



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

18/04/2019

IV.7000.538.2018.MC

Pan  
Zbigniew Ziobro

Minister Sprawiedliwości  
Warszawa

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na niektóre kwestie związane ze stosowaniem w praktyce 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), jakie podnoszą autorzy skarg kierowanych do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Pierwszy problem dotyczy **skutków uchylecia decyzji reprivatyzacyjnej wobec tych właścicieli wyodrębnionych i sprzedanych już lokali, którzy nabyli je w dobrej wierze**. Drugi związany jest z **długotrwałym przebiegiem tzw. postępowania sprawdzającego**, prowadzonego w celu zbadania, czy w procesie reprivatyzacji nie doszło do naruszenia prawa.

I. Otóż w jednej ze skarg zwrócono uwagę na praktyczne skutki sytuacji, gdy z nieruchomości warszawskiej wyodrębniono lokale, które uległy dalszemu zbyciu, natomiast Komisja Weryfikacyjna (Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich) uchyla w całości decyzję reprivatyzacyjną na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy w związku z jej art. 30 ust. 4 i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania. Systematyka ustawy po jej gruntownej nowelizacji w marcu 2018 r. (ustawą z dnia 26 stycznia 2018 r., Dz.U. z 2018 r., poz. 431) oraz redakcja jej art. 30 ust. 4, art. 29 ust. 1 pkt 3 oraz art. 40 i art. 41a ust. 2 może utrudniać ustalenie, jak kształtuje się wówczas sytuacja osób, które w dobrej wierze nabyły odrębną własność lokalu.

W świetle przepisów ustawy w jej pierwotnym brzmieniu taką sytuację można było kwalifikować jako zajście nieodwracalnych skutków prawnych – w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy i oczywiście po spełnieniu określonych tam przesłanek, tj. przede wszystkim przy odpłatnym nabyciu własności w dobrej wierze. Sama decyzja nie mogła zostać wówczas uchylona, a Komisja ograniczała się do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa; rodziłoby to dalsze skutki już nie o charakterze praworzeczowym, ale odszkodowawczym. Sprzedaż nieruchomości osobom trzecim będącym w dobrej wierze jest traktowana jako zajście nieodwracalnych skutków prawnych. W takiej więc sytuacji, nawet jeżeli w procesie reprivatyzacji doszło do poważnych nieprawidłowości i rażącego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności decyzji reprivatyzacyjnej, nie jest możliwe wyeliminowanie takiej decyzji w całości, ale jedynie w części – w pozostałym zaś zakresie rozstrzygnięcie ogranicza się do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa (por. przykładowo choćby decyzja Komisji z 16 października 2018 r. KR II R 40/18).

Obecnie jednak, począwszy od wspomnianej nowelizacji z 2018 r. wydanie takiego rozstrzygnięcia nie jest możliwe w sytuacji zajścia przesłanki z art. 30 ust. 4 ustawy. Zgodnie z tym ostatnim przepisem, jeżeli nieruchomość warszawska jest zamieszkała przez lokatorów, którym do dnia wydania decyzji reprivatyzacyjnej nie zapewniono lokali zamiennych lub lokali socjalnych, Komisja może wydać tylko jedno rozstrzygnięcie – to określone w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy, tj. uchylić decyzję reprivatyzacyjną, i to w całości. Ustawa nie daje tu żadnych innych możliwości – uchylenie decyzji w całości jest obligatoryjne; ograniczenie skutku kasatoryjnego jedynie do części decyzji jawi się zaś jako niedopuszczalne (por. odmienną treść poszczególnych pozycji wyliczenia z art. 29 ust. 1 ustawy). Prowadzi to do wniosku, że nawet w sytuacji, gdy w nieruchomości prawnie wyodrębniono lokale, które zostały nabyte w dobrej wierze przez osoby trzecie, to **sam fakt zamieszkiwania w tym budynku choćby jednego lokatora skutkuje uchyleniem całej decyzji reprivatyzacyjnej.**

