

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Projekt ma na celu przywrócenie ochrony interesu społecznego poprzez usunięcie naruszeń prawa, które wystąpiły w trakcie wydawania decyzji w oparciu o przepisy tzw. dekretu Bieruta, tj. dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r. poz. 279), dalej: dekret. Celem projektu nie jest objęcie działaniem ustawy całego obszaru miasta Warszawy z tego względu, że w stosunku do nieruchomości, które nie wchodziły w granice miasta sprzed II wojny światowej lub z innych powodów były wyłączone z zastosowania przepisów dekretu procedura reprivatyzacyjna była ukształtowana odmiennie. Inna była również skala nadużyć. Z tego względu zastosowanie w odniesieniu do tych nieruchomości nadzwyczajnych rozwiązań prawnych przewidzianych w projekcie nie wydaje się być obecnie uzasadnione.

W procesie reprivatyzacyjnym w oparciu o dekret dochodziło do przestępstw takich jak fałszowanie dokumentów, do naruszeń proceduralnych w trakcie postępowania administracyjnego, naruszeń mających związek z nadużyciem praw podmiotowych w obrocie cywilnoprawnym, a także naruszeń godzących w interes społeczny, polegających na pozbawianiu uprawnień osób zamieszkujących nieruchomości objęte postępowaniem reprivatyzacyjnym. W efekcie tych naruszeń dochodziło do przeniesienia własności lub do ustanowienia użytkowania wieczystego w odniesieniu do nieruchomości komunalnych w stosunku do osób, które nigdy nie były właścicielami tych nieruchomości. Wydawane decyzje administracyjne były też podstawą zasądzania roszczeń odszkodowawczych w znacznych rozmiarach.

Wydanie decyzji administracyjnych, o których mowa powyżej, nie tylko prowadziło do faktycznego sanowania naruszeń prawa, ale wywoływało również dalsze negatywne skutki i naruszenia praw podstawowych. W szczególności prawa do zwrotu własności nieruchomości nie mogły dochodzić osoby, którym faktycznie powinno przysługiwać prawo własności lub prawo do użytkowania wieczystego. Należytej ochrony zostali także pozbawieni lokatorzy zamieszkujący nieruchomości zabudowane.

Powyższe okoliczności należy rozpatrywać także w kontekście naruszenia prawa własności przewidzianego w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie to może mieć postać zarówno naruszenia prawa własności komunalnej, której przedstawiciele organów wyzbyli się

w sposób nieuprawniony, jak i naruszenia prawa własności prywatnej, tj. własności rzeczywiście byłych właścicieli nieruchomości warszawskich lub ich spadkobierców.

Ponadto wymagają one również analizy z perspektywy zgodności z art. 75 Konstytucji, zgodnie z którym władze publiczne są zobowiązane do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i ochrony praw lokatorów. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II SA/Wa 2715/11, LEX nr 1145930), przepis ten nakłada na ustawodawcę obowiązek wydania przepisów ustawowych, zapewniających ochronę praw tej grupy osób. Pojęcie „lokatora”, jak zwraca się uwagę w literaturze, należy rozumieć szeroko. Sytuacja prawna lokatora jest wyznaczona przez typ uprawnienia, jakie mu przysługuje do zajmowanego lokalu. Uprawnienia te można zaliczyć do „innych praw majątkowych” w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji, co oznacza, że w płaszczyźnie prawa materialnego ochrona praw lokatorów opierać się będzie przede wszystkim o ten przepis, jako że ustanawia on prawo podmiotowe o randze konstytucyjnej (por. L. Garlicki, Konstytucja).

Należy zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie, kształtowanym w oparciu o przepisy obowiązującej Konstytucji, szeroko wypowiadał się na temat ochrony praw nie tylko najemców, ale także innych lokatorów. Wskazywał bowiem, że prawo do mieszkania umożliwia realizację godności ludzkiej, a w związku z tym standard ochrony tego prawa powinien być wysoki. Obowiązek zapewnienia minimalnego standardu ochrony interesów lokatorów wynika z podstawowych założeń aksjologicznych polskiego systemu prawnego – w szczególności niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji).

Potrzeba zapewnienia należytej ochrony praw lokatorów jest szczególnie widoczna na tle tych stanów faktycznych, 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. Skala tego zjawiska i towarzyszący mu spadek zaufania do państwa spowodował podjęcie inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do zmiany art. 191 Kodeksu karnego, która zakończyła się przyjęciem ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. poz. 1549). Decyzja ustawodawcy o zastosowaniu do zwalczania efektów tych nadużyć środka z zakresu prawa karnego, który stanowi *ultima ratio* pokazuje zdeterminowanie i konieczność sięgania po środki nadzwyczajne w zwalczaniu tych nadużyć.

W konsekwencji skali występujących naruszeń i towarzyszących im negatywnych zjawisk należy uznać, że obecny stan prawny może być ponadto oceniany jako sprzeczny z art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zarzut działania państwa sprzecznego z niniejszym standardem konstytucyjnym uzasadniać może bowiem – w świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – istnienie regulacji prawnych, które kreują złudne i nieefektywne mechanizmy mające na celu ochronę praw podmiotowych.

Powyższe naruszenia wymagają zatem podjęcia działań nadzwyczajnych, które zmierzają do ochrony dóbr bardziej zasługujących na ochronę aniżeli stabilność decyzji administracyjnych. Jednocześnie jednak zamiarem projektodawcy nie jest wzruszanie tych stanów prawnych, w których wystąpiły nieodwracalne skutki prawne, a w szczególności prawa do nieruchomości nabyły osoby w dobrej wierze. Wówczas usunięcie stwierdzonego w takiej sprawie naruszenia mogłoby powodować wystąpienie kolejnych nieuzasadnionych naruszeń praw podstawowych, podważając zaufanie do państwa i jego organów. Jednocześnie jednak nie oznacza to, że ustawodawca nie może w inny sposób zmierzać do usunięcia negatywnych skutków decyzji reprivatyzacyjnych wydanych z naruszeniem prawa. Jest to możliwe, a wręcz konieczne w stosunku do tych osób, które swoim działaniem lub zaniechaniem przyczyniły się do wystąpienia naruszenia.

Celem projektodawcy nie jest również wkroczenie projektowanym aktem prawnym w materię zarezerwowaną dla wymiaru sprawiedliwości, o której mowa w art. 175 ust. 1 Konstytucji, przede wszystkim dla sądownictwa powszechnego i sądownictwa administracyjnego. Jednocześnie jednak należy uznać, że ustawodawca ma obowiązek stworzyć właściwym organom możliwość dochodzenia roszczeń na drodze sądowej w tych przypadkach, w których obecnie obowiązujące procedury nie są dostosowane do charakteru występujących nadużyć, które miały miejsce w toku reprivatyzacji.

2. Rzeczywisty stan rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana

Stan prawny regulujący kwestię roszczeń o zwrot nieruchomości warszawskich lub roszczeń o zapłatę odszkodowania za utracone prawo do tych nieruchomości był do chwili obecnej przedmiotem wielokrotnych zmian. Ponadto do oceny ważności wielu roszczeń przysługujących w tym zakresie obywatelom państw obcych konieczne jest uwzględnienie

postanowień umów międzynarodowych zawartych z tymi państwami w zakresie przejęcia niektórych roszczeń.

Zgodnie z art. 7 dekretu, osoby uprawnione wskazane w dekreście mogły zgłosić, w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie przez gminę gruntu, który przeszedł z mocy prawa na własność gminy m.st. Warszawy na podstawie dekretu, wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. W razie nieuwzględnienia tego wniosku gmina powinna była zaoferować uprawnionemu, w miarę posiadania zapasu gruntów, na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej, bądź prawo zabudowy na takim gruncie (art. 7 ust. 4 dekretu). W przypadku niezgłoszenia wskazanego wniosku lub nieprzyznania z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy, dekret przewidywał wypłatę odszkodowania przez gminę (art. 7 ust. 5 dekretu). Ponadto, w przypadku nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy wszystkie budynki, położone na gruncie, przechodziły na własność gminy, która zobowiązana była do wypłaty właścicielowi odszkodowania za budynki nadające się do użytkowania lub naprawy. Odszkodowanie miało być wypłacane na podstawie przepisów rozporządzenia, o którym mowa w art. 9 ust. 3 dekretu. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, rozporządzenie to nigdy nie zostało wydane, jednak treść powołanych przepisów jest jednoznaczna – przejęcie nieruchomości miało nastąpić za odszkodowaniem. W praktyce odszkodowania takie nie zostały wypłacone. Wyjątkiem wynikającym jednak z innych przepisów były odszkodowania wypłacane przez państwa obce na podstawie umów indemnizacyjnych.

Zgodnie z art. 1 dekretu, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły z dniem wejścia w życie dekretu (tj. z dniem 21 listopada 1945 r.) na własność gminy m.st. Warszawy. Następnie na podstawie art. 32 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130, z późn. zm.) na skutek zniesienia gminy m.st. Warszawy, jej majątek stał się z mocy prawa majątkiem państwa. Tym samym całość ówczesnego warszawskiego mienia komunalnego została znacjonalizowana – przeszła na własność Skarbu Państwa. Stan ten trwał do czasu wejścia w życie w dniu 27 maja 1990 r. ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, z późn. zm.), na podstawie której przeważająca część nieruchomości wywłaszczonych na

podstawie dekretu została skomunalizowana na rzecz m.st. Warszawy. Adresatem roszczeń stały się organy samorządowe.

Art. 7 dekretu dotyczył prawa wieczystej dzierżawy i prawa zabudowy. Prawo wieczystej dzierżawy było zbywalnym prawem rzeczowym powstającym w drodze umowy, którego treść obejmowała uprawnienie do korzystania z gruntu, pobierania pożytków i ochrony zbliżonej do ochrony właściciela. Prawo to trwało w kształcie wytworzonym jeszcze przez prawodawstwo zaboru rosyjskiego. Treścią prawa zabudowy było natomiast uprawnienie do wzniesienia na cudzym gruncie, oddanym uprawnionemu na oznaczony, stosunkowo długi czas, określonej budowli oraz umożliwienie mu korzystania z gruntu w zakresie niezbędnym do korzystania z budynku. Unifikacji prawa zabudowy dokonano po wojnie – dekretem z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy (Dz. U. Nr 50, poz. 280; dalej: d.p.z. lub dekret o prawie zabudowy), obowiązującym od 21 listopada 1945 r. Prawo to mogło być nabyte na czas nie krótszy niż trzydzieści lat i nie dłuższy niż osiemdziesiąt lat, z możliwością przedłużenia o kolejne dwadzieścia lat (art. 3 d.p.z.). Prawo zabudowy mogło być zbywane, dziedziczone i obciążane (art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze d.p.z.).

Przepisy dekretu o prawie zabudowy zostały uchylone 1 stycznia 1947 r., tj. w dniu wejścia w życie dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. Nr 57, poz. 321, z późn. zm.; dalej: PWPPrRzecz). Prawo zabudowy oraz prawo wieczystej dzierżawy zostały zastąpione nową instytucją – własnością czasową.

W dekrete z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319, z późn. zm.; dalej: d.p.r. lub prawo rzeczowe) własność czasowa była definiowana jako przeniesienie własności nieruchomości przez Skarb Państwa albo przez związek samorządu terytorialnego lub inną osobę prawną prawa publicznego z zastrzeżeniem, że z upływem oznaczonego terminu własność powróci samym przez się prawem do zbywcy (art. 100 d.p.r.). Termin powrotu nie mógł być krótszy niż lat trzydzieści ani dłuższy niż lat osiemdziesiąt. W ostatnich pięciu latach przed upływem zastrzeżonego terminu termin ten mógł być przedłużony na okres nieprzenoszący lat dwudziestu. Przepisy nie zawierały ograniczenia w liczbie przedłużeń umowy.

W myśl art. XXXIX PWPPrRzecz, prawa zabudowy, ustanowione przed wejściem w życie prawa rzeczowego na gruntach należących do Skarbu Państwa, związków samorządu terytorialnego lub innych osób prawnych prawa publicznego mogły być zmienione przez umowę na własność czasową, przewidzianą w prawie rzeczowym (art. 100-112). Dotyczyło

to również dzierżawy wieczystej w rozumieniu dekretu, który został utrzymany w mocy. Przez przyznanie prawa zabudowy lub prawa dzierżawy wieczystej w rozumieniu dekretu należało – od dnia wejścia w życie prawa rzeczowego – rozumieć przeniesienie własności gruntu za opłatą symboliczną z zastrzeżeniem powrotu własności na rzecz gminy m.st. Warszawy, stosownie do przepisów prawa rzeczowego. Budynki, które w myśl art. 5 dekretu stanowiły własność dotychczasowych właścicieli, uważane były za odrębne nieruchomości. W rezultacie, choć wraz z wejściem w życie prawa rzeczowego powstawanie nowych stosunków prawnych opartych na konstrukcji wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy stało się niedopuszczalne, umowny tryb przekształcania tych praw we własność czasową nie doprowadził do całkowitego ich usunięcia z polskiego porządku prawnego. Stosownie do art. XXXI PWPrRzecz, treść praw rzeczowych, których powstanie nie było od chwili wejścia w życie prawa rzeczowego możliwe, lecz które pozostawały nadal w mocy, podlegała przepisom dotychczasowym.

