



Warszawa, 16 stycznia 2020 r.

Sekretarz Stanu

DPA-IV.053.1.2019

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2020 -01- 20
ZAL.	NR

Szanowny Pan
Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

W odpowiedzi na pismo z dnia 9 września 2019 r., nr IV.7000.538.2018.MC w przedmiocie sygnalizowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) problemów z wykładnią przepisów ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2267, dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) i związku z tym prośbą o podjęcie działań w celu dokonania ewentualnych zmian legislacyjnych wyjaśniam, co następuje.

Jak wskazano w powyższym piśmie, w ocenie RPO zachodzi istotny problem skutków prawnych, jakie wywołuje uchylene przez Komisję do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja) decyzji reprivatyzacyjnej wobec właścicieli wyodrębnionych i sprzedanych już lokali, którzy nabyli je w dobrej wierze. Analiza przeprowadzona przez RPO wskazała na to, że źródłem powyższego problemu jest brak precyzji przepisów nowelizujących ustawę z dnia 9 marca 2017 r., które weszły w życie w 2018 r. W ich świetle, zdaniem RPO istnieje ryzyko utraty własności mieszkań kupionych w dobrej wierze przez osoby trzecie, choć nie wydaje się, by taka była rzeczywista intencja prawodawcy. Powołując się na wątpliwości interpretacyjne, RPO wskazał na celowość rozważenia dokonania

stosownej nowelizacji przepisów ustawy tak, by wyeliminować jakiegokolwiek ryzyko ewentualnego naruszenia praw tych osób, które w dobrej wierze kupiły mieszkania w warszawskich budynkach tzw. dekretowych.

Odnosząc się do wystąpienia RPO, w opisanej powyżej części wskazać należy, iż zgodnie z treścią art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazuje sprawę 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. W myśl natomiast art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3, jeżeli nieruchomość warszawska jest zamieszkała przez lokatorów, którym do dnia wydania decyzji reprivatyzacyjnej nie zapewniono lokali zamiennych lub lokali socjalnych.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż przepis z art. 30 ust. 4 nie może być interpretowany z pominięciem zasad wykładni systemowej, w oderwaniu od treści pozostałych przepisów ustawy z dnia 9 marca 2017 r., regulujących kwestię eliminowania przez Komisję z obrotu prawnego decyzji reprivatyzacyjnych wydanych z naruszeniem prawa. Zastosowanie w ten sposób jedynie wykładni językowej art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. doprowadzić może do wyciągnięcia mylnego wniosku, zgodnie z którym, w każdym przypadku jeżeli nieruchomość warszawska jest zamieszkała przez lokatorów, którym do dnia wydania decyzji reprivatyzacyjnej nie zapewniono lokali zamiennych lub lokali socjalnych Komisja zobowiązana jest do uchylecia decyzji reprivatyzacyjnej w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną.

Zgodnie z treścią art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której w razie, 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 myśl natomiast art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o nieodwracalnych skutkach prawnych - należy przez to rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, z późn. zm.).

Biorąc pod uwagę treść powyższych przepisów stwierdzić należy, iż wystąpienie w sprawie nieodwracalnych skutków prawnych tworzy szczególną sytuację, wyłączającą możliwość uchylenia przez Komisję w całości decyzji reprivatyzacyjnej i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną. Świadczy o tym również systematyka przepisów w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. W art. 29 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. ustawodawca określa sposoby zakończenia postępowania rozpoznawczego oraz rodzaje decyzji administracyjnych Komisji, na mocy których Komisja dokonuje weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnej, a efektem procesu stosowania prawa jest jedno z rozstrzygnięć orzeczniczych określonych w tym przepisie. W sytuacji więc, kiedy Komisja stwierdzi w toku prowadzenia postępowania rozpoznawczego zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych, zobowiązana jest, w tym szczególnym przypadku do stwierdzenia wydania tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazania okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić. Ustawodawca wskazuje bowiem wprost w treści art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. na przypadek, kiedy wydanie decyzji reprivatyzacyjnej spowodowało wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych i nakazuje w tej sytuacji podjęcie przez Komisję jedyne go możliwego rozstrzygnięcia orzeczniczego tj. stwierdzenia wydania tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazania okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić.