Dalsze skutki takiego rozstrzygnięcia określone są w przepisach Rozdziału 4 ustawy. Zgodnie z jej art. 40 ust. 1, decyzja, o której mowa m.in. w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy (a zatem i ta wydana na podstawie art. 30 ust. 4 ustawy), „stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej, decyzji w przedmiocie użytkowania wieczystego, decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (...), lub na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej albo dokonanych po tym wpisie wpisów użytkowania wieczystego lub własności nieruchomości, oraz stanowi podstawę wpisania jako właściciela odpowiednio m.st. Warszawy albo Skarbu Państwa. Przepisu art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece nie stosuje się.” Z kolei ustęp 2 tego artykułu nakazuje odpowiednio stosować tę regulację także „do wpisu dokonanego na podstawie aktu notarialnego, na mocy albo wskutek

którego osoba trzecia nabyła prawo lub została zwolniona z obowiązku”. Innymi słowy, decyzja uchylająca w całości decyzję reprivatyzacyjną stanowi podstawę nie tylko wykreślenia wpisu dokonanego „na podstawie” decyzji uchylonej bądź „z jej uwzględnieniem”, ale też i (wszelkich?) wpisów późniejszych, dokonanych także „na podstawie aktu notarialnego” czyli w ramach obrotu cywilnoprawnego. Decyzja Komisji jest jednocześnie podstawą wpisania jako właściciela nieruchomości odpowiednio m.st. Warszawy albo Skarbu Państwa.

II. Powstaje zatem wątpliwość, na ile rozstrzygnięcie Komisji na podstawie art. 30 ust. 4 ustawy ingeruje w sytuację prawną nabywcy lokalu, będącego w dobrej wierze i w jaki sposób decyzja ta powinna zostać ujawniona w księgach wieczystych.

Z art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 40 wynikałoby, że jako właściciel nieruchomości gruntowej powinien zostać wówczas wpisany podmiot publiczny. Uchylenie w całości decyzji reprivatyzacyjnej skutkuje bowiem wykreśleniem wpisów późniejszych i powrotem własności do zasobu publicznego. Skoro zatem w całości cofnięto skutki rzeczowe decyzji dekretowej i wyeliminowano wpisy późniejsze, to konsekwentnie skutkiem tego powinno być ujawnienie m.st. Warszawy bądź Skarbu Państwa jako niepodzielnego, wyłącznego właściciela nieruchomości. Z drugiej jednak strony ułamkowym współwłaścicielem nieruchomości gruntowej (budynkowej – przy nieprzekształconym prawie użytkowania wieczystego) nadal pozostaje właściciel lokalu, co wprost wynika z art. 3 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t. jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 716, ze zm.) – a czego art. 30 ust. 4 oraz art. 40 ustawy z 2017 r. zdają się nie uwzględniać.

Ustawa nie przesądza, czy w takiej sytuacji sąd wieczystoksięgowy rzeczywiście powinien ujawnić m.st. Warszawę bądź Skarb Państwa jako wyłącznego właściciela i np. wpisać z urzędu ostrzeżenia o niezgodności księgi gruntowej (budynkowej) z rzeczywistym stanem prawnym – chociażby z tego powodu, że nie zgadza się suma udziałów we współwłasności. Jeżeli zaś tak, to powstają pytania o wpływ takich wpisów na treść księgi prowadzonej dla samego lokalu. Art. 40 ustawy z 2017 r. nie definiuje precyzyjnie swojego zakresu, stąd nie wiadomo, jak daleko w stan wieczystoksięgowy powinna ingerować decyzja kasatoryjna Komisji. Jeżeli miałaby ona rzeczywiście skutkować wykreśleniem nie tylko wpisów „związanych z” decyzją uchyloną, dokonanych „na jej podstawie”, ale także (wszelkich?) wpisów późniejszych, dokonanych również „na podstawie aktu notarialnego”, „na mocy albo wskutek którego” osoba trzecia „nabyła prawo”, a na dodatek z wyłączeniem możliwości uzgodnienia treści księgi w postępowaniu sądowym, istotnie zapewne należałoby wykreślić wszystkich kolejnych uprawnionych, niezależnie od tego, w jakich okolicznościach prawa swe uzyskali. Celem uchylenia decyzji w całości na podstawie art. 30 ust. 4 ustawy i wykreślenia późniejszych wpisów niewątpliwie jest powrót własności