Na podstawie art. 41 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159, z późn. zm.; dalej: u.g.t.), zgodnie z którym istniejące w dniu wejścia w życie tej ustawy prawa własności czasowej, prawa zabudowy, prawa wieloletniej dzierżawy lub użytkowania gruntu jako prawa wieczystego albo zarząd i użytkowanie gruntu (nieruchomości) ustanowione na rzecz innych jednostek niż państwowe, staną się prawem użytkowania lub prawem wieczystego użytkowania w rozumieniu u.g.t. w wypadkach i na warunkach, które określi Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia, 26 stycznia 1962 r. Minister Gospodarki Komunalnej wydał rozporządzenie w sprawie zmiany niektórych praw do gruntu na prawo wieczystego użytkowania lub użytkowania (Dz. U. Nr 15, poz. 67). Weszło ono w życie w dniu 9 marca 1962 r. Zgodnie z § 2 pkt 4 tego rozporządzenia, prawem wieczystego użytkowania stały się prawa wieczystej dzierżawy, prawa zabudowy i prawa własności czasowej, ustanawiane na podstawie dekretu, przysługujące osobom fizycznym i osobom prawnym, niebędącym jednostkami państwowymi oraz organizacjami społecznymi w rozumieniu art. 3 ust. 2 u.g.t., a także spółdzielniom budownictwa mieszkaniowego. Okres trwania wieczystego użytkowania powstałego w wyniku zmiany dotychczasowego prawa odpowiadał okresowi trwania dotychczasowego prawa. Jeżeli dotychczasowe prawo było prawem wieczystym, okres trwania wieczystego użytkowania wynosił dziewięćdziesiąt dziewięć lat, licząc od dnia powstania prawa ulegającego zmianie. Jeżeli ulegające zmianie prawo do gruntu było ustanowione na czas nieokreślony, okres trwania wieczystego użytkowania określał organ gospodarki

mieszkaniowej prezydium właściwej powiatowej (miejskiej, dzielnicowej) rady narodowej. Osoby zainteresowane mogły wystąpić z wnioskiem o przedłużenie wieczystego użytkowania na okres dziewięćdziesięciu dziewięciu lat lub na okres nie krótszy niż czterdzieści lat (§ 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia).

Przepisami podstawowymi dla określenia przesłanek i trybu występowania z roszczeniami w momencie stworzenia faktycznych możliwości zgłaszania takich roszczeń była ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99, z późn. zm.; dalej: GospGruntU), która wprowadziła szczególne unormowania odnoszące się do konkretnych sytuacji byłych właścicieli nieruchomości warszawskich. Zgodnie z art. 82 GospGruntU terenowemu organowi administracji państwowej przyznano prawo pierwokupu w wypadku sprzedaży niezabudowanej nieruchomości, położonej na terenie przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe, nieruchomości nabytej uprzednio od państwa oraz nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Prawo pierwokupu nie przysługiwało, jeżeli sprzedaż następowała na rzecz osób uprawnionych do dziedziczenia ustawowego po osobie dokonującej sprzedaży. W myśl art. 83 GospGruntU, właściciel nieruchomości mógł ją sprzedać osobie trzeciej tylko pod warunkiem, że terenowy organ administracji państwowej nie wykonał prawa pierwokupu. Przywołaną ustawą dopuszczono zatem – w określonych przypadkach – zwrot nieruchomości bądź wypłacenie odszkodowania. Przepisy te stanowiły odrębną i wyłączną podstawę zwrotu nieruchomości warszawskiej bądź przyznania odszkodowania.

Wraz z wejściem w życie w dniu 1 sierpnia 1985 r. GospGruntU wygaszono prawo do odszkodowania za przejęte przez państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości dekretowych, wprowadzając rozwiązanie szczególne odnoszące się do odszkodowań za nieruchomości warszawskie.

Przepisy regulujące roszczenia w stosunku do nieruchomości warszawskich zostały następnie w znacznej mierze powielone w art. 214 i 215 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741, z późn. zm.; dalej: GospNierU). Zgodnie z art. 214 GospNierU poprzednim właścicielom, których prawa do odszkodowania za przejęte przez państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu wygasły na podstawie przepisów ustawy wymienionej w art. 241 pkt 1, jeżeli zgłosili oni lub ich następcy prawni w terminie do dnia 31 grudnia 1988 r. wnioski o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste, może zostać

zwrócona jedna nieruchomości. Zwrot nieruchomości przysługiwał poprzednim właścicielom działek zabudowanych domami jednorodzinnymi, małymi domami mieszkalnymi i domami, w których liczba izb nie przekracza 20, oraz domami, w których przed dniem 21 listopada 1945 r. została wyodrębniona własność poszczególnych lokali, a także domami, które stanowiły przed tym dniem własność spółdzielni mieszkaniowych.

Realizacja uprawnień określonych w art. 214 GospNierU uzależniona była od uprzedniego zgłoszenia, przez osoby uprawnione, w terminie do 31 grudnia 1988 r., wniosku o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste. Termin ten jest terminem zawitym prawa materialnego i w przypadku jego uchybienia roszczenie wygasło. Sprawy wszczęte na skutek wniosków złożonych pod rządami uchylonej GospGruntU (na podstawie art. 82) i niezakończone decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie komentowanej ustawy podlegały, zgodnie z art. 233 GospNierU, rozpoznaniu na podstawie nowej ustawy, a więc art. 214 GospNierU. Jeżeli więc sprawa o odszkodowanie za nieruchomość warszawską nie została rozpoznana do dnia 1 sierpnia 1985 r., to od tej daty mogła być rozpatrywana tylko na podstawie art. 83 GospGruntU, a od 1 stycznia 1998 r. – na podstawie art. 215 GospNierU, z uwzględnieniem faktu wygaśnięcia prawa do odszkodowania przewidzianego w art. 7 ust. 5 i art. 8 dekretu (wyr. WSA w Warszawie z 23.9.2005 r., I SA/WA 1692/04, Legalis).

W wyroku z dnia 13 czerwca 2011 r. (SK 41/09, Dz. U. Nr 130, poz. 762) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 215 ust. 2 GospNierU jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 oraz w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim ogranicza stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości do nieruchomości, które przeszły na własność gminy m.st. Warszawy lub państwa na podstawie dekretu, innych niż domy jednorodzinne, jeżeli przeszły one na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r. i działek, które przed dniem wejścia w życie powołanego dekretu mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciele lub ich następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nimi po dniu 5 kwietnia 1958 r.

Następnie ustawodawca – biorąc pod uwagę stan prawny i faktyczny związany z obrotem roszczeniami i coraz częściej pojawiające się informacje o rażących naruszeniach związanych z tzw. procesem reprivatyzacji - wprowadził w ramach ustawy 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; dalej: ustawa z 25 czerwca 2015 r.), ograniczenia w art. 214a, i art. 214b GospNierU. Przepis art. 214a wprowadził dodatkowe

przesłanki odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu ze względu na:

- 1) przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele publiczne;
- 2) sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich;
- 3) zabudowę przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dokonaną po dniu wejścia w życie dekretu;
- 4) odbudowę lub remont, dokonany ze środków publicznych, budynków, o których mowa w art. 5 dekretu, zniszczonych w latach 1939-1945 więcej niż w 66%;
- 5) brak możliwości dokonania zgodnego z prawem i ładu przestrzennym podziału nieruchomości, której jedynie część jest przedmiotem roszczenia określonego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu.

Art. 3 tej ustawy przewidywał również wyłączenie stosowania nowych przepisów (wprowadzających ograniczenia w sprzedaży roszczeń) w przypadku złożenia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy do akt postępowania administracyjnego, sądowno-administracyjnego lub sądowego umowy sprzedaży praw i roszczeń określonych w dekrete, roszczeń określonych w art. 214 GospNierU lub prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na skutek realizacji tychże roszczeń.

Ustawodawca dostrzegł również patologię ustanawiania kuratorów dla byłych właścicieli, których miejsce pobytu nie było znane, gdyż w rzeczywistości nie żyli i wprowadził zakaz ustanawiania takiego kuratora, jeśli istnieją przesłanki uznania osoby za zmarłą.

Na podstawie tych przepisów organy administracji wydawały na przestrzeni ostatnich ponad 30 lat różne decyzje w przedmiocie zwrotu nieruchomości lub podstaw do odszkodowań. Część z tych decyzji była następnie podstawą do orzekania w postępowaniach cywilnych zapłaty odszkodowań. Należy też zauważyć, że w wielu sprawach organy zawarły również ugody administracyjne lub ugody cywilnoprawne.

Należy wskazać, że wielość organów rozstrzygających w niniejszych sprawach, a także stanów faktycznych, w których rozstrzygnięcia te zapadły utrudnia kontrolę ich prawidłowości w ramach obowiązujących procedur. Jednocześnie możliwość wznowienia postępowań lub stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie odpowiednio art. 145 i 156 Kodeksu postępowania administracyjnego jest istotnie ograniczona, ze względu na stosunkowo wąskie i niedostosowane do sytuacji, w których doszło i dochodzi do naruszeń

reprzywatyzacyjnych przesłanki materialne. Ponadto w stosunku do znacznej liczby decyzji zastosowanie tych trybów nadzwyczajnych nie jest możliwe ze względu na upływ czasu.

Wykorzystanie istniejących trybów wzruszenia zapadłych rozstrzygnięć wymagałoby ponadto ze strony właściwych organów swoistej „autokontroli” na dużą skalę, co w praktyce ze względów choćby psychologicznych, jest bardzo mało prawdopodobne. W sprawach dotyczących wydania decyzji reprzywatyzacyjnych występują ponadto przesłanki świadczące o rażącym lub nawet świadomym zaniedbaniu obowiązków przez urzędników uczestniczących w postępowaniu, co również przemawia za stworzeniem autonomicznego organu procedującego w sposób wysoce transparentny, w oparciu o nadzwyczajny tryb postępowania kasatoryjno-reformatoryjnego.

Dopuszczalność wprowadzenia takiego nadzwyczajnego trybu zmiany decyzji administracyjnych nie może budzić wątpliwości w świetle art. 163 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić decyzję, na mocy której strona nabyła prawo, także w innych przypadkach oraz na innych zasadach niż określone w rozdziale 13 K.p.a., o ile przewidują to przepisy szczególne.

Analiza obowiązującego ustawodawstwa wskazuje wiele przykładów, w których można zmienić lub uchylić decyzję administracyjną w takim szczególnym trybie, który w doktrynie określa się, wskazując, iż treść art. 163 K.p.a. świadczy o obowiązywaniu równolegle, obok regulowanego przepisami K.p.a. odrębnego trybu weryfikacji decyzji (por. za A. Matan, Komentarz do art. 163 Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX, np.: art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2016 r. poz. 1534, art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. z 2016 r. poz. 1518 i 1579, art. 36a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz. U. z 2016 r. poz. 290, z późn. zm., art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. z 2013 r. poz. 21, z późn. zm.). Dopuszczalność wzruszenia decyzji administracyjnej w takim trybie znalazła także potwierdzenie w orzecznictwie (por. np. wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 4 lutego 1994 r., SA/Wr 2063/93, ONSA 1995, nr 1, poz. 37, w którym stwierdzono, że postępowanie z urzędu przed wojewódzką komisją lekarską, o jakim mowa w art. 28 ust. 2 zdanie drugie u.p.o.o., jest postępowaniem szczególnym, o którym mowa w art. 163 K.p.a.; wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 1998 r., IV SA 485/98, ONSA 2000, nr 1, poz. 18, w którym przyjęto, że art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego jest przepisem szczególnym w rozumieniu art. 163 K.p.a.; wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 maja 1991 r., II SA 369/91, ONSA 1991,

nr 3-4, poz. 63, gdzie stwierdza się, że sprawa o odroczenie służby wojskowej jest inną sprawą niż sprawa o cofnięcie przyznanego odroczenia służby wojskowej).