Podkreślić należy przy tym, że katalog rozstrzygnięć podejmowanych przez Komisję w art. 29 ustawy z 9 marca 2017 r. ma charakter zamknięty. Każde inne rozstrzygnięcie, niż wskazane w dyspozycji komentowanego przepisu, jako nieprzewidziane w omawianym przepisie, jest zatem niedopuszczalne (por. wyroki WSA: w Poznaniu z 27.07.2017 r., II SA/Po 196/17, LEX nr 2423210; w Poznaniu z 29.08.2013 r., II SA/Po 657/13, LEX nr: 1361828; w Warszawie z 30.08.2007 r., V SA/Wa 1268/07, LEX nr 436685, w Warszawie z 3.04.2008 r., V SA/Wa 367/08, LEX nr 516025). Komisja stosuje tylko i wyłącznie takie rozstrzygnięcia, które zostały przewidziane *expressis verbis* w art. 29 ustawy z 9.03.2017 r. (por. wyrok WSA w Warszawie z 3.04.2008 r., V SA/Wa 367/08, LEX nr 516025).

Art. 30 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. ma natomiast charakter procesowy i koreluje z treścią art. 29 ust. 1 pkt 2–4. Jego zadaniem jest określenie przesłanek pozwalających na wydanie przez Komisję decyzji w przedmiocie uchylenia, stwierdzenia nieważności lub wydania decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem prawa. Ustalenie przez Komisję w toku postępowania rozpoznawczego zaistnienia przynajmniej jednej z przesłanek określonych w art. 30 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. obligują Komisję do wydania decyzji określonych w art. 29 ust. 1 pkt 2–4 ustawy. Ustawodawca formując nakaz podjęcia jednego

w wymienionych rozstrzygnięć równocześnie pozostawił Komisji pewną swobodę w zakresie wyboru jego rodzaju. Komisja zatem dokonuje oceny materiału dowodowego z punktu widzenia problematyki ustalenia przesłanek kreślonych treścią komentowanego przepisu.

Jeżeli jednak w sprawie zachodzą nieodwracalne skutki prawne, zastosowanie ma zawsze art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., nie ma natomiast już w takiej sytuacji zastosowania art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., do którego stosowania w przypadku jeżeli nieruchomość warszawska jest zamieszkała przez lokatorów, którym do dnia wydania decyzji reprivatyzacyjnej nie zapewniono lokali zamiennych lub lokali socjalnych odsyła art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Ustawodawca przyznał co prawda, na mocy tego ostatniego przepisu Komisji uprawnienie do uchylecia decyzji reprivatyzacyjnej i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną z tej przyczyny, że nieruchomość warszawska jest zamieszkała przez lokatorów, którym do dnia wydania decyzji reprivatyzacyjnej nie zapewniono lokali zamiennych lub lokali socjalnych. Przepis ten stanowi przesłankę do wydania przez Komisję decyzji o określonej treści, ponieważ okoliczność niezapewnienia lokatorom nieruchomości warszawskiej lokali zamiennych lub socjalnych prowadzi do „skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym” (zob. D. Nejbert-Stępiak, A. Dalkowska (red.); Komentarz do ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa). Wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych jest jednak, o czym już wcześniej wspomniano sytuacją szczególną, wyłączającą zastosowanie art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., do którego z kolei odsyła art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Dodatkowo, pogląd zgodny z którym, w przypadku wystąpienia w sprawie nieodwracalnych skutków prawnych nie ma możliwości uchylecia decyzji reprivatyzacyjnej w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi który ją wydał, znajduje także potwierdzenie w treści art. 41a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Zgodnie z art. 41a ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. nieważne jest oświadczenie woli mające za przedmiot nieruchomość warszawską, złożone przez osobę, na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną na podstawie okoliczności, o których mowa w art. 30 ust. 1, która nabyła prawo lub roszczenie od osoby uprawnionej lub która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu. W myśl natomiast art. 41a ust. 2 nieważność oświadczenia woli, o którym mowa w ust. 1, nie ma wpływu na skuteczność dokonanej na

jego podstawie odpłatnej czynności prawnej, jeżeli skutek tej czynności osoba trzecia nabyła prawo lub została zwolniona od obowiązku, chyba że działała w złej wierze.

