieszeniu zawierają uzasadnienie? Czy sąd (organ) z reguły uwzględnia wnioski Komisji, czy zdarza się, że go oddala, a jeżeli tak – to jakie okoliczności, zdaniem sądu (organu), uzasadniają oddalenie wniosku o zawieszenie postępowania?

(6) Na koniec zaś – o ile takie oszacowanie jest możliwe – jaki jest przeciętny czas trwania postępowań sprawdzających oraz zabezpieczeń wydawanych w ich trakcie?

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

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/