W piśmiennictwie wskazuje się ponadto, iż przepisem szczególnym w rozumieniu art. 163 K.p.a. może być tylko przepis prawny rangi ustawowej oraz przepisy aktów prawnych wydanych na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Postępowanie prowadzone na podstawie art. 163 K.p.a. jest zaś „nowym” postępowaniem, w „nowej sprawie administracyjnej”. Na aspekt „nowości” sprawy administracyjnej rozstrzyganej w oparciu o komentowany przepis zwraca uwagę NSA w wyroku z dnia 4 lutego 1994 r. (SA/Wr 2063/93, niepubl.): „1. Postępowanie z urzędu przed wojewódzką komisją lekarską, o jakim mowa w art. 28 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16), jest postępowaniem szczególnym, o którym mowa w art. 163 K.p.a. 2. Wszczęte z urzędu w powyższym trybie postępowanie w celu zmiany orzeczenia o zdolności poborowego do czynnej służby wojskowej może być prowadzone po skutecznym zawiadomieniu poborowego o wszczęciu postępowania, umożliwiającym mu czynny udział w postępowaniu (...)”.

Odnosnie przesłanek uzasadniających wzruszalność decyzji administracyjnych na podstawie art. 163 K.p.a. wskazuje się natomiast, iż zmiana przepisu prawa tworzącego sprawę administracyjną nie powoduje automatycznie aktualizacji kompetencji weryfikacyjnych organu. Wymagane jest w tym zakresie wprowadzenie przez ustawodawcę albo generalnej klauzuli wypowiadającej się o losie dotychczas obowiązujących decyzji, albo umocowanie organu przepisem szczególnym do uchylecia lub zmiany decyzji (por. Kotarba Katarzyna, Przesłanki uzasadniające odwołalność decyzji administracyjnych na podstawie art. 163 K.p.a., PPP.2009.1.39, Teza nr 3, 95962/3).

Należy wskazać, iż projektowane rozwiązania pozwalają również na usunięcie pozostałych skutków naruszeń w sprawach dotyczących decyzji reprivatyzacyjnych, mających postać uszczerbku majątkowego w zasobie mienia komunalnego, czy pokrzywdzenia lokatorów w wyniku rażąco sprzecznych z zasadami współzycia społecznego działań właścicieli kamienic.

Projektowana ustawa ma na celu wywarcie efektów prewencyjnych poprzez doprecyzowanie już obowiązujących, ale trudnych do realizacji podstaw odpowiedzialności urzędniczej. Przyjęcie projektowanej ustawy pozwoli na rozstrzygnięcie kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej urzędników, którzy w sposób rażący zaniedbali swoich

obowiązków, biorąc udział w rozstrzygnięciu reprivatyzacyjnym. Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1169) reguluje sytuacje, w których szkodę w wyniku działań urzędnika poniósł obywatel. Zarówno przesłanki formalne (takie jak prejudykat odpowiedzialności wymieniony w art. 6 ustawy, czy wskazane w art. 5 ustawy wypłacenie obywatelowi odszkodowania), jak i przesłanki materialne (poniesienie szkody przez obywatela) wyłączają jej stosowanie w stosunku do urzędnika w sytuacji, w której szkodę poniósł Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego.

3. Różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

3.1 Rozwiązania organizacyjno-ustrojowe

a) Komisja

Organem służącym realizacji celów ustawy jest Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa. Komisja jest organem administracji publicznej stojącym na straży interesu publicznego, w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich.

Należy zauważyć, że zarówno konstrukcja organu kolegialnego, będącego organem administracji podległym lub nadzorowanym przez Prezesa Rady Ministrów, jak i konstrukcja szczególnego organu nadzorczego jest powszechnie wykorzystywana w ramach centralnej administracji rządowej. Jako przykład organu zbliżonego pod względem konstrukcyjnym i funkcjonalnym do projektowanej niniejszą ustawą Komisji wskazać można Krajową Komisję Uwłaszczeniową działającą na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, z późn. zm.) oraz powołaną na podstawie art. 62 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.) Komisję Majątkową.

Obie Komisje działały w ramach systemu centralnych organów administracji powołanych do regulowania kwestii majątkowych dotyczących nieruchomości w drodze decyzji administracyjnych.

Działająca również w obecnym stanie prawnym Komisja Uwłaszczeniowa wydaje decyzje administracyjne (w tym rozstrzygnięcia reformatoryjne) jako organ odwoławczy od decyzji wojewody w stosunku do mienia objętego komunalizacją. Komisja ta jest również odrębnym organem kolegialnym, którego obsługę zapewnia Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, a którego członków powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191) prawomocna decyzja w sprawie stwierdzenia nabycia mienia komunalnego z mocy prawa lub przekazania stanowi podstawę do wpisu w księdze wieczystej.

Komisja Majątkowa natomiast prowadziła tzw. postępowanie regulacyjne. Postępowanie regulacyjne było szczególnym postępowaniem administracyjnym mającym na celu przywrócenie kościelnym osobom prawnym własności upaństwowionych nieruchomości, przyznanie odpowiedniej nieruchomości zamiennej (gdyby przywrócenie własności natrafiało na trudne do przezwyciężenia przeszkody), ewentualnie przyznanie odszkodowania. Zarówno orzeczenie uwzględniające wniosek o wszczęcie postępowania regulacyjnego, jak i ugoda zawarta przed zespołem orzekającym stanowiły na podstawie art. 63 ust. 7 tej ustawy podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych i w ewidencji gruntów.

Komisja złożona była z przedstawicieli wyznaczanych w równej liczbie przez Urząd do Spraw Wyznań i Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski. Uczestnikami postępowania regulacyjnego były oprócz wnioskodawcy wszystkie zainteresowane jednostki państwowe i kościelne. Wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego należało zgłosić w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy, zaś roszczenia niezgłoszone w tym terminie wygasały. Zgodnie natomiast z art. 62 ust. 4 ustawy, wszystkie postępowania sądowe lub administracyjne dotyczące nieruchomości objętych postępowaniem regulacyjnym ulegały zawieszeniu, a sądy i organy administracji państwowej miały obowiązek przekazać akta tych postępowań Urzędowi do Spraw Wyznań w celu przedłożenia Komisji.

Projektowana Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa ma się składać z przewodniczącego powoływanego i odwoływanego przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Sprawiedliwości składany w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz 8 członków powoływanych i odwoływanych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Takie ukształtowanie kompetencji kreacyjnych podzielone pomiędzy organy administracji rządowej stanowiące element władzy wykonawczej, a Sejm stanowiący element władzy ustawodawczej ma na celu zapewnienie większej transparentności postępowania i pełny obiektywizm Komisji. Członkowie Komisji wybierani przez Sejm powinni być wyłaniani w drodze porozumienia pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami reprezentowanymi w Sejmie. Przyznanie takich kompetencji członkom władzy ustawodawczej nie powoduje jednak zmiany charakteru samej Komisji, która pozostaje organem władzy wykonawczej, a ściślej organem administracji rządowej. O jej statusie przesądza wprost art. 3 ust. 3 projektowanej ustawy i umiejscowienie przy urzędzie obsługującym centralny organ administracji rządowej. Możliwość powoływania i odwoływania pozostałych członków Komisji przez Sejm pełni zaś rolę szczególnej formuły gwarancji wzajemnej kontroli władz (w ramach systemu check and balances), której zastosowanie podyktowane jest szczególnymi uprawnieniami Komisji.

Wątpliwości nie powinno budzić również określenie pozycji ustrojowej Komisji jako organu administracji rządowej, w sytuacji w której wydaje ona decyzje w stosunku do decyzji organów samorządowych dotyczących mienia komunalnego. Przewidziane w projekcie uprawnienia Komisji mają charakter nadzorczy. Rozstrzygnięcia, które Komisja ma wydawać w oparciu o projektowane przepisy (art. 24 projektu), będące rezultatem weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich nie mają zmierzać do pozbawienia jednostki samorządu terytorialnego prawa własności nieruchomości, wręcz odwrotnie. Celem postępowania Komisji będzie przywrócenie tego prawa, jeżeli zostało ono utracone w wyniku rażących nieprawidłowości.

Kompetencję dla właściwego ministra do uchylenia lub zmiany każdej decyzji ostatecznej, w tym decyzji organów jednostek samorządu terytorialnego, przewiduje art. 161 K.p.a., w stosunku do sytuacji, w których nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa. W przypadku decyzji wydanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej przepis K.p.a. przyznaje taką kompetencję także wojewodzie.

Podobnie również decyzje w zakresie komunalizacji mienia na podstawie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych wydaje wojewoda i Komisja Uwłaszczeniowa. Kompetencji projektowanej Komisji nie można sprowadzić do wyróżnianych w doktrynie tzw. aktów nadzoru nad

samorządem terytorialnym. Celem działania Komisji nie jest bowiem funkcjonalna korekta wszystkich działań organów jednostek samorządu terytorialnego, ale korekta stanu prawnego powiązanego z wyraźnie określoną kategorią decyzji dotyczących nieruchomości. Jak wskazano w punkcie 2 uzasadnienia, decyzje reprivatyzacyjne dotyczące nieruchomości warszawskich nie były wydawane tylko przez organy samorządu terytorialnego i nie dotyczyły wyłącznie mienia komunalnego (mienie państwowe dopiero zostało przekształcone w procesie komunalizacji). Ponadto Komisji przyznane zostają niniejszym projektem dodatkowe uprawnienia do przyznania zwrotu równowartości nienależnego świadczenia za mienie utracone w wyniku naruszeń oraz kompetencja do określania odpowiedzialności urzędniczej. Są to kompetencje do kształtowania stosunku administracyjno-prawnego w formie klasycznych aktów administracyjnych.

Jak się natomiast podkreśla w literaturze z kategorii aktów nadzoru jako szczególnej formy działania wyłączone zostały akty podejmowane w ramach nadzoru wykonywanego na podstawie przepisów prawa materialnego poza strukturami administracji zdecentralizowanej (por. System Prawa Administracyjnego, red. prof. dr hab. Roman Hauser, prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski oraz prof. dr hab. Andrzej Wróbel, C.H. Beck 2015). Projektowane rozwiązanie obejmujące prowadzenie przez Komisję postępowania w przedmiocie decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich opiera się na niniejszym założeniu. W doktrynie podkreśla się również, że z zakresu pojęcia aktów nadzoru wyłączone są te rodzaje rozstrzygnięć, w których szczególne formy działania środków nadzorczych powiązane są z kierownictwem. Prawo nie ogranicza bowiem w tym przypadku kryteriów ich stosowania, dopuszczając badanie rozstrzygnięć nie tylko pod względem ich zgodności z prawem, ale także celowości, gospodarności czy zgodności z polityką rządu (państwa).

Zgodnie z założeniem niniejszego projektu, w skład Komisji będzie mogła wchodzić osoba dająca rękojmię należytego rozstrzygnięcia w sprawach nieprawidłowości reprivatyzacyjnych. Do wymogów koniecznych dla powołania w skład Komisji będą należały: posiadanie obywatelstwa polskiego, pełnej zdolności do czynności prawnych i korzystanie z pełni praw publicznych, niekaralność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione umyślnie, posiadanie wyższego wykształcenia prawniczego lub niezbędnej wiedzy w zakresie gospodarowania nieruchomościami, a także nieposzlakowanej opinii. Zakłada się, iż przewodniczącym Komisji będzie osoba w randze sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości albo w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, co pozwoli zapewnić reprezentację Komisji na odpowiednio wysokim poziomie.

Przewodniczący będzie kierował pracami Komisji i reprezentował ją na zewnątrz. Przewodniczący będzie również dbał o porządek podczas posiedzeń Komisji (będzie mógł wykorzystywać w tym celu instrumenty tzw. policji sesyjnej). Zakłada się, że przewodniczący Komisji będzie mógł wydawać zarządzenia.

Proponuje się, ażeby przewodniczącemu Komisji przysługiwała ryczałtowa miesięczna dieta wynosząca 3-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2015 r. poz. 2008 oraz z 2016 r. poz. 1265), natomiast członkom Komisji ryczałtowa miesięczna dieta wynosząca 1,5 krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie przepisów wskazanej wyżej ustawy. Członkowi Komisji, który nie pozostaje w stosunku pracy lub nie wykonuje zajęć zarobkowych innych niż związane z wykonywaniem funkcji członka Komisji, przysługuje wynagrodzenie w związku z wykonywanymi czynnościami Komisji w wysokości odpowiadającej uposażeniu podsekretarza stanu. W takim przypadku członkowi Komisji nie przysługuje dieta, o której mowa w art. 5 ust. 2. Dieta członków Komisji wypłacana będzie z budżetu państwa z części 02 – Kancelaria Sejmu. Działalność Komisji w pozostałym zakresie będzie finansowana z budżetu państwa z części 37 – Sprawiedliwość. Obsługę administracyjno-biurową Komisji Weryfikacyjnej zapewni urząd obsługujący Ministra Sprawiedliwości.