Analizując treść powyższych przepisów dojść należy do przekonania, iż ustawodawca chroni prawa osób trzecich, które uzyskały będąc w dobrej wierze, odpłatnie prawo do nieruchomości warszawskiej niezależnie od tego, że czynność prawną dokonano z osobą na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną, w okolicznościach które skutkować powinny wyeliminowaniem jej przez Komisję z obrotu prawnego. Oznacza to, iż ustawodawca uznaje skuteczność czynności prawnych zawartych odpłatnie, przez osoby działające w dobrej wierze, nie przewidując tym samym możliwości kwestionowania takich czynności prawnych, która dokonałaby by się poprzez uchylenie w całości decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, których obecnymi właścicielami są takie osoby.

Podkreślić należy również, iż wykładnia ustawy z dnia 9 marca 2017 r., zapewniająca ochronę praw osób, które nabyły odpłatnie, działając w dobrej wierze własność lub użytkowanie wieczyste nieruchomości warszawskiej znajduje pełne potwierdzenie w dotychczasowej praktyce działania Komisji. W każdej ze spraw prowadzonych przez Komisję, w przypadku stwierdzenia zaistnienia nieodwracalnych skutków prawnych, ograniczano się bowiem wyłącznie do stwierdzenia wydania decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem prawa. Działo się tak, nawet w przypadku, kiedy nieruchomość warszawska której dotyczyła dana sprawa była zamieszkała przez lokatorów, którym do dnia wydania decyzji reprivatyzacyjnej nie zapewniono lokali zamiennych lub lokali socjalnych. Komisja korzystała w takich przypadkach, w sytuacjach wskazanych w ustawie z dnia 9 marca 2017 r., z możliwości częściowego uchylenia wydanej niezgodnie z prawem decyzji reprivatyzacyjnej oraz z możliwości nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, w stosunku do beneficjentów takiej decyzji. Z drugiej natomiast strony, Komisja udzielała niezbędnej pomocy samym lokatorom. Zastosowane przez Komisję instrumenty prawne nigdy nie doprowadziły jednak do zakwestionowania praw osób, które nabyły odpłatnie, działając w dobrej wierze własność lub użytkowanie wieczyste nieruchomości warszawskiej.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe argumenty nie sposób zatem uznać, by na gruncie przepisów ustawy z dnia 9 marca 2017 r., w jej obecnym brzmieniu, możliwe było uchylenie całej decyzji reprivatyzacyjnej i przekazanie organowi który ją wydał do ponownego rozpoznania w sytuacji, gdy w nieruchomości prawnie wyodrębniono lokale, które zostały nabyte w dobrej wierze przez osoby trzecie, ze względu na fakt zamieszkiwania w tym budynku lokatorów. Nawet bowiem, w sytuacji stwierdzenia określonych w art. 30

ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przesłanek pozwalających na wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji reprivatyzacyjnej, w przypadku wystąpienia nieodwracalnych skutków prawnych, Komisja zobligowana jest na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 4 jedynie do stwierdzenia wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazania okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić. Nie ma natomiast zastosowania, ze względu na potrzebę ochrony osób trzecich, w przypadku wystąpienia nieodwracalnych skutków prawnych, art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., nawet jeżeli nieruchomości warszawska jest zamieszkała przez lokatorów, którym do dnia wydania decyzji reprivatyzacyjnej nie zapewniono lokali zamiennych lub lokali socjalnych. Uznać należy więc, iż nie zachodzi zasygnalizowane przez RPO w przedmiotowym wystąpieniu ryzyko utraty własności mieszkań kupionych w dobrej wierze przez osoby trzecie. Brak jest więc podstaw do zainicjowania postulowanych przez RPO zmian legislacyjnych w tym zakresie.