całej nieruchomości do zasobu publicznego – według stanu istniejącego przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej. Wyrażane są też przekonania, że to właśnie efektywnemu zapewnieniu takiego skutku służyła nowelizacja art. 40 ustawy. Jej istotą i podstawowym celem art. 40 w nowym, rozszerzonym brzmieniu było właśnie wyeliminowanie działania rękami wiary publicznej ksiąg wieczystych i pozbawienie ochrony wszystkich nabywców, łącznie z tymi działającymi w dobrej wierze. Dlatego też regulacje te umożliwiają obecnie wpisanie w dziale II księgi odpowiednio m.st. Warszawy bądź Skarbu Państwa praktycznie w każdym przypadku (tak wprost: M. Pytlewska-Smółka, *Decyzje i postanowienia Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich jako podstawy wpisów w księgach wieczystych*, Nowy Przegląd Notarialny Nr 3/2018, s. 31-32).

III. Tezy te wydają się jednak nie uwzględniać innych regulacji ustawy. Zapewnia ona przecież ochronę praw niewadliwie nabytych, stanowiąc, iż mimo nieważności czynności obrotu nieruchomością warszawską pozostają w mocy skutki nabycia dokonanego odpłatnie i w dobrej wierze (art. 41a ust. 2 ustawy). Przykładowo, konieczność uwzględnienia nieodwracalnych skutków prawnych stała się przyczyną uchylecia przez sąd administracyjny decyzji Komisji stwierdzającej nieważność decyzji dekretowej (por. wyrok Warszawskiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 kwietnia 2019 r., sygn. I SA/Wa 2143/18; wyrok ten jest jednak nieprawomocny, a jego uzasadnienie nie zostało jeszcze opublikowane).

Ochronny skutek klauzuli z art. 41a ust. 2 ustawy również jednak może być podważany, jako że obrót lokalami wydaje się pozostawać poza jej zakresem – przynajmniej jeżeli przepis ten odczytywać literalnie (nb. wprowadza on wyjątek od sankcji nieważności z art. 41a ust. 1, winien być zatem wykładany ściśle). Otóż art. 41a ustawy odnosi się wyłącznie do zbycia „nieruchomości warszawskiej”, którą – w myśl art. 2 pkt 2 ustawy – jest nieruchomość podlegająca przepisom dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Ponieważ dekretowi warszawskiemu podlegały wyłącznie grunty oraz budynki (por. art. 5 i art. 7 dekretu), wydaje się, że samodzielny lokal mieszkalny, stanowiący odrębny przedmiot własności, „nieruchomością warszawską” jednak nie jest (wydaje się też, że podobna argumentacja co do wykładni art. 30 ust. 4 ustawy mogła leć u podstaw uzasadnienia innego wyroku WSA w Warszawie, nb. również uchylającego decyzję Komisji, tj. wyroku z 2 kwietnia 2019 r., sygn. I SA/Wa 1990/18; także i to orzeczenie nie jest prawomocne i nie opublikowano jeszcze jego uzasadnienia).

Odnosząc należy wprowadzić pogląd, w świetle którego po wyodrębnieniu lokalu i jego dalszym zbyciu **decyzja Komisji nie ma wpływu na prawa nabywców** w dobrej wierze, ani na księgi prowadzone dla lokali i uwidocznione tam wpisy. Wskazuje się mianowicie, iż „w sytuacji ustanowienia odrębnych własności lokali, wpis prawa własności

na rzecz miasta stołecznego Warszawy na podstawie decyzji Komisji może nastąpić do udziału, który pozostanie po dokonaniu jego pomniejszenia o sumę wszystkich udziałów związanych z własnością lokali, a nie do całości. W pozostałym zakresie prawo własności nieruchomości będzie przysługiwało właścicielom wyodrębnionych lokali” (A. Pawlyta, *Komentarz do art. 40 [w:] A. Dalkowska A. (red.), Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el., 2018). Stwierdzenie powyższe – co do zasady słuszne – zostało jednak sformułowane w sposób ogólny, w szczególności bez odniesienia się wprost do tego, czy pozostaje ono także aktualne w razie uchylecia decyzji reprivatyzacyjnej w całości, a nie jedynie w części.