Regulamin działania Komisji określi Minister Sprawiedliwości.

b) Społeczna Rada

Projektuje się, że przy Komisji – jako organ opiniodawczo-doradczy – będzie działała Społeczna Rada w liczbie do 9 osób powoływanych 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. Szczegółowe zasady działania Rady i jej relacje z Komisją nie wymagają przepisów rangi ustawowej. Ze względu na ich wewnętrzny charakter nie jest również konieczne określenie ich w formie rozporządzenia. Wystarczające jest określenie tych kwestii w regulaminie Komisji.

3.2 Szczególny tryb postępowania

a) Postępowanie sprawdzające

Proponuje się, ażeby w stosunku do decyzji reprivatyzacyjnych Komisja przeprowadzała z urzędu czynności sprawdzające zmierzające do ustalenia, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania rozpoznawczego (art. 13 ust. 1 projektu). Rezultat czynności sprawdzających ma zatem – zgodnie z zamierzeniem projektodawcy – stanowić asumpt do wszczęcia z urzędu i przeprowadzenia przez Komisję właściwego postępowania rozpoznawczego. Proponuje się zatem, ażeby postanowienie o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja wydawała w przypadku stwierdzenia uprawdopodobnienia, że decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem prawa (art. 13 ust. 2 projektu).

b) Postępowanie rozpoznawcze

Ustawa wprowadza szczególny tryb postępowania administracyjnego. W zakresie nieuregulowanym w ustawie, do spraw nią objętych będą miały zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 30 projektu).

W celu zapewnienia jak najpełniejszego rozpatrzenia przez Komisję spraw w toczącym się przed nią postępowaniu, w art. 10 projektu proponuje się, ażeby organy administracji rządowej oraz podległe im jednostki organizacyjne, na wniosek przewodniczącego Komisji miały obowiązek udzielania Komisji, w ramach swoich kompetencji, pomocy przy wykonywaniu zadań. Obowiązek ten dotyczył będzie w szczególności przedstawiania niezbędnych informacji i dokumentów oraz wydawania opinii. Akta postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych organy oraz jednostki będą miały obowiązek przekazać Komisji w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku przewodniczącego Komisji.

Przewiduje się ponadto, że przewodniczący Komisji będzie mógł wystąpić do prokuratora z wnioskiem o przeszukanie pomieszczeń lub innych miejsc lub zajęcie rzeczy w celu zabezpieczenia dowodu w sprawie lub zabezpieczenia zwrotu równowartości nienależnego świadczenia (art. 11 ust. 1 projektu). Prokurator będzie mógł wydać postanowienie o przeszukaniu pomieszczeń lub innych miejsc lub zajęciu rzeczy w celu zabezpieczenia dowodu w sprawie lub zabezpieczenia zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, jeśli będzie to niezbędne dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania

(art. 11 ust. 2 projektu). Zająte rzeczy prokurator będzie przekazywał Komisji. Postanowienie o zwrocie rzeczy będzie wydawał po zasięgnięciu opinii Komisji (art. 11 ust. 3 projektu).

Zgodnie z projektowanym art. 12 ustawy na wniosek przewodniczącego Komisji lub z urzędu prokurator będzie również przekazywał Komisji informację o toczącym się postępowaniu karnym, którego przedmiotem jest przestępstwo, o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 (decyzja reprivatyzacyjna została wydana w wyniku przestępstwa).

Projekt przewiduje przeprowadzenie przez Komisję – w toku postępowania rozpoznawczego – rozprawy. Rozprawa przed Komisją będzie co do zasady jawna, a wyłączenie jej jawności będzie mogło nastąpić wyłącznie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub ochronę informacji niejawnych, a także z uwagi na zagrożenie spokoju i porządku publicznego (art. 15 ust. 1-3 projektu).

W myśl projektowanej ustawy obowiązkowy będzie udział w rozprawie strony, która została wezwana do stawienia się na rozprawę osobiście. Na stronę, która bez uzasadnionej przyczyny albo bez zezwolenia kierującego rozprawą opuści rozprawę Komisji przed jej zakończeniem, będzie mogła zostać nałożona grzywna do 1000 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania – grzywna do 3000 zł (art. 16 projektu).

Do stawiennictwa na rozprawie zobowiązane będą także osoby wezwane przez Komisję w charakterze świadka lub biegłego (art. 17 ust. 1 projektu). Proponuje się ponadto, ażeby świadek podlegał odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy, o czym Komisja będzie miała obowiązek go pouczyć przed rozpoczęciem przesłuchania (art. 17 ust. 2 projektu).

Podobnie jak w przypadku strony – na świadka lub biegłego, który bez uzasadnionej przyczyny albo bez zezwolenia kierującego rozprawą opuści rozprawę Komisji przed jej zakończeniem, będzie mogła zostać nałożona – zgodnie z projektowanym art. 17 ust. 3 ustawy – grzywna do 1000 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania – grzywna do 3000 zł. Grzywna będzie mogła być również nałożona na świadka lub biegłego, w przypadku, gdy bezzasadnie odmówi złożenia zeznania albo wydania opinii.

W celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania w projekcie wprowadzono możliwość wydania przez Komisję postanowienia nakazującego wpisanie w księdzę wieczystej ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym, a w przypadku decyzji niebędącej decyzją, która wywołała nieodwracalne skutki prawne także zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości (art. 21 ust. 1 projektu). Wprowadzenie tego rozwiązania pozwoli

ograniczyć podejmowanie przez osoby, których dotyczy postępowanie rozpoznawcze, działań zmierzających do wyzbycia się nieruchomości bądź jej obciążenia, do czasu podjęcia przez Komisję ostatecznych decyzji. Zauważyć bowiem należy, że rozprawa przed Komisją ma być jawna. Zaproponowane rozwiązanie jest analogiczne do zabezpieczenia wydawanego przez sąd w postępowaniu cywilnym (por. art. 747 oraz art. 755 Kodeksu postępowania cywilnego), prokuratora i sąd w postępowaniu karnym (por. art. 292 Kodeksu postępowania karnego), a także administracyjne organy egzekucyjne w postępowaniu administracyjnym (por. art. 164 ustawy – Postępowanie egzekucyjne w administracji). Wpis ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym wyłączy rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych. Sprzedaż nieruchomości z takim wpisem będzie zatem obarczona bardzo dużym ryzykiem po stronie kupującego, albowiem nie będzie on korzystał z żadnej ochrony prawnej w przypadku wydania przez Komisję decyzji uchylającej decyzję reprivatyzacyjną. Przy takim wpisie wątpliwe jest też, czy znajdzie się chętny do nabycia nieruchomości. Ponieważ jednak nie można wykluczyć różnych działań podejmowanych przez osoby objęte postępowaniem przed Komisją oraz mając na względzie, że wpis ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu nie wyłącza możliwości zbycia nieruchomości, w projekcie dopuszczono również możliwość ustanowienia w drodze zabezpieczenia zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości będącej przedmiotem postępowania. Wydanie takiego postanowienia skutkować będzie brakiem możliwości podejmowania czynności rozporządzających nieruchomością, które mogłyby powodować po stronie Komisji wątpliwości co do możliwości wydania przez Komisję określonej decyzji. Chodzi tutaj o decyzję uchylającą decyzję reprivatyzacyjną. Zauważyć bowiem należy, że wydanie takiej decyzji zastrzeżono tylko do przypadków, gdy decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych. Jak już wyżej wspomniano sam wpis ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu wyłącza rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych, jednakże nie wyłącza dopuszczalności dokonywania czynności rozporządzających nieruchomością. W okolicznościach konkretnego przypadku może zatem powstać wątpliwość, czy wydanie decyzji uchylającej decyzję reprivatyzacyjną, w przypadku gdy doszło do zbycia nieruchomości w trakcie postępowania rozpoznawczego, musi zostać poprzedzone uznaniem danej czynności prawnej za bezskuteczną. Mając na względzie konieczność niezwłocznego zabezpieczenia postępowania i interesów Skarbu Państwa oraz m.st. Warszawy w projekcie przyjęto, że podstawą wpisu w księdze wieczystej będzie postanowienie z chwilą jego wydania. Z wnioskiem o wpis w księdze wieczystej będzie występować Komisja, przy czym wniosek będzie można również złożyć za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, co będzie skutkować automatycznym

zamieszczeniem wzmianki o wpis w odpowiednim dziale księgi wieczystej. W przypadku wniosku złożonego w ten sposób konieczne będzie przesłanie do sądu prowadzącego księgę wieczyste dokumentów stanowiących podstawę wpisu, czyli postanowienia, w tradycyjny sposób. W projekcie uregulowano również uchylenie zabezpieczenia, jeżeli stało się ono zbędne dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania albo wydano decyzję, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 1, 4 albo 5 (art. 22 projektu).

W art. 8 projektu określono, że Komisja będzie wydawała decyzje administracyjne i postanowienia zwykłą większością głosów, w głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej pięciu członków Komisji, w tym przewodniczącego Komisji. Komisja będzie wydawała decyzje po zasięgnięciu opinii Społecznej Rady, która będzie miała 14 dni na jej wydanie, z możliwością przedłużenia tego terminu na wniosek Rady (art. 9 ust. 1 i 2 projektu). Przesądzono jednocześnie, że Komisja będzie wydawała decyzje pomimo niewydania przez Społeczną Radę opinii w terminie, o którym mowa w projektowanym art. 9 ust. 2 ustawy. Rozwiązanie takie ma zapewnić skuteczne i efektywne działanie Komisji. Zgodnie z projektowanym art. 29 ustawy do decyzji i postanowień Komisji będzie miał odpowiednie zastosowanie przepis art. 127 § 3 K.p.a., chyba że jego stosowanie wyłączą przepisy szczególne. Przewiduje się zatem, iż od rozstrzygnięć Komisji przysługiwał będzie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W postępowaniach z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz w postępowaniach w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego, stwierdzenia nieważności decyzji, a także zmiany lub uchylenia decyzji ostatecznej do przewodniczącego Komisji oraz członków Komisji nie będzie miał zastosowania przepis art. 24 § 1 pkt 5 K.p.a. O wyłączeniu członków Komisji od udziału w postępowaniu w sprawie w przypadkach określonych w art. 24 § 3 K.p.a. będzie postanawiał przewodniczący Komisji na wniosek strony, członka Komisji albo z urzędu, zaś o wyłączeniu przewodniczącego – Komisja, bez udziału przewodniczącego Komisji, na wniosek strony, przewodniczącego Komisji lub jej członka albo z urzędu.

Zgodnie z projektowanym art. 23 ustawy, w razie powzięcia przez Komisję informacji o toczącym się przed organem administracji, sądem administracyjnym, sądem powszechnym lub Sądem Najwyższym postępowaniu dotyczącym decyzji reprivatyzacyjnej albo postępowaniu o zapłatę odszkodowania lub wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości toczącym się na skutek wydania decyzji reprivatyzacyjnej, Komisja zawiadomi o wszczęciu postępowania rozpoznawczego organ lub sąd. Postępowanie przed organem lub sądem podlegać będzie zawieszeniu.

c) Kompetencje do podejmowania przez Komisję decyzji

W art. 24 ust. 1 projektu przewidziano, że postępowanie rozpoznawcze Komisji będzie się kończyć wydaniem decyzji:

- 1) utrzymującej w mocy decyzję reprivatyzacyjną (art. 24 ust. 1 pkt 1) albo
- 2) uchylającej decyzję reprivatyzacyjną w całości lub części i orzeczeniem co do istoty sprawy (art. 24 ust. 1 pkt 2) albo
- 3) uchylającej decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazaniem 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 (art. 24 ust. 1 pkt 3) albo
- 4) w razie, gdy decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, stwierdzającej wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazującej okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić (art. 24 ust. 1 pkt 4) albo
- 5) umarzającej postępowanie rozpoznawcze (art. 24 ust. 1 pkt 5).