W przedmiotowym wystąpieniu RPO wskazał także na istniejący, w jego ocenie problem długotrwałości przebiegu prowadzonych przez Komisję czynności sprawdzających. RPO podniósł, w szczególności brak ustawowego terminu, w którym Komisja byłaby zobowiązana do przeprowadzenia czynności sprawdzających oraz zbyt szerokie, zdaniem RPO kompetencje przysługujące Komisji w ramach tego postępowania, w tym zwłaszcza do możliwości wystąpienia przez Komisję na podstawie art. 26a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. do sądu z wnioskiem o zawieszenie postępowania lub wstrzymanie czynności organu egzekucyjnego w tym postępowaniu.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja z urzędu przeprowadza czynności sprawdzające w stosunku do decyzji reprivatyzacyjnych celem ustalenia czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania rozpoznawczego. Czynności sprawdzające są podejmowane, a nie wszczynane. Są one przeprowadzane *ad rem*, bez kształtowania udziału jakichkolwiek stron, nie należą także do kategorii postępowań administracyjnych.

Jak wskazuje się w doktrynie „czynności sprawdzające nie mają charakteru postępowania administracyjnego, o czym świadczy brak sprawy administracyjnej, w której organ miałby rozstrzygać o indywidualnych prawach lub obowiązkach określonego podmiotu oraz braku stron w trakcie tych czynności. Na etapie tej szczególnej *quasi* procedury brak jest możliwości przyporządkowania konkretnemu podmiotowi interesu prawnego¹”.

Podnieść należy, iż wprowadzenie ustawowego terminu, w którym Komisja zobligowana byłaby do przeprowadzenia czynności sprawdzających, ze względu na ich

¹ A. Dalkowska, Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów, LEX/el.2018,

charakter i cele nie byłoby właściwym rozwiązaniem. Ograniczenie czasu trwania czynności sprawdzających nie ma racjonalnych podstaw i nie będzie służyć ochronie interesu społecznego i usunięciu wszelkich naruszeń prawa, które wystąpiły w trakcie wydawania decyzji w oparciu o przepisy dekretu, przeciwnie, mogłoby wręcz te interesy naruszać. Analogiczne stanowisko prezentowane jest także przez doktrynę: „Charakter czynności sprawdzających, stanowiących fazę postępowania wewnątrzkontrolnego, na którą składa się szereg czynności materialno-technicznych, którego celem jest gromadzenie materiału w celu ustalenia, czy istnieje prawdopodobieństwo wydania decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem prawa, determinuje brak ustawowych terminów do ich zakończenia. Brak możliwości stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096; dalej: k.p.a.) - zob. art. 38 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. - (zarówno wprost, jak i „odpowiednio”) prowadzi do wniosku, że wolą ustawodawcy było pozostawienie kwestii wszczęcia, czasu trwania i zakończenia czynności sprawdzających woli Komisji.²” Taką interpretację przepisów o czynnościach sprawdzających podziela także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Przytoczyć tu należy chociażby fragment uzasadnienia postanowienia tegoż sądu z dnia 4 marca 2019 r., sygn. akt I SAB/Wa 394/18 „Podnieść należy, że czynności sprawdzające mają na celu zbadanie, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania rozpoznawczego, które jest postępowaniem administracyjnym. Skutkiem prac na etapie postępowania sprawdzającego jest wszczęcie postępowania administracyjnego (rozpoznawczego) (...) Postępowanie sprawdzające o którym mowa w art. 15 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., ani jego wynik nie prowadzą do konkretyzacji norm powszechnie obowiązujących dla konkretnego adresata normy prawnej (praw i obowiązków), w konkretnej sprawie indywidualnej. Nie prowadzi zatem do powstania stosunku administracyjnoprawnego i władczego, jednostronnego określenia sytuacji prawnej podmiotu spoza struktury administracyjnej. Postępowanie sprawdzające nie jest zatem postępowaniem w sprawie indywidualnej załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, do którego zastosowanie znalazłyby przepisy art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.” Analogiczne stanowisko zostało także przedstawione przez tenże Sąd w postanowieniu z dnia 28 lutego 2019 r., sygn. I SAB/Wa 397/18, postanowieniu z dnia 5 lutego 2019 r., sygn. I SAB/Wa 395/18, postanowieniu z dnia 14 lutego 2019 r., sygn. I SAB/Wa 396/18.