Tymczasem częściowe unicestwienie decyzji jest możliwe praktycznie we wszystkich sytuacjach, gdy doszło do nieprawidłowości (nawet rażących, uzasadniających stwierdzenie nieważności), a zarazem nastąpiły nieodwracalne skutki prawne – poza jednak sytuacją opisaną w art. 30 ust. 4 ustawy. Co również istotne, rozstrzygnięcie w przedmiocie nieodwracalnych skutków prawnych (orzeczenie o wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem prawa) zamieszczane jest wprost w samej sentencji decyzji Komisji. Nie ma więc przeszkód do wpisu własności jedynie co do udziałów. W przypadku jednak, gdy ustawa obliguje organ do uchylecia decyzji w całości, zamieszczenie stosownego rozstrzygnięcia – pozostawiającego w mocy skutki obrotu określonymi lokalami – nie wydaje się dopuszczalne, gdyż pozostaje w jawnej sprzeczności z treścią art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy w związku z jej art. 30 ust. 4.

IV. Z tego też powodu nie jest jasne, czy przy decyzji kasatoryjnej rzeczywiście skuteczny będzie wniosek o wpis do księgi wieczystej nieruchomości gruntowej m.st. Warszawy (Skarbu Państwa) jedynie w części udziałów, odpowiadającej stosunkowi powierzchni lokali niewyodrębnionych. W postępowaniu wieczystoksięgowym sąd nie ma uprawnień do badania stanu faktycznego i weryfikowania danych przedkładanych przez strony (post. SN z 20 października 2011 r., sygn. III CSK 322/10). Bezspornie poza jego kognicją pozostaje też kwestia rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych i wynikających stąd skutków rozporządzeń prawem własności, w szczególności badania, czy istnieją przesłanki do uznania, że nabywca pozostaje pod jej ochroną (post. SN z 20 lutego 2003 r., sygn. II CKN 1237/00; post. SN z 29 listopada 2005 r., sygn. III CK 285/05; post. SN z 18 czerwca 2009 r., sygn. II CSK 4/09). Co więcej, wydaje się, że o okoliczności tej nie rozstrzyga – w formie procesowej – także sama Komisja. W przypadku decyzji wydanej na podstawie art. 30 ust. 4 ustawy ocena zajścia nieodwracalnych skutków prawnych nie wydaje się zatem przybierać żadnej formy władczego rozstrzygnięcia. Skoro zaś podstawą ujawnienia nowego właściciela jest decyzja unicestwiająca w całości decyzję dekretową, trudno uznać, że sąd wieczystoksięgowy dysponuje tu jeszcze „innymi odpowiednimi dokumentami” (w rozumieniu art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach

wieczystych i hipotece, t. jedn.: Dz.U.2018.1916, ze zm.), pozwalającymi na wpis podmiotu publicznego jedynie co do części udziałów.

Wpisanie m.st. Warszawy bądź Skarbu Państwa jedynie jako współwłaściciela o tyle też nie wydaje się prawidłowe, że po uchyleniu w całości decyzji reprivatyzacyjnej sprawa jest przekazywana do ponownego rozpoznania – i to również w całości. W tym przypadku rozstrzygnięcie Komisji nie przesądza więc jeszcze definitywnie o stanie prawnym nieruchomości warszawskiej. Organ dekretowy musi – na nowo – rozstrzygnąć całą sprawę administracyjną wszczętą wnioskiem złożonym na podstawie art. 7 dekretu, a zatem orzec o stanie prawnym całej nieruchomości, zarówno w odniesieniu do lokali niewyodrębnionych, jak i tych pozostających odrębną własnością – to on zatem dopiero oceni, czy w sprawie zaszyły nieodwracalne skutki prawne. Dopiero ta decyzja przesądzi więc o stanie prawnym nieruchomości, stając się podstawą ujawnienia w księgach jej rzeczywistych, nowych właścicieli.