Katalog rozstrzygnięć podejmowanych przez Komisję został ukształtowany przy uwzględnieniu rodzajów rozstrzygnięć już obecnie przewidzianych w systemie prawa jako rozstrzygnięcia podejmowane w wyniku przeprowadzenia postępowania odwoławczego (art. 138 K.p.a.), wznowienia postępowania (art. 151 K.p.a.) oraz postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 K.p.a.). Odpowiada on charakterowi postępowania rozpoznawczego prowadzonego przez Komisję jako postępowania stanowiącego szczególny tryb kontroli zgodności decyzji z prawem, mogącego prowadzić do uchylenia lub zmiany decyzji, co przewiduje art. 163 K.p.a. Takie ukształtowanie katalogu rozstrzygnięć zapewnia jednocześnie, że ustalając zasadność wydania decyzji utrzymującej w mocy kontrolowaną decyzję reprivatyzacyjną, decyzji reformatoryjnej, decyzji kasatoryjnej albo decyzji stwierdzającej wydanie decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem prawa, względnie decyzji umarzającej postępowanie rozpoznawcze przed Komisją, Komisja będzie mogła oprzeć się na dorobku orzecznictwa i doktryny w zakresie podstaw wydawania rozstrzygnięć po przeprowadzeniu kontroli prawidłowości decyzji. Przesłanki podejmowania przez Komisję poszczególnych rodzajów rozstrzygnięć zostały omówione w kolejnej części uzasadnienia.

Projekt przewiduje, że Komisja wydając decyzję uchylającą decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazując 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 (art. 24 ust. 1 pkt 3

projektu), wskaże okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Zapłaty prawa i wskazania Komisji co do dalszego postępowania będą wiążące dla organu (art. 24 ust. 2 projektu). Rozwiązanie to – wzorowane na regulacji z art. 138 § 2 K.p.a. – zapewni skuteczność i prawidłowość rozstrzygnięcia, które zostanie wydane w sprawie wymagającej ponownego rozpatrzenia.

d) Przesłanki rozstrzygnięć podejmowanych przez Komisję

Jeżeli Komisja, po przeprowadzeniu postępowania rozpoznawczego, stwierdzi – na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego zarówno w postępowaniu zakończonym wydaniem kontrolowanej decyzji restrykcyjnej, jak i w postępowaniu rozpoznawczym – że decyzja restrykcyjna odpowiada prawu, wówczas wyda decyzję utrzymującą w mocy decyzję restrykcyjną (art. 24 ust. 1 pkt 1 projektu). Jest to rozstrzygnięcie odpowiadające rozstrzygnięciu przewidzianemu w art. 138 § 1 pkt 1 K.p.a.

Kluczowe znaczenie z punktu widzenia realizacji celów projektowanej ustawy będą miały wydawane przez Komisję decyzje reformatoryjne, decyzje kasacyjne oraz decyzje stwierdzające wydanie decyzji restrykcyjnej z naruszeniem prawa.

Zgodnie z projektowanym art. 25 ustawy Komisja wyda decyzję uchylającą decyzję restrykcyjną w całości lub części i orzeknie co do istoty sprawy (art. 24 ust. 1 pkt 2 projektu), decyzję uchylającą decyzję restrykcyjną w całości i przekazującą sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi (art. 24 ust. 1 pkt 3 projektu) albo decyzję stwierdzającą wydanie z naruszeniem prawa decyzji restrykcyjnej, która wywołała nieodwracalne skutki prawne, wraz ze wskazaniem okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić (art. 24 ust. 1 pkt 4 projektu), w przypadku gdy:

- 1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
- 2) decyzja restrykcyjna została wydana w wyniku przestępstwa;
- 3) wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji restrykcyjnej, nieznane organowi, który ją wydał;
- 4) decyzja restrykcyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 5) stroną postępowania o wydanie decyzji restrykcyjnej była osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, lub jeżeli przeniesienie roszczeń do nieruchomości związanych z restrykcją było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, w szczególności jeżeli nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne

do wartości nieruchomości warszawskiej, lub wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do zastosowania wobec osoby zajmującej lokal w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju uporczywie lub w sposób istotny utrudniający korzystanie z tego lokalu;

6) decyzja reprivatyzacyjna została wydana pomimo przyznania, na podstawie przepisów odrębnych, świadczenia w związku z przejściem własności nieruchomości;

7) decyzja reprivatyzacyjna dotyczy osoby prawnej powstałej przed dniem 1 września 1939 r., której akcje lub udziały objęto w sposób niezgodny z prawem.

Pierwsze cztery przesłanki są tożsame z podstawami wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności decyzji, określonymi odpowiednio w art. 145 § 1 pkt 1, 2 i 5 oraz art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. W postępowaniu przed Komisją możliwe jest zatem dokonanie kontroli prawidłowości decyzji pod kątem niektórych okoliczności, które mogłyby stanowić również podstawę wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji, z tym że – na co wskazano już w części uzasadnienia wskazującej na potrzebę wprowadzenia odrębnego trybu postępowania – bez ograniczeń o charakterze czasowym i związanych z autokontrolą organów, które dotyczą tych trybów.

W odniesieniu do przesłanek związanych ze sfalszowaniem dowodów lub popełnieniem przestępstwa w projekcie przewidziano – podobnie jak w art. 145 § 2 K.p.a. – wyłączenie wymagania prejudykatu w postaci prawomocnego orzeczenia sądu potwierdzającego zaistnienie tych okoliczności. Decyzje te – zgodnie z projektowanym art. 25 ust. 2 ustawy – będą mogły również zostać wydane przed stwierdzeniem sfalszowania dowodów, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne lub popełnienia przestępstwa, jeżeli sfalszowanie dowodu lub popełnienie przestępstwa nie będzie budzić wątpliwości, a wydanie tej decyzji będzie niezbędne dla uniknięcia niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnej szkody dla interesu społecznego.

Kolejne trzy przesłanki są swoiste dla postępowania rozpoznawczego.

Przesłanka określona w art. 25 ust. 1 pkt 5 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 użytkowania wieczystego.

Odrębnego potraktowania wymaga także kwestia przeniesienia roszczeń wynikających z art. 7 dekretu i ocena prawidłowości takich przeniesień dokonywana nie tylko z formalnoprawnego punktu widzenia, lecz także z punktu widzenia ich zgodności z interesem społecznym. Roszczenia związane z art. 7 dekretu stały się przedmiotem obrotu cywilnoprawnego, co ze względu na ich osobisty charakter budzi znaczne wątpliwości i było przedmiotem krytyki w doktrynie. Przez część przedstawicieli judykatury przeniesienie tego rodzaju roszczeń w drodze przelewu uznane zostało za niedopuszczalne (uchwała SN z 18 kwietnia 1996 r. III CZP 29/96, OSNC 1996 Nr 7-8 poz. 102). Mimo to jednak w orzecnictwie sądów administracyjnych tezę o niedopuszczalności przeniesienia zanegowano. Należy jednak podkreślić, że sądy administracyjne nigdy nie badały tej okoliczności pod kątem jej ważności w kontekście nadużycia prawa podmiotowego. Tymczasem działania organu rozstrzygającego w przedmiocie naruszeń repriwatyzacyjnych i ocena prawidłowości wydanych decyzji powinna być dokonana w oparciu o ocenę interesu publicznego, co pozwoli wyważyć interes jednostkowy, wynikający *expressis verbis* z normy określającej przesłanki do zgłaszania roszczeń i interes ogółu, na rzecz którego również działa Komisja.

W związku z powyższym art. 25 ust. 1 pkt 5 projektowanej ustawy obejmuje przesłankę w postaci przeniesienia roszczeń do nieruchomości związanych z repriwatyzacją, które było rażąco sprzeczne z interesem społecznym. Jako okoliczność przemawiającą w sposób szczególny za uznaniem, że przeniesienie roszczeń było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, wskazano w szczególności przypadek, gdy przeniesienie roszczenia nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej. Jako okoliczność świadczącą o tym, że decyzja repriwatyzacyjna jest rażąco sprzeczna z interesem społecznym, wskazano także przypadek, gdy wydanie decyzji repriwatyzacyjnej doprowadziło do zastosowania wobec osoby zajmującej lokal w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju uporczywie lub w sposób istotny utrudniającej korzystanie z tego lokalu. Sformułowanie to odwołuje się do działalności tzw. „czyścicieli kamienic”, tak jak została ona określona przy typizacji przestępstwa określonego w art. 191 § 1a Kodeksu karnego.

Formułując ww. przesłankę posłużono się w projekcie klauzulą generalną „interesu społecznego”, wykorzystywaną przez ustawodawcę przy regulowaniu stosunków

administracyjno- prawnych. Jak podkreśla się w literaturze interes społeczny jako kategoria aksjologiczna jest o tyle charakterystyczny dla stosowania prawa administracyjnego, że najpełniej wyraża organizacyjną funkcję tego prawa. Wiąże się to z realizacją w drodze stosowania prawa administracyjnego określonych interesów ogólnych czy grupowych oraz indywidualnych. Aksjologia pozasystemowa związana ze stosowaniem tego prawa łączy się tym samym z wartościami politycznymi, wynikającymi z realizacji przez organy administracji określonej polityki państwa.

Obecnie - jak się często podkreśla w doktrynie - praktyka administracyjna nie wykorzystuje w pełni możliwości, jakie daje jej konstrukcja kryteriów otwartych, umiejscowiona w art. 7 K.p.a., wśród jego zasad ogólnych, i tak wyraźnie „zestawiająca” kryteria ogólne i jednostkowe. Projektowana ustawa zmierza więc do przywrócenia prawidłowej wykładni prawa administracyjnego odwołującej się do należytego uwzględnienia interesu ogólnego, a także do wykładni pozasystemowej odwołującej się do koncepcji z innych dziedzin prawa, a w szczególności do obszaru prawa cywilnego. Należy bowiem zauważyć, że nie jest uprawnione założenie, zgodnie z którym określona czynność prawna powinna wywoływać skutki prawne na gruncie prawa administracyjnego, pomimo jej niezgodności z zasadami współżycia społecznego (tj. nieważności tej czynności w świetle art. 58 § 2 Kodeksu cywilnego). Ustawodawca w ramach systemu prawa cywilnego wyraźnie opowiedział się za szczególną rolą tej klauzuli generalnej odwołującej się do dynamicznie kształtujących się stosunków społecznych. Zasady współżycia społecznego określają granice prawa podmiotowego w związku z zastosowaniem przez ustawodawcę tzw. wewnętrznej teorii prawa podmiotowego, wyrażonej w art. 5 Kodeksu cywilnego. W przeciwieństwie do teorii zewnętrznej (zgodnie z którą zasady współżycia i przeznaczenie prawa stanowią „zewnętrzne” kryterium, które umniejsza w sposób następczy i niejako spoza pierwotnego zakresu prawa podmiotowego jego ostateczny zasięg), w myśl dominującej obecnie w doktrynie „teorii wewnętrznej” (S. Grzybowski (w:) System prawa cywilnego, t. I, 1985, s. 264 i n.; Z. Radwański, Prawo cywilne, 2004, s. 106) klauzula ta traktowana jest jako „wewnętrzne” kryterium, określające już uprzednio, pierwotnie zakres prawa podmiotowego. Opowiedzenie się za tą teorią pozwala rozpatrywać problem nadużycia prawa podmiotowego w dwóch płaszczyznach. Pierwszą jest płaszczyzna „statyczna” ogólnego, abstrakcyjnego katalogu normatywnych uprawnień, składających się na prawo podmiotowe danego podmiotu, czyli „jego prawo” (w art. 5 zd. 2 K.c. użyto zwrotu „swego prawa”), a drugą jest płaszczyzna dynamiczna, w której dochodzi do korzystania z jednego lub więcej uprawnień, spośród wszystkich wchodzących w skład tego „statycznego” katalogu. Podmiot prawa

podmiotowego przed podjęciem decyzji o sposobie i kierunku wykonywania prawa podmiotowego stoi przed pewnym wyborem i ma także w tej mierze stosowne uprawnienie (ale nie obowiązek, ponieważ może nie wykonywać prawa). Zakres tego wyboru wyznacza właśnie wskazany statyczny katalog uprawnień oraz wielość możliwych ich konfiguracji. Przepis art. 5 K.c. nie modyfikuje żadną miarą zakresu tego statycznego katalogu, natomiast art. 5 K.c. „dookreśla” sposób i zakres korzystania z elementów tego katalogu w danej sytuacji społecznej. Samo nabycie prawa nie przesądza więc o możliwości skutecznego (dynamicznego) wykonywania wszystkich, wchodzących w jego skład uprawnień, ponieważ wykonywanie prawa przez rozumny podmiot podlega zawsze ocenie i wyborowi z punktu widzenia różnych uwarunkowań w danym czasie i miejscu, w tym wskazanych wyżej ograniczeń strukturalnych lub prakseologicznych, a także aksjologicznych, w szczególności klauzuli generalnej art. 5 K.c. Ponadto należy podkreślić, że w praktyce społecznej taka ocena dokonywana jest zwykle w sposób uwewnętrzniony, przez podmiot wykonujący prawo, a prawidłowe, poprawne i stopniowo coraz doskonalsze wykonywanie prawa stanowi powszechną praktykę społeczną, natomiast wykonywanie naruszające klauzulę art. 5 K.c. stanowi na tym tle wyjątek (T. Sokołowski, Komentarz do art. 5 K.c.).

