

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 16 grudnia 2016 r.

**w przedmiocie rządowego projektu ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków
prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich
wydanych z naruszeniem prawa (druk sejmowy nr 1056)**

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z rządowym projektem ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa (druk sejmowy nr 1056), przedstawia następujące uwagi.

W pierwszej kolejności Rada zauważa, że w przypadku spraw reprivatyzacyjnych, już obecnie istnieje możliwość skorzystania z takich instrumentów prawnych, jak wznowienie postępowania administracyjnego i sądowego, czy też stwierdzenie nieważności decyzji, w tym także decyzji reprivatyzacyjnej. Obowiązujące przepisy prawa dopuszczają również możliwość naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem lub niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej. Istnieją ponadto przepisy umożliwiające odstąpienie od umowy cywilnoprawnej, czy też jej rozwiązania, w przypadku wystąpienia przesłanek określonych w Kodeksie cywilnym.

Według projektu pod pojęciem decyzji reprivatyzacyjnej rozumie się decyzję właściwego organu dotyczącą ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej, a także stwierdzającą wydanie z naruszeniem prawa decyzji o odmowie uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. poz. 279 ze zm.). Decyzjami reprivatyzacyjnymi w znaczeniu procesowym będą zatem wszelkie decyzje administracyjne bez względu na to czy, i ewentualnie w jakim postępowaniu kontrolnym, zostały zbadane.

Z tego punktu widzenia Rada zwraca uwagę, że decyzje reprivatyzacyjne mogły być przedmiotem kontroli legalności dokonywanej przez sądy administracyjne. Trzeba zatem podkreślić, że sąd administracyjny rozpoznając sprawę legalności takiej decyzji, nie ogranicza

się wyłącznie do weryfikacji poprawności zarzutów podniesionych w skardze, ale – w granicach sprawy – dokonuje kontroli zgodności zaskarżonej decyzji z prawem (całym porządkiem prawnym). Uwzględnia przy tym również przesłanki wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności decyzji, znane ogólnemu postępowaniu administracyjnemu. Uprawnienia nadzorcze Komisji nie mogą zatem wypaczać sensu sądowej kontroli decyzji administracyjnych dotyczących gruntów warszawskich ani pozbawiać skutków prawnych ewentualnych orzeczeń wydawanych przez sądy administracyjne w tych sprawach. Z konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji) wynika bowiem, że jednostce, która skorzystała z drogi sądowej, przysługuje prawo do wiążącego i trwałego orzeczenia, jak również prawo do wykonania takiego orzeczenia. Zasada ta jest naturalną konsekwencją niezależności i odrębności sądownictwa od innych władz. Zatem w ocenie Rady, opiniowane przepisy powinny być tak skonstruowane, by wykluczały interpretację, która mogłaby w rezultacie doprowadzić do podważenia prawomocnych orzeczeń sądów w trybie postępowania administracyjnego przed organem administracji publicznej, jakim jest tworzona Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa.

Warto także zwrócić uwagę, że stosownie do art. 3 ust. 3 projektu omawiana Komisja jest organem administracji publicznej rozstrzygającym w warunkach państwa prawnego indywidualne sprawy obywateli oraz innych podmiotów prawnych. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Jak wynika natomiast z treści wspomnianego art. 3 ust. 3 projektu Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa jest postrzegana jako organ działający jedynie w interesie publicznym w zakresie postępowań w przedmiocie decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich. Taka pozycja ustrojowa Komisji nie może więc zapewnić jednostce prawa do rozpatrzenia jej sprawy obiektywnie i zgodnie z zasadą sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji). W ocenie Rady należy wyraźnie podkreślić, że w swojej działalności Komisja – jak każdy inny organ administracji publicznej (art. 7 k.p.a.) – powinna uwzględniać zarówno interes publiczny, jak również słuszny interes obywateli i innych

uczestników postępowania. Obecne brzmienie projektowanego art. 3 takiego postulatu nie realizuje.