Warto wreszcie nadmienić, że nawet oddalając wniosek o wpis, jeżeli brak jest podstaw albo istnieją przeszkody do jego dokonania (art. 626<sup>9</sup> k.p.c.), sąd dokonuje z urzędu wpisu ostrzeżenia, jeżeli dostrzeże niezgodność stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym – i to we wszystkich księgach wieczystych założonych dla tej nieruchomości (art. 626<sup>13</sup> § 1 k.p.c.). Wykreślenie ostrzeżeń z ksiąg i doprowadzenie ich do stanu zgodności z rzeczywistym stanem prawnym może nastąpić wyłącznie w drodze procesowej. Tymczasem **ustawa wprost wyłącza tu możliwość uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym** (por. art. 40 ust. 1 zd. 2 ustawy). Trudno zatem przesądzić, w jaki sposób osoba, która rzeczywiście nabyła lokal w dobrej wierze (nawet w jej zawężonym rozumieniu zgodnie z art. 41a ust. 3 ustawy, pomijając wyżej zarysowane wątpliwości, czy przepis ten w ogóle dotyczy nieruchomości lokalowej) mogłaby dochodzić ochrony przysługujących jej praw.

V. Reasumując powyższe, także w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istnieją uzasadnione wątpliwości co do wykładni omawianych tu przepisów ustawy z dnia 9 marca 2017 r., w szczególności co do zakresu zastosowania jej art. 40 i jego rzeczywistych skutków w sytuacji (skutecznej?) sprzedaży lokalu wyodrębnionego z nieruchomości dekretowej.

W chwili obecnej nie jest jednak oczywiste, na ile realne jest ryzyko wykreślenia wpisów odrębnej własności lokali, kolejnych nabywców nieruchomości, a nawet dalszych jeszcze wpisów (hipotek ustawionych na nieruchomości lokalowej?) i na ile skuteczna będzie tu klauzula ochronna z art. 41a ust. 2 ustawy. Kluczowe jest bowiem, w jaki sposób ukształtuje się praktyka orzecznicza na tle omówionych przepisów. Niemniej jednak przedstawione argumenty wskazywałyby na celowość doprecyzowania przepisów ustawy w taki sposób, by kwestie te były uregulowane w sposób jednoznaczny – prawa nabywcy

lokalu w dobrej wierze nie powinny być podważane decyzją Komisji wydaną na podstawie art. 30 ust. 4 ustawy (i wpisami dokonywanymi w trybie art. 40 ustawy). Regulacja taka wydaje się też spójna z założeniami aksjologicznymi ustawy. Zarysowane tu wątpliwości są zaś w istocie konsekwencją poprawki wprowadzonej dopiero na etapie prac parlamentarnych (por. Druk Sejmowy Nr 2033, w którym treść obecnego art. 30 ust. 4 ustawy projektowano jako nowy art. 30 ust. 1 pkt 4b). Możliwe zatem, że nie do końca uwzględniono potencjalne skutki dokonanej korekty, w szczególności ryzyko zniweczenia ochrony gwarantowanej nabywcom pozostającym w dobrej wierze.

Wydaje się też, że nawet w sytuacji opisanej w art. 30 ust. 4 ustawy, jeżeli nastąpił obrót lokalami i nabyły je osoby pozostające w dobrej wierze (również w jej obecnie zawężonym rozumieniu, z art. 41a ust. 3 ustawy), wystąpiły tu nieodwracalne skutki prawne, i to także wobec tych najemców, którzy w danym lokalu zamieszkiwali przed laty. Nie jest wówczas możliwy automatyczny powrót do wcześniejszej sytuacji prawnej, tj. przywrócenia posiadania sprzedanego mieszkania na warunkach najmu komunalnego, z czynszem regulowanym, a nie rynkowym (art. 40b i art. 40c ustawy). Sytuacja taka skutkuje obowiązkiem zwrotu przez beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnych równowartości otrzymanych z tego tytułu świadczeń oraz ewentualną odpowiedzialnością odszkodowawczą wobec lokatorów. Ostatecznie odpowiedzialnymi finansowo za naruszenie prawa winny być jednak wyłącznie te osoby, które się go dopuściły. W proces rozliczeń nie powinno się zaś już angażować tych osób, które mieszkanie skutecznie kupiły – oczywiście pod warunkiem, że uczyniły to w dobrej wierze.