Należy wskazać, iż zgodne stwierdzenie przez doktrynę, że art. 5 K.c. opiera się na teorii wewnętrznej prowadzi do poglądu, według którego poza granicami zakreślonymi w art. 5 prawa podmiotowe nie istnieją. Wobec tego roszczenia innych osób należy oceniać w taki sposób, w jaki oceniałoby się je, gdyby zachowanie się podmiotu pewnego prawa wykaczało poza treść tego prawa nie ze względu na postanowienia art. 5 K.c., ale z mocy szczegółowych przepisów określających treść danego prawa. Ponadto ustawodawca, oprócz ogólnych zasad dotyczących granic prawa podmiotowego wyraźnie zaznaczył, że również treść prawa własności podlega ograniczeniu przez zasady współżycia społecznego, co zawarł w art. 140 K.c., podobnie jak ograniczył także treść prawa użytkowania wieczystego w art. 233 K.c.. Kształtując normatywną treść prawa własności ustawodawca zaznaczył, że właściciel może korzystać z rzeczy (i rozporządzać rzeczą) w granicach określonych przez zasady współżycia społecznego (art. 140 k.c.). Posługując się generalną klauzulą zasad współżycia społecznego, ustawodawca kierował się przekonaniem, że samo odwołanie do obowiązującego prawa nie wystarcza z uwagi na złożoną strukturę oraz tempo przeobrażeń stosunków społecznych. Istotnie bowiem poprzez odesłanie do zasad współżycia społecznego treść prawa własności została znacznie „uelastyczniona” i „zdynamizowana” (por. T. Dybowski, Ochrona własności w polskim prawie cywilnym. *Rei vindicatio* - *actio*

negatoria, Warszawa 1969, s. 69). Wiadomo przecież, że właśnie zastosowanie generalnej klauzuli zasad współżycia społecznego „zapewnia normom prawnym dostateczny stopień elastyczności, co z jednej strony umożliwia stosowanie tych norm, które z natury rzeczy muszą operować pewnymi schematami, do realnych zjawisk społecznych wykazujących wszelkie bogactwo elementów indywidualnych konkretnego wypadku, z drugiej zaś zapobiega zbyt szybkiemu procesowi starzenia się norm prawnych, które mogą być bez formalnej zmiany nadal stosowane, mimo że dokonały się przemiany tych stosunków lub ich ocen” (zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, Warszawa 1996, s. 72; por. także A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1984, s. 136 i n.). Wiadomo również, że „zasady współżycia społecznego – w odróżnieniu od utrwalonych w przepisach prawnych reguł postępowania – są czymś zmiennym, są funkcją miejsca i czasu, wskutek tego nie są i nie mogą być skodyfikowane. Ta właśnie cecha gwarantuje elastyczność norm prawnych odsyłających do zasad współżycia społecznego”.

Ustawodawca, kształtując w art. 140 K.c. treść prawa własności, posłużył się analogiczną klauzulą generalną jak w przypadku art. 5 K.c. Odminną jednak funkcję przeznaczono zasadom współżycia społecznego w obu przepisach. Wypada bowiem stwierdzić, że według art. 140 K. c. zasady współżycia społecznego stanowią wewnętrzny wyznacznik dla treści prawa własności, wyznaczają jego granice. Natomiast według art. 5 K.c. zasady współżycia społecznego mają później zapobiegać nadużyciu prawa na etapie jego wykonywania. Rozwijając podjęty wątek trzeba podkreślić, że „przepis art. 5 K.c. dotyczy oceny prawidłowości wykonywania prawa podmiotowego przez osobę uprawnioną z punktu widzenia zasad współżycia społecznego na tle okoliczności konkretnego wypadku (...). Funkcją przepisu art. 5 k.c. jest zatem dostosowanie wykonywania własności do konkretnych okoliczności.” Ostatecznie więc trzeba stwierdzić, że uprawnienie do posiadania, korzystania z rzeczy i rozporządzania rzeczą stanowi treść przysługującego właścicielowi prawa podmiotowego pod warunkiem zgodności z zasadami współżycia społecznego (w granicach określonych przez zasady współżycia społecznego). Ponadto zaś obowiązuje reguła, że właściciel nie może czynić ze swego prawa użytku, który byłby sprzeczny z zasadami współżycia społecznego.

Ustawodawca w praktyce nie określa wzajemnych relacji pomiędzy interesem obywateli, interesem społecznym a zasadami współżycia społecznego. Należy jednak przyjąć, że kategoria interesu społecznego jest pojęciem szerszym, na które wpływ ma między innymi

polityka państwa. Istnieje jednak również obszar tego interesu wyznaczany przez zasady obowiązujące w danym społeczeństwie, które pozwalają na pogodzenie często sprzecznych interesów indywidualnych i współistnienie oraz rozwój jednostek w ramach danej zbiorowości.

Dwie ostatnie przesłanki (art. 25 ust. 1 pkt 6 i 7 projektu) uwzględniają przypadki, gdy decyzja reprivatyzacyjna została wydana pomimo tego, że na podstawie przepisów odrębnych zostało już przyznane jakieś świadczenie związane z przejściem własności nieruchomości warszawskiej, oraz gdy decyzja reprivatyzacyjna została wydana na rzecz nieprawidłowo „reaktywowanej” przedwojennej osoby prawnej.

Do dokumentów na okaziciela emitowanych przed dniem 1 września 1939 r. stosuje się dekret z dnia 3 lutego 1947 r. o rejestracji i umarzaniu niektórych dokumentów na okaziciela emitowanych przed dniem 1 września 1939 r. (Dz. U. z 1948 r. Nr 28, poz. 190, z późn. zm.). Zgodnie z przepisami tego dekretu wszystkie dokumenty na okaziciela – w tym akcje – powinny być do dnia 31 marca 1949 r. przedstawione do rejestracji. Rejestracja polegała na ostemplowaniu przedstawionego dokumentu z umieszczeniem na nim wzmianki o zarejestrowaniu, daty rejestracji i podpisu. Organ przeprowadzający rejestrację (rejestrację dokumentów przeprowadzała instytucja, która je emitowała, tj. wystawca) sporządzał protokół, który zawierał: imię i nazwisko lub nazwę, adres, narodowość i przynależność państwową posiadacza dokumentu lub zaświadczenia, jego oświadczenie, kiedy i od kogo dokument nabył, datę rejestracji oraz podpis zgłaszającego dokument do rejestracji i organu przeprowadzającego rejestrację. Gdy rejestracja dokonywana była na podstawie zaświadczenia, posiadacz tego zaświadczenia obowiązany był złożyć jego zaświadczony odpis dla dołączenia do protokołu. Organ przeprowadzający rejestrację obowiązany był prowadzić oddzielny wykaz dla każdego rodzaju dokumentów zarejestrowanych, zawierający dane podlegające zamieszczeniu w protokole o zarejestrowaniu.

Zgodnie z art. 6 dekretu dokumenty na okaziciela podlegające rejestracji, nie ostemplowane przed upływem terminu rejestracji, utraciły moc prawną. Mimo to w obrocie prawnym zaistniały tzw. „kolekcjonerskie” akcje na okaziciela, które były podstawą do „reaktywacji” osób prawnych i ich rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym. W rzeczywistości jednak czynności podjęte w stosunku do takich „reaktywowanych” osób prawnych, a także dotyczące ich akty wydane przez organy (np. uchwały), były nieistniejące. Tym samym nie mogły one stanowić podstawy do zgłaszania wniosków na podstawie art. 7 dekretu.

W przypadku stwierdzenia zaistnienia omówionych powyżej przesłanek Komisja wyda decyzję, w której uchyli decyzję reprivatyzacyjną i orzeknie co do istoty sprawy, jeżeli zgromadzony materiał dowodowy będzie wystarczający do wydania decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty (art. 24 ust. 1 pkt 2 projektu).

Komisja może także ustalić, że decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem prawa, jednakże pozostaje pewien zakres sprawy, którego wyjaśnienie ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. W takim przypadku wyda decyzję uchylającą decyzję reprivatyzacyjną i przekazującą sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną (art. 24 ust. 1 pkt 3 projektu).

Komisja może wreszcie ustalić, że decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem prawa, jednakże wywołała ona nieodwracalne skutki prawne. W takim przypadku wyda decyzję, w której stwierdzi wydanie decyzji z naruszeniem prawa oraz wskaże okoliczności, które uniemożliwiają jej uchylenie (art. 24 ust. 1 pkt 4 projektu). Rozstrzygnięcie to jest analogiczne do decyzji wydawanych po wznowieniu postępowania albo w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji, odpowiednio na podstawie art. 151 § 2 oraz art. 158 § 2 K.p.a., jeżeli kontrolowana decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Inaczej jednak niż w przypadku obu przywołanych trybów projektowana ustawa w sposób ścisły określa katalog okoliczności, które zostaną uznane za nieodwracalne skutki prawne decyzji.

Ostatnim rodzajem rozstrzygnięcia, jakie może podjąć Komisja, jest decyzja o umorzeniu postępowania (art. 24 ust. 1 pkt 5 projektu). Rozstrzygnięcie to będzie podejmowane w przypadku zaistnienia przesłanek z art. 105 § 1 K.p.a., tj. wówczas gdy postępowanie rozpoznawcze z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części. Ponieważ postępowanie rozpoznawcze ma charakter postępowania nadzwyczajnego w rozumieniu art. 163 K.p.a., umorzenie postępowania skutkować będzie pozostawieniem decyzji reprivatyzacyjnej w obrocie prawnym. Tym, co odróżniać będzie decyzję o umorzeniu postępowania rozpoznawczego od decyzji utrzymującej w mocy decyzję reprivatyzacyjną, będzie to, że w przypadku decyzji umarzającej nie dojdzie do potwierdzenia przez Komisję zgodności decyzji reprivatyzacyjnej z prawem. Przepis art. 105 § 2 K.p.a. – z uwagi na wszczynanie postępowania przed Komisją wyłącznie z urzędu – nie będzie miał zastosowania do tego postępowania.

e) Ocena kompetencji Komisji w kontekście kontroli sądowno-administracyjnej (*res iudicata*)

Obszar działalności orzeczniczej Komisji obejmować będzie nie tylko takie sprawy, w których doszło do zakończenia postępowania administracyjnego wydaniem wyłącznie decyzji administracyjnej, ale również przypadki, gdy decyzje te były przedmiotem kontroli sądowej wszczynanej w różnych trybach – zarówno zwyczajnych-odwoławczych, jak i nadzwyczajnych. Projektodawca musiał zatem zmierzyć się z zagadnieniem dopuszczalności objęcia działaniami Komisji tych spraw, w których zapadły już prawomocne wyroki sądów.

Powaga rzeczy osądzonej wyroków sądów administracyjnych wynikająca z art. 171 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm.), jak podnosi się w doktrynie, to moc prawna prawomocnego orzeczenia co do istoty sprawy, wydanego w postępowaniu jurysdykcyjnym, wykluczająca ponowne rozstrzygnięcie tej samej sprawy (por. m.in. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., 2016, Wolters Kluwer, komentarz do art. 171). Nie ma ona jednak charakteru bezwzględnego, bowiem determinowana jest zakresem rozstrzygnięcia sądu administracyjnego, pozostającego w związku ze skargą. Zarówno orzecznictwo sądowoadministracyjne, jak i doktryna, są co do zasady zgodne, że prawomocny wyrok ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku ze skargą stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia (por. m. in. wyrok NSA z 10 sierpnia 2011 r., sygn. I OSK 1394/10, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. red. prof. zw. dr hab. Roman Hauser, red. prof. zw. dr hab. Marek Wierzbowski, 2015, C.H. Beck, komentarz do art. 171). Należy przy tym pamiętać, że istotą sądowej kontroli administracji publicznej jest ocena prawna czynności organów administracyjnych wyrażana w orzeczeniu sądu administracyjnego, albowiem sąd administracyjny nie prowadzi samodzielnie postępowania dowodowego, ograniczając się do badania poprawności sposobu gromadzenia oraz oceny dowodów przez organ administracji. Dokonana przez sąd ocena prawna może przy tym dotyczyć stanu faktycznego i prawnego, a więc tych elementów, które są zawarte w uzasadnieniu orzeczenia sądu administracyjnego. Należy w związku z tym przyjąć, że powaga rzeczy osądzonej powinna być oceniana według istoty orzeczenia w związku ze stanem sprawy mającym swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu. Zakres i skutki prawomocności pozostają zatem w ścisłej zależności od zasięgu kontroli, jakiej poddane zostały decyzje ostateczne w toku rozpoznania wniesionych na nie skarg.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt projektowanych regulacji należy zauważyć, co następuje.