Rada zauważa, że organizacja działania Komisji wyklucza możliwość utworzenia takiego składu orzekającego tego organu, który w postępowaniu odwoławczym mógłby obiektywnie kontrolować decyzje Komisji wydane w pierwszej instancji. W świetle projektowanych przepisów, dziewięciosobowa Komisja jest zdolna do podejmowania czynności w składzie co najmniej pięciu członków. Oznacza to, że w postępowaniu odwoławczym sprawę zawisłą przed Komisją na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, będą rozpatrywały te same osoby, które wydały zakwestionowaną decyzję (art. 4 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 i art. 29 ust. 1 i 2 projektu). Rozwiązanie to narusza zasadę sprawiedliwego i obiektywnego rozpatrzenia sprawy w postępowaniu odwoławczym (zob. wyrok TK z dnia 15 grudnia 2008 r. o sygn. akt P 57/07, OTK-A 2008/10/178). W ocenie Rady, konstruując nowy organ administracji publicznej należy tak ukształtować jego ustrój i wewnętrzną organizację, by umożliwić rozpoznawanie sprawy w postępowaniu odwoławczym przez członków Komisji, którzy nie brali udziału w wydaniu zaskarżonej decyzji. Cel ten można osiągnąć właśnie na etapie projektowania danej instytucji (organu) przez zapewnienie na przykład takiego składu osobowego, aby sprawa zawisła przed Komisją na skutek wniosku o jej ponowne rozpatrzenie była rozpoznawana przez inne osoby, niż te, które wydały pierwotną decyzję.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, projektowany art. 14 ustawy narusza zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. Przepis ten dopuszcza bowiem możliwość dokonywania przez Komisję (w nieograniczonym zakresie) doręczeń i zawiadomień dla stron w drodze ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Rada ma świadomość, że analogiczne rozwiązanie bywa stosowane w ogólnym postępowaniu administracyjnym, jednak przede wszystkim wówczas, gdy z uwagi na wielość podmiotów uczestniczących w tym postępowaniu, dokonywanie doręczeń w zwykły sposób byłoby niemożliwe lub znacznie utrudnione. W opiniowanym projekcie fikcja doręczenia decyzji lub innych zawiadomień po upływie 14 dni od ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej nie jest związana z występowaniem takich trudności, jakie pojawiają się w postępowaniach ze znaczną liczbą uczestników, a Komisja jako organ załatwiający sprawy w zasadzie indywidualnych podmiotów, będzie miała pełną możliwość dokonywania doręczeń zwykłych,

które w optymalny sposób gwarantują realizację prawa strony do czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym.

W ocenie Rady istotne zastrzeżenia budzą również rozwiązania przyjęte w art. 31 i art. 32 projektu ustawy, na mocy których ostateczna decyzja Komisji będzie stanowiła podstawę do wznowienia postępowania cywilnego (o zapłatę odszkodowania lub wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości) albo do wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie poprzedniej decyzji administracyjnej. Należy bowiem zauważyć, że ostateczna decyzja Komisji może być również przedmiotem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jednak z przytoczonych wyżej przepisów wynika, że ww. skutki decyzji ostatecznej będą możliwe do zrealizowania nie tylko przed wydaniem przez sąd administracyjny prawomocnego wyroku w takiej sprawie, ale nawet przed wniesieniem skargi przez uprawniony podmiot. Dlatego też – w ocenie Rady – należy rozważyć wprowadzenie przepisów, które w sposób realny ogranicząby możliwość wykonania decyzji, o których mowa w art. 31 i art. 32 projektu, zanim zostaną one zbadane przez sąd.

Wątpliwości Rady budzą również rozwiązania, które przewidują nakładanie przez Komisję w drodze decyzji obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na osobę, której nie przysługuje i nigdy nie przysługiwało prawo własności do nieruchomości objętej reprivatyzacją, tylko dlatego, że w toku postępowania reprivatyzacyjnego działała jako pełnomocnik wnioskodawcy i po wydaniu decyzji faktycznie włada taką nieruchomością (art. 28 ust. 1 projektu ustawy). Dla wydania