Biorąc powyższe pod uwagę, wskazane przez RPO wątpliwości dotyczące czynności sprawdzających są niezasadne. Podnieść należy, iż czynności sprawdzające składają się

² tamże.

z szeregu czynności o charakterze materialno-technicznym, przez co też długość ich trwania nie ma żadnego wpływu na prawa i obowiązki jednostki (przypomnienia wymaga kwestia braku przymiotu strony dla jakiegokolwiek podmiotu w tych czynnościach). Czynności sprawdzające wymagają bardzo dużego nakładu pracy, analizy wielu dokumentów (map), w tym przedwojennych, archiwalnych, zwracania się do licznych urzędów o informacje, pisma i składanie licznych wniosków. Materiały archiwalne, o które zwraca się Komisja z reguły przesyłane są po kilku miesiącach. Ponadto dowody poszukiwane są także poza granicami kraju. Już samo zgromadzenie takich materiałów niejednokrotnie trwa kilka miesięcy, przez co ich analiza jest rozproszona i wydłużona. Wszystko to jest niezbędne dla prawidłowego toku gromadzenia dowodów, przygotowania sprawy do ewentualnego jej prowadzenia w postępowaniu rozpoznawczym i następnie rzetelnego rozstrzygnięcia poprzez wydanie decyzji. Ustawodawca, wprowadzając instytucję czynności sprawdzających celowo wyłączył ją spod reżimu właściwego dla postępowania administracyjnego, po to, aby zagwarantować organowi zgromadzenie dokumentów i materiałów do oceny, czy istnienie prawdopodobieństwo wydania decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem prawa. Dopiero stwierdzenie powyższej okoliczności obliuguje Komisję do wszczęcia postanowienia w przedmiocie postępowania rozpoznawczego w celu weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnej.

Z drugiej natomiast strony prowadzenie czynności sprawdzających w żadnym stopniu nie kształtuje sytuacji prawnej jednostki, zatem ich czas trwania jest indyferentny z punktu widzenia interesów przyszłych stron postępowania rozpoznawczego. Komisja wskazuje, że powyższego skutku nie powoduje także postanowienie o zabezpieczeniu czynności sprawdzających przez wpis ostrzeżenia o ich toku. Zgodnie z art. 24a ust3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. *a contrario* nie wywołuje on skutku w postaci wyłączenia rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t. j. Dz.U.2018.1916).

Dodatkowo, odnosząc się do podniesionej w przedmiotowym wystąpieniu, zachodzącej w ocenie RPO przewlekłości w prowadzeniu przez Komisję czynności sprawdzających wskazać należy również, iż w Polsce, nie podjęto się po 1989 r. całościowego rozwiązania problemu dokonanej w czasach komunizmu nacjonalizacji mienia prywatnego i mogącej rozwiązać ten problem reprivatyzacji. Od upadku PRL restytucja przejętego przez państwo mienia prywatnego odbywa się natomiast na podstawie decyzji administracyjnych i orzeczeń sądu, w sytuacji gdy wywłaszczano ówczesnych właścicieli z pogwałceniem panujących w tamtym czasie przepisów.