VI. Z tych wszystkich względów, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 2179) zwracam się do Pana Ministra z prośbą o przeanalizowanie przedstawionych tu argumentów i zajęcie stanowiska co do potrzeby zmiany obecnych uregulowań – w takim kierunku, by zasada ochrony tych osób, które w dobrej wierze nabyły własność lokalu, nie budziła wątpliwości. W szczególności ich praw do mieszkania kupionego w dobrej wierze (w tym stanu wieczystoksięgowego ich nieruchomości) nie powinno naruszać to, że inne mieszkanie w tym samym budynku zajmuje lokator objęty zakresem regulacji art. 30 ust. 4 ustawy.

Uprzejmie proszę zatem o udzielenie informacji, czy także w ocenie Pana Ministra zasadna byłaby częściowa nowelizacja przepisów, być może już w toku obecnych prac parlamentarnych nad kolejną zmianą ustawy (por. Druk Sejmowy Nr 3070). Być może właściwym rozwiązaniem powyższych problemów byłoby jedynie skorygowanie treści art. 30 ust. 4 ustawy w taki sposób, by w razie zajścia okoliczności w nim przedstawionych dopuszczalne było uchylene decyzji reprivatyzacyjnej także w części, a nie wyłącznie w całości. Skoro jest to możliwe nawet w razie rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art.

156 k.p.a., tym bardziej nie widać powodów, dla których byłoby to niedopuszczalne w razie zajścia okoliczności skutkujących „zaledwie” uchYLENIEM decyzji, także ostatecznej czy prawomocnej.

VII. Odrębną kwestią, na którą chciałbym zwrócić uwagę Pana Ministra, pozostają czynności prowadzone przez Komisję Weryfikacyjną jeszcze przed wszczęciem właściwego postępowania rozpoznawczego, tj. w ramach postępowania sprawdzającego.

Zgodnie z art. 15 ustawy Komisja podejmuje takie czynności 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).

Taka konstrukcja nie musi sama przez się 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. Celem ich wyjaśnienia Rzecznik zwrócił się z odrębnym pismem do Przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej z prośbą o udzielenie stosownych informacji dotyczących tego, w jaki sposób przepisy te są interpretowane zarówno przez samą Komisję, jak i przez sądy powszechne.

Niemniej jednak, już na tym etapie zasadne jest zwrócenie uwagi na okoliczność, iż istotnie, przepisy ustawy nie przewidują żadnych ram prawnych dla prowadzenia czynności sprawdzających. Wydaje się to szczególnie istotne właśnie w sytuacji, gdy doszło do



zawieszenia postępowań egzekucyjnych w trybie art. 26a ustawy (przy czym zwraca uwagę bardzo szeroki – możliwe że nieproporcjonalny – zakres zastosowania tego przepisu i brak przesłanek uzasadniających potrzebę zawieszenia konkretnego postępowania, a co za tym idzie – również znikomy zakres rzeczywistej kontroli sądu). W toku postępowania sprawdzającego wyłączone jest stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Z dotychczasowych informacji przekazanych Rzecznikowi zdaje się też wynikać, że również sądy nie badają zasadności wniosku ani okoliczności faktycznych sprawy, ograniczając się do weryfikacji, czy wniosek taki złożył uprawniony organ, a postępowanie egzekucyjne „dotyczy” nieruchomości lub osoby, o których mowa w art. 26a ustawy (aczkolwiek w chwili obecnej Rzecznikowi nie jest jeszcze wiadomym, na ile pogląd ten jest dla orzecznictwa reprezentatywny). W takiej sytuacji 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. Rozwiązanie takie nie wydaje się prawidłowe, jako że w istocie wyłącza ono 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).