Projektodawca zakłada wprowadzenie, w wąskim zakresie przedmiotowym, określonym w art. 3 ust. 1 projektu, nowego, nieznanego dotychczas trybu weryfikacji decyzji administracyjnych, o nadzwyczajnym charakterze, wynikającym z istotnej społecznej potrzeby, mającej swe źródło w konstytucyjnej zasadzie sprawiedliwości społecznej, przywrócenia ładu, poczucia sprawiedliwości i wyrugowania nadużyć prawnych prowadzących nie tylko do pokrzywdzenia Skarbu Państwa czy osoby prawnej, jaką jest m.st. Warszawa, ale i licznych lokatorów nieruchomości budynkowych odzyskiwanych nierzadko przez osoby inne, aniżeli spadkobiercy ich właścicieli, z nadużyciem prawa lub w sposób prowadzący do istotnych nadużyć zasad współżycia społecznego. Decyzje wydawane w tym szczególnym trybie, jako oparte na przesłankach autonomicznych względem dotychczasowych, wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego, będą znajdować oparcie w podstawach prawnych nieistniejących w dacie wydawania wyroków przez sądy administracyjne.

Należy zauważyć, że projektodawca, w art. 25 projektu, wprowadza katalog przesłanek wydawania przez Komisję decyzji administracyjnych reformatoryjnych bądź kasatoryjnych, z których część stanowi odpowiednik obecnych podstaw wznowienia postępowania administracyjnego, część stanowi przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, część zaś ma charakter novum normatywnego, uwzględniającego szczególne okoliczności związane z wydawaniem dotychczasowych decyzji restrykcyjnych. W zakresie, w jakim decyzje reformatoryjne bądź kasatoryjne znajdują podstawy w inkorporowanych do projektu ustawy przesłankach wznowienia postępowania administracyjnego (art. 25 ust. 1 pkt 1-3), poczynienie przez Komisję ustaleń w zakresie dotychczas nieznanym organom administracji oraz sądom administracyjnym i oparcie na nich decyzji, nie będzie godziło w powagę rzeczy osądzonej właśnie z uwagi na fakt, że okoliczności te nie były przedmiotem oceny wyrażonej w wyrokach. Zmianie ulegnie bowiem przesłanka faktyczna decydująca o tożsamości sprawy (np. wyrok NSA z dnia 5 marca 2008 r., sygn. I OSK 312/07). Podobne spostrzeżenie należy poczynić względem przesłanki decyzji Komisji określonej w art. 25 ust. 1 pkt 4, w zakresie, w jakim ustalone zostanie, że doszło do wydania decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, a okoliczności faktyczne leżące u podstaw powyższych ustaleń nie były przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej. W zakresie dotyczącym przesłanek wskazanych w art. 25 ust. 1 pkt 5-7 – stanowią one, jak wskazano wyżej, całkowicie nowe okoliczności, jakie będą brane pod uwagę przez Komisję w toku rozpoznawania spraw.

Zarówno bowiem sposób dotychczasowego procedowania w sprawach reprivatyzacyjnych przez organy administracji publicznej, szczególne okoliczności związane z godzącym w interes publiczny i prywatny celem i sposobem uzyskiwania praw do nieruchomości warszawskich, czy też okoliczności dotyczące szczególnych form zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli, nakazują poddać administracyjnej kontroli oraz zmianie te decyzje, których skutki nie zasługują na społeczną akceptację z uwagi na znamiona nadużycia prawa przez strony, do których były skierowane.

Powyższe prowadzi do wniosku, że w zakresie działalności Komisji nie dojdzie do naruszenia zasady *res iudicata* wyroków sądów administracyjnych w zakresie, w jakim są one wiążące z uwagi na przedmiot rozstrzygnięcia.

f) Rozstrzygnięcia dotyczące zwrotu równowartości nienależnego świadczenia

W art. 28 projektu określa się, że Komisja w decyzji stwierdzającej wydanie z naruszeniem prawa decyzji reprivatyzacyjnej, która wywołała nieodwracalne skutki prawne, wskazującej okoliczności, z powodu których nie można uchylić decyzji reprivatyzacyjnej (art. 24 ust. 1 pkt 4 projektu) będzie nakładała na osobę, na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną lub osobę działającą w jej imieniu lub na jej rzecz w postępowaniu o wydanie tej decyzji, jeśli przeniesiono na nią prawo wynikające z tej decyzji lub faktycznie władała nieruchomością, której dotyczyła decyzja, obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia. Wysokość nienależnego świadczenia będzie ustalana według wartości nieruchomości obowiązującej w dniu wydania decyzji Komisji, przy uwzględnieniu stanu faktycznego i prawnego z dnia przejęcia nieruchomości.

Obowiązek zwrotu bezpodstawnego wzbogacenia, w sytuacji w której wiąże się ono z uszczerbkiem w majątku innej osoby jest konstrukcją znaną z prawa rzymskiego. Obecnie jest ona przewidziana przez ustawodawcę w art. 405-412 K.c. Sam obowiązek zwrotu nie jest zależny od winy osoby ani złej wiary.

W projektowanej ustawie proponuje się, ażeby konkretyzacja tego obowiązku następowała poprzez określenie wysokości świadczenia w formie decyzji administracyjnej.

Koncepcja określania w formie decyzji administracyjnej obowiązku zwrotu świadczenia nienależnie wypłaconego jest powszechnie znana i często stosowana przez polskiego ustawodawcę. Przykładowo wskazać można na art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 963, z późn. zm.), zgodnie z którym osoba, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych, jest

obowiązana do jego zwrotu wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego. Podstawa materialną roszczenia jest (tak jak w projektowanym art. 28 ustawy) art. 410 K.c. Za kwoty nienależnie pobranych świadczeń ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych nakazuje uznać świadczenia wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca świadczenie była pouczona o braku prawa do ich pobierania lub świadczenia przyznane lub wypłacone na podstawie nieprawdziwych zeznań lub fałszywych dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzania w błąd organu wypłacającego świadczenia przez osobę pobierającą świadczenia. Nienależnie pobrane świadczenia mogą być zabezpieczone hipoteką przymusową i ustawowym prawem zastawu, z wyjątkiem przypadku, gdy podlegają potrąceniu z bieżąco wypłacanych świadczeń. Wystawione przez Zakład dokumenty stwierdzające istnienie należności oraz jej wysokość są podstawą wpisu hipoteki do księgi wieczystej nieruchomości stanowiącej własność zobowiązanego. Jeżeli nieruchomość nie posiada księgi wieczystej, zabezpieczenie jest dokonywane przez złożenie tych dokumentów do zbioru dokumentów. Zgodnie z art. 84 ust. 6 tej ustawy obowiązek zwrotu świadczenia może przejść w określonych sytuacjach na inne osoby.

Innym przykładem obowiązującej regulacji opartej na określaniu w formie decyzji administracyjnej obowiązku zwrotu świadczenia nienależnie wypłaconego jest art. 30 ustawy z dnia z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1518 i 1579). W myśl tego przepisu osoba, która pobrała nienależnie świadczenia rodzinne, jest obowiązana do ich zwrotu. Za nienależnie pobrane świadczenia rodzinne uważa się świadczenia rodzinne wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie, zawieszenie prawa do świadczeń rodzinnych lub zmniejszenie wysokości przysługujących świadczeń rodzinnych albo wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca te świadczenia była pouczona o braku prawa do ich pobierania; świadczenia rodzinne przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia; świadczenia rodzinne wypłacone w przypadku, o którym mowa w art. 23a ust. 5 ustawy, za okres od dnia, w którym osoba stała się uprawniona do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, do dnia wydania decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenia rodzinne; świadczenia rodzinne przyznane na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nieważność z powodu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym

naruszeniem prawa albo świadczenie rodzinne przyznane na podstawie decyzji, która została następnie uchylona w wyniku wznowienia postępowania i osobie odmówiono prawa do świadczenia rodzinnego; świadczenia rodzinne wypłacone osobie innej niż osoba, która została wskazana w decyzji przyznającej świadczenia rodzinne, z przyczyn niezależnych od organu, który wydał tę decyzję. Zgodnie z art. 30 ust. 8 i 9 tej ustawy, kwoty nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych podlegają zwrotowi łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie na rachunek bankowy wskazany przez organ właściwy. Odsetki są naliczane od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu wypłaty świadczeń rodzinnych do dnia spłaty. Organ właściwy, który wydał decyzję w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, może natomiast umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych łącznie z odsetkami w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny.

Katalog regulacji stanowiących przykład zastosowania w polskim systemie prawa konstrukcji zwrotu nienależnego świadczenia w drodze decyzji organu administracji warto jeszcze uzupełnić o art. 27 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2016 r. poz. 169, z późn. zm.), w myśl którego dłużnik alimentacyjny jest obowiązany do zwrotu organowi właściwemu wierzyciela należności w wysokości świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej, łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie.

3.3 Skutki cywilnoprawne rozstrzygnięć

a) Podstawa wznowienia postępowania cywilnego

Zgodnie z art. 31 ust. 1 projektu ostateczna decyzja Komisji uchylająca decyzję restryktoryzacyjną w całości lub części i rozstrzygająca co do istoty sprawy oraz ostateczna decyzja właściwego organu wydana na skutek decyzji Komisji uchylającej decyzję restryktoryzacyjną w całości i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję restryktoryzacyjną, zawierająca odmienne rozstrzygnięcie niż uchylona decyzja restryktoryzacyjna, stanowi podstawę wznowienia postępowania cywilnego o zapłatę odszkodowania.

Wprowadzenie w projektowanym akcie dodatkowych podstaw wznowienia postępowania cywilnego o zapłatę było niezbędne dla osiągnięcia celów ustawy. Tylko

bowiem rozszerzenie katalogu podstaw wznowienia o decyzję Komisji, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 2 oraz decyzję właściwego organu wydaną na skutek uchylecia przez Komisję decyzji reprivatyzacyjnej, będzie umożliwiało skuteczne domaganie się przez Skarb Państwa zwrotu spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia z tytułu odszkodowania, w związku ze stwierdzeniem przez właściwy organ wydania z naruszeniem prawa decyzji o odmowie uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w postanowieniu z dnia 9 sierpnia 2016 r. (sygn. akt. II CZ 77/16), skarga o wznowienie postępowania funkcjonalnie spełniająca rolę środka zaskarżenia *sensu largo* jest formalnie zmodyfikowaną postacią powództwa o złożonym charakterze. Jej nadzwyczajny charakter, polegający na obalaniu prawomocnych orzeczeń sądowych wbrew zasadzie ich nienaruszalności (art. 365 § 1 K.p.c.), oznacza, że przepisy regulujące skargę muszą być wykładane ściśle. Jak ponadto wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2015 r. (sygn. akt. V CZ 56/15), przyjęta w K.p.c. regulacja podstaw wznowienia postępowania wyklucza konstruowanie dopuszczalności wznowienia z innych przyczyn niż wskazane w ustawie.

Jednocześnie z uwagi na cel projektowanej ustawy i okoliczność, że część postępowań o zapłatę odszkodowania prowadzonych na podstawie art. 160 K.p.a. zakończyła się w okresie poprzedzającym okres 5 – letni przed dniem wydania przez Komisję decyzji uchylającej decyzję reprivatyzacyjną bądź wydania przez właściwy organ decyzji na skutek uchylecia przez Komisję decyzji reprivatyzacyjnej, konieczne było wyłączenie stosowania art. 408 K.p.c. w przypadku domagania się wznowienia postępowania na podstawach określonych w projekcie (art. 31 ust. 2 projektu). Zasadniczą funkcją pięcioletniego terminu określonego w tym przepisie jest bowiem ustanowienie bezwzględnej granicy czasowej, po której przekroczeniu skarga o wznowienie, poza wskazanymi w powołanym przepisie wyjątkami, nie może być skutecznie wniesiona. Jest to termin prekluzyjny prawa procesowego, w związku z czym nie podlega on przywróceniu (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 lipca 2015 r., sygn. akt. IV CZ 23/15).

b) Podstawa postępowania odszkodowawczego wobec przedstawiciela organu – urzędnika

W decyzji, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 4 projektowanej ustawy Komisja będzie mogła również stwierdzić, że wskutek wydania decyzji reprivatyzacyjnej wyrządzono szkodę gminie lub Skarbowi Państwa przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, a wyrządzenie tej szkody może stanowić podstawę

odpowiedzialności osoby działającej w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiального organu administracji publicznej lub osoby wykonującej w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorącej udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji reprivatyzacyjnej, na podstawie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1169).

c) Regulacje związane z wpisami do księgi wieczystej

W art. 22 projektu wskazuje się, że Komisja będzie uchylać postanowieniem zabezpieczenie w postaci wpisu w księdze wieczystej ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym, jeżeli stało się ono zbędne dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub:

- wydano decyzję utrzymującą w mocy decyzję reprivatyzacyjną,
- stwierdzono wydanie z naruszeniem prawa decyzji reprivatyzacyjnej, która wywołała nieodwracalne skutki prawne i wskazano okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić,
- umorzono postępowanie rozpoznawcze.