Wskazać należy więc, iż bez przeprowadzenia wnikliwej analizy materiału dowodowego, brak jest możliwości weryfikacji zgodności z prawem postępowań, w tak złożonej kwestii jaką jest reprivatyzacja nieruchomości warszawskich. Na trudności związane z prowadzeniem czynności sprawdzających wpływa także skala powojennej nacjonalizacji, której skutki doskonale obrazują efekty obowiązywania dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r., nr 50, poz. 279 z późn. zm.). Na mocy tego aktu prawnego dokonano bowiem, bezprecedensowej na skalę europejską nacjonalizacji nieruchomości, w wyniku której w granicach przedwojennej Warszawy przestała istnieć prywatna własność gruntów, co było jednoznaczne z pozbawieniem kilkudziesięciu tysięcy osób należących do nich nieruchomości. Kompleksowe przeanalizowanie prowadzonych dotychczas postępowań reprivatyzacyjnych, jest więc niezwykle skomplikowaną kwestią, wymagającą zebrania wielu dokumentów i opracowania analiz dotyczących między innymi, struktury własnościowej tego mienia, a także oceny wpływu jego przyniosły dla tego mienia zniszczenia spowodowane działaniami wojennymi.

Biorąc powyższe argumenty pod uwagę, brak jest możliwości precyzyjnego określenia terminu, w jakim możliwe byłoby, w każdym przypadku przeprowadzenia, w każdej ze spraw czynności sprawdzających.

Wskazać należy również na cele, w jakich utworzono Komisję. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zadaniem Komisji jest wyjaśnianie nieprawidłowości i uchybień w działalności organów i osób prowadzących postępowania w przedmiocie wydawania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich oraz występowanie do właściwych organów w razie stwierdzenia w toku postępowania przed Komisją istnienia okoliczności sprzyjających wydawaniu decyzji reprivatyzacyjnych z naruszeniem prawa lub popełnieniu przestępstw bądź utrudniających ich ujawnianie.

Ratio legis przepisu z art. 26a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. sprowadza się zaś do zabezpieczenia osób zagrożonych eksmisją z nieruchomości warszawskiej, w sytuacji gdy przed Komisją toczy się postępowanie, które może doprowadzić do uchylecia decyzji reprivatyzacyjnej dotyczącej takiej nieruchomości. Analogiczne rozwiązanie przewidziano w stosunku do administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Nie sposób podzielić więc opinii RPO zawartej w przedmiotowym wystąpieniu, jakoby prace i działania Komisji naruszały oraz ograniczały prawa obywateli, których działania zmierzają przecież bezpośrednio do eksmisji mieszkańców nieruchomości, w stosunku do których wydano decyzje reprivatyzacyjne, których zgodność z prawem jest przedmiotem

czynności sprawdzających prowadzonych przez Komisję. Również czas prowadzenia czynności sprawdzających nie może mieć decydującego wpływu na zawieszenia postępowania egzekucyjnego, wobec skali i charakteru ujawnionych dotychczas w toku pracy Komisji systemowych nieprawidłowości w prowadzonych przez Prezydenta m.st. Warszawy i podległych mu urzędników samorządowych postępowaniach reprivatyzacyjnych.

Z drugiej natomiast strony wskazać należy, iż Komisja ma jedynie uprawnienie do występowania do sądu z wnioskiem o zawieszenie postępowania egzekucyjnego lub wstrzymanie czynności organu egzekucyjnego w tym postępowaniu. Podjęcie ostatecznej decyzji w przedmiocie zasadności wystosowanego przez Komisję wniosku i oceny zgodności tego wniosku z obowiązującymi przepisami prawa należy do niezawisłego sądu, który wydaje w tym zakresie, po rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy postanowienie, a orzeczenie to podlega kontroli instancyjnej.

Podsumowując, w przedmiotowym wystąpieniu nie wykazano istnienia jakichkolwiek zagrożeń dla praw i wolności obywateli, mogących wynikać z działań podejmowanych przez Komisję. Brak jest również podstaw do uwzględniania sygnalizowanych przez RPO zastrzeżeń, co do niektórych przepisów ustawy z dnia 9 marca 2017 r. i tym samym do podjęcia działań w celu zainicjowania postulowanych przez RPO zmian legislacyjnych w tym zakresie.



Sebastian Kaleta
Sekretarz Stanu