Zwraca też uwagę, że zawieszenie postępowań egzekucyjnych na podstawie art. 26a ustawy na etapie czynności „zaledwie” sprawdzających winno być stosowane z poszanowaniem konstytucyjnej zasady ochrony praw niewadliwie nabytych i z uwzględnieniem zasady proporcjonalności w ograniczaniu konstytucyjnych praw. Postępowanie sprawdzające służy dopiero wstępnemu zbadaniu, czy w procesie reprivatyzacji rzeczywiście doszło do naruszenia prawa czy innego rodzaju nadużyć. Badane wstępnie orzeczenia i decyzje korzystają zatem z przymiotu legalności, a ich beneficjentom nie sposób postawić zarzutu naruszenia prawa. O ile Komisja poweźmie wątpliwości co do prawidłowości procesu reprivatyzacyjnego, wszczyna przecież postępowanie rozpoznawcze (które nb. może zakończyć się także utrzymaniem w mocy decyzji reprivatyzacyjnej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 bądź nawet pkt 4 czy pkt 5 ustawy), a postępowania egzekucyjne (i inne) ulegają wówczas zawieszeniu z mocy prawa na podstawie art. 26 ustawy. Tymczasem obecna konstrukcja przepisów rzeczywiście umożliwi praktycznie bezterminowe utrzymywanie „stanu prowadzenia postępowania”, bez żadnej możliwości przeciwdziałania jego przewlekłości. O ile badanie wstępne sprawy jeszcze bez podejmowania czynności procesowych jest uzasadnione a nawet konieczne, to jednak wielomiesięczne czy wręcz wieloletnie utrzymywanie takiego stanu rzeczy może poddawać w wątpliwość, czy rzeczywiście organ realnie podejmuje czynności zmierzające

do efektywnego wyjaśnienia sprawy i zakończenia tego postępowania w rozsądnym czasie. Za nieprawidłową należy uznać sytuację, w której niezakończenie takich czynności w odpowiednim czasie skutecznie blokuje wykonanie prawomocnego wyroku sądu, a strona nie ma żadnych środków, za pomocą których mogłaby dążyć do ochrony przysługujących jej praw.

W ocenie Rzecznika ustawowa konstrukcja owej „procedury” może zatem sprzyjać nadużyciom organu wobec obywateli. Odbywa się to zarówno poprzez wyłączenie stosowania przepisów k.p.a., jak i poprzez brak określenia w ustawie terminu zakończenia czynności sprawdzających (a tym samym „uwolnienia” zamrożonych postępowań: podjęcia zawieszanej egzekucji czy wykreślenia z księgi wieczystej ostrzeżenia o wszczęciu postępowania sprawdzającego), którego dochowanie strona mogłaby wyegzekwować w postępowaniu kontrolnym.

Z tego powodu, również działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie także i tej kwestii oraz o przedstawienie stanowiska w sprawie zasadności punktowej korekty ustawy uwzględniającej przedstawione tu postulaty. Biorąc pod uwagę kontekst czynności sprawdzających, długotrwałe zawieszenie postępowania egzekucyjnego jest ograniczeniem konstytucyjnego prawa do wykonania prawomocnego wyroku sądu bez prawnie uzasadnionej potrzeby – tj. w sytuacji, gdy nie zostało stwierdzone naruszenie prawa. Z tego powodu konieczne badanie wstępne powinno odbywać się w sprecyzowanych ramach czasowych, których przekroczenie powinno skutkować bądź wszczęciem postępowania rozpoznawczego (które z założenia służy przeciw rozpoznaniu sprawy, a zatem wszechstronnemu zbadaniu jej okoliczności faktycznych i prawnych, tj. wyjaśnieniu ewentualnych nieprawidłowości przy reprzywatyzacji), bądź zakończeniem postępowania sprawdzającego. Innymi słowy, ustawa powinna wprost przewidywać minimalne choćby gwarancje terminowości i efektywności takich postępowań sprawdzających, w których dochodzi do ingerencji w prawa osób trzecich; ograniczenia te nie powinny zaś być wprowadzane „na wszelki wypadek”, a przede wszystkim – bezterminowo. Z tego powodu wprowadzenie stosownej regulacji w samej ustawie wydaje się konieczne.

Uprzejmie proszę o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o zajętych przez Pana Ministra stanowisku.

Z wyrazami szacunku,

Adam Bodnar