Ostateczna decyzja uchylająca decyzję reprivatyzacyjną będzie stanowiła podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji lub na podstawie aktu notarialnego sporządzonego w uwzględnieniu uchylonej decyzji (art. 32 projektu). Wprowadzenie tego rozwiązania uznano za konieczne z kilku względów.

Po pierwsze, w doktrynie i judykaturze istnieją rozbieżności co do zakresu zastosowania art. 31 ust. 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece i art. 10 tej ustawy.

W orzecnictwie prezentowany jest pogląd, że w przypadku, gdy wpis w księdze wieczystej ma charakter konstytutywny (a taki charakter ma wpis w księdze wieczystej użytkowania wieczystego), obalenie domniemania wynikającego z wpisu może nastąpić jedynie w postępowaniu o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym (tak np. SN w uchwale z dnia 13 stycznia 2011 r., III CZP 123/10, OSNC 2011, nr 9, poz. 96). Pogląd ten kwestionuje doktryna podnosząc, że w ustawie o księgach wieczystych i hipotece brak jest przepisu uzasadniającego stanowisko, że domniemanie wynikające z wpisu o charakterze konstytutywnym jest silniejsze niż domniemanie wynikające z wpisu deklaratoryjnego (vide: Księgi wieczyste i hipoteka, Komentarz pod

redakcją Jerzego Pisulińskiego, Lexis Nexis, Warszawa 2014, str. 261). Zarówno wpisy konstytucyjne, jak i deklaratoryjne stanowią orzeczenie sądu wieczystoksięgowego wydane na podstawie przedłożonych dokumentów, wobec czego brak jest podstaw do różnicowania ich mocy wiążącej. Żaden wpis w księdze wieczystej, nawet konstytucyjny, nie sanuje wadliwości czynności prawnej mającej uzasadniać nabycie prawa. Po drugie, zgodnie z utrwalonym poglądem sąd bierze pod uwagę z urzędu bezwzględną nieważność czynności prawnej.

Stanowisko doktryny w tym zakresie wydaje się uzasadnione, jeśli zważyć, że w toku postępowania o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym na podstawie art. 10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, sąd cywilny jest związany ostateczną decyzją administracyjną (chyba, że decyzja jest bezwzględnie nieważna, a ta nieważność jest oczywista, bo np. decyzja została wydana przez niewłaściwy organ, bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa), co jest kwestią bezsporną zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie. Jeżeli zatem ostateczna decyzja administracyjna wyeliminowała z porządku prawnego decyzję administracyjną będącą podstawą wpisu w księdze wieczystej, to sąd cywilny nie może wydać żadnego innego rozstrzygnięcia niż nakazać wykreślić wpis dokonany w księdze wieczystej na podstawie uchylonej decyzji.

Kierowanie zatem zainteresowanych na drogę postępowania cywilnego nie wydaje się celowe ani też uzasadnione, zważywszy również na koszty postępowania. Ważność decyzji administracyjnej będącej podstawą wpisu bada również sąd wieczystoksięgowy. Przedmiotem tego badania może być również ostateczna decyzja Komisji uchylająca decyzję reprivatyzacyjną. Jeżeli decyzja ta nie budzi wątpliwości co do jej ważności, to powinna ona stanowić podstawę wpisu w księdze wieczystej bez konieczności uzyskiwania wyroku sądu nakazującego wykreślenie wadliwego wpisu.

Po drugie, przesądzenie w projektowanej ustawie dopuszczalności dokonywania wpisów w księdze wieczystej na podstawie ostatecznej decyzji Komisji uchylającej decyzję reprivatyzacyjną, jest niezbędne także z tego względu, że wpisy użytkowania wieczystego ustanowionego na podstawie dekretu były dokonywane nie tylko na podstawie decyzji administracyjnej ustanawiającej użytkowanie, ale także na podstawie aktu notarialnego zawartego na podstawie takiej decyzji.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 30 listopada 2006 r. (sygn. akt. I CSK 293/06) wskazał, że stosunki prawne dotyczące gruntów przejętych na własność gminy m.st. Warszawy na podstawie art. 1 dekretu są określone w piśmiennictwie jako

„zagmatwane” i „skomplikowane pod względem prawnym”. W ocenie Sądu Najwyższego wynika to z faktu, że „(...) art. 7 dekretu w pierwotnym brzmieniu przewidywał, że postępowanie o przyznanie na gruncie przejętym na własność gminy m. st. Warszawy jednego z praw wymienionych w art. 7 dekretu jest wszczynane na wniosek dotychczasowego właściciela, wiążący Gminę, jeżeli korzystanie z gruntu przez wnioskodawcę da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według „planu zabudowania”. Organ administracji publicznej rozstrzygał w postępowaniu administracyjnym o zasadności wniosku osoby fizycznej lub prawnej. Decyzja po uzyskaniu przymiotu ostateczności stabilizowała sytuację prawną petenta i organu, ponieważ wznowienie postępowania, uchylenie lub jej zmiana były dopuszczalne tylko w wypadkach określonych przez obowiązujące wówczas rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm.).”. Zdaniem Sądu Najwyższego wyrażonym w uzasadnieniu powyższego postanowienia „(...) sformułowanie o „przyznaniu” nie uzasadnia przekonania, że decyzja powodowała powstanie wymienionych praw bez potrzeby zawierania umowy, ponieważ art. 7 ust. 3 prowadzi do przeciwnych wniosków, stanowiąc, że w razie uwzględnienia wniosku gmina ustali, czy przekazanie gruntu nastąpi tytułem wieczystej dzierżawy, czy na prawie zabudowy, oraz określi warunki, pod którymi umowa może być zawarta.” Powołując się na wykładnię językową oraz przepisy ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32 poz. 159) Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że do ustanowienia użytkowania wieczystego na podstawie dekretu konieczne jest nie tylko wydanie decyzji administracyjnej przyznającej użytkowanie wieczyste i określającej warunki jego nabycia, ale również zawarcie umowy w formie aktu notarialnego. Jednocześnie w uzasadnieniu tego postanowienia Sąd Najwyższy nie podzielił odmiennych poglądów wykluczających potrzebę, a nawet dopuszczalność zawarcia umowy w razie uwzględnienia wniosku byłego właściciela o przyznanie użytkowania wieczystego wyrażonych m.in. w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2004 r., sygn. akt I SA 1354/02 (niepubl.) oraz w piśmiennictwie.

Zaważywszy zatem na rozbieżności w praktyce co do podstawy wpisu w księdze wieczystej użytkowania wieczystego ustanowionego na podstawie dekretu (na przestrzeni lat podstawą wpisu mogła być tylko decyzja, albo decyzja i akt notarialny zawarty na podstawie decyzji administracyjnej albo tylko akt notarialny), konieczne stało się przesądzenie wprost w projekcie, że ostateczna decyzja Komisji uchylająca decyzję repriwatyzacyjną będzie stanowiła podstawę wpisu w księdze wieczystej wówczas, gdy podstawą wpisu była tylko

decyzja, jak również wtedy, gdy podstawą był akt notarialny zawarty na podstawie takiej decyzji. Pozwoli to wyeliminować ewentualne wątpliwości, jakie mogłyby powstać na tle obowiązującego art. 31 ust. 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, zgodnie z którym wpis potrzebny do usunięcia niezgodności między treścią księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym może nastąpić, gdy niezgodność będzie wykazana orzeczeniem sądu lub innymi odpowiednimi dokumentami.

Nie wydaje się bowiem celowe ani też uzasadnione ekonomicznie wytaczanie powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym tylko dlatego, że niektórych wpisów w księdze wieczystej dokonano na podstawie umowy notarialnej zawartej w uwzględnieniu decyzji administracyjnej. Zauważyć bowiem należy, że w polskim porządku prawnym obowiązuje zasada kauzalności (przyczynowości umów). W przypadku aktów notarialnych ustanawiających użytkowanie wieczyste gruntów warszawskich ową *causę* stanowi decyzja administracyjna, której wydanie na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu było niezbędne, co stanowi kwestię bezsporną zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Na niezbędność wydania tej decyzji wskazał właśnie Sąd Najwyższy w uzasadnieniu przytoczonego wyżej postanowienia. Wyeliminowanie zatem z porządku prawnego decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 7 dekretu powoduje upadek *causa*. Nieważność decyzji administracyjnej wywołuje skutki *ex tunc*, czyli od daty wydania decyzji administracyjnej dotkniętej wadą. Nieważny jest zatem akt notarialny ustanawiający użytkowanie wieczyste na podstawie takiej decyzji. Nieważność aktu notarialnego ma również moc wsteczną. Akt ten nie może zatem prowadzić do nabycia praw.

W ewentualnym procesie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym postępowanie dowodowe sądu będzie się zatem ograniczać do zbadania ostatecznej decyzji administracyjnej uchylającej decyzję na podstawie, której zawarto akt notarialny. Nie ma zatem potrzeby wytaczania powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w sytuacji, gdy po dokonaniu wpisu w księdze wieczystej na podstawie uchylonej następnie decyzji nie doszło do powstania nieodwracalnych skutków prawnych (nabycie nieruchomości przez osoby trzecie w warunkach rękojmi wiary publicznej księgi wieczystej).

Ostateczna decyzja Komisji mająca stanowić podstawę wpisu w księdze wieczystej będzie oczywiście każdorazowo analizowana przez sąd rozpoznający wniosek o wpis.

Niezależnie od rozważań poczynionych powyżej należy wskazać, iż „podstawą wpisu w księdze wieczystej są decyzje administracyjne, z których wynikają bezpośrednio zmiany

w stanie prawnym nieruchomości i ograniczonych praw rzeczowych, dla których prowadzi się księgi wieczyste. Przykładowo można wymienić decyzje: o przejęciu przez Agencję Nieruchomości Rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i ustaleniu odpłatności rolnych w trybie art. 58 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25, z późn. zm.) na wniosek rolnika – właściciela tego gospodarstwa; o nieodpłatnym przejęciu po dniu 1 stycznia 2002 r. w drodze decyzji Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, na podstawie art. 9 ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz. U. Nr 52, poz. 539, z późn. zm.) nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego rolnika, który nie ma możliwości przekazania całości lub części tego gospodarstwa na warunkach określonych w ustawie; o wywłaszczeniu (art. 123 u.g.n.); o stwierdzeniu nabycia nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego przez Skarb Państwa *ex lege* na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, z późn. zm.); o zwrocie nieruchomości wywłaszczonej i przejętej na rzecz Skarbu Państwa, w tym także zbytej na podstawie w art. 6 nieobowiązującej ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64; zwrot następuje zgodnie z art. 142 u.g.n.); w sprawie przekazania mienia ogólnonarodowego (państwowego) gminie (art. 18 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, z późn. zm.); o oddaniu nieruchomości jednostce organizacyjnej w trwały zarząd, o przekazaniu trwałego zarządu między jednostkami organizacyjnymi i o wygaśnięciu trwałego zarządu (art. 45, 47, 48 u.g.n.); w sprawie przekazania jednostkom samorządu terytorialnego mienia Skarbu Państwa na podstawie ustaw reformujących administrację publiczną; ustalające przebieg granic nieruchomości (art. 33 pr. geod. i kart.); o zatwierdzeniu projektu scalenia i wymianie gruntów – art. 29 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów; nieostateczne, podatkowe kreślone w art. 35 § 2 pkt 1 ord. pod. jako podstawa wpisu hipoteki przymusowej kaucyjnej na nieruchomości podatnika dla zabezpieczenia należności podatkowych wymienionych w art. 34 § 1 ord. pod. (także na nieruchomości będącej przedmiotem współwłasności łącznej podatnika i jego małżonka – tak SN w orz. z dnia 5 listopada 2004 r., III CK 122/04, niepubl.)” (Ustawa o księgach wieczystych i hipotece, Komentarz, S. Rudnicki, Wydanie 5, Lexis Nexis).

3.4 Termin wejścia w życie

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, co pozwoli na realizację wszystkich zamierzonych nią działań zmierzających do stworzenia skutecznego mechanizmu usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych wydanych z naruszeniem prawa, w tym na przeprowadzenie czynności organizacyjno-technicznych związanych z powołaniem Komisji.

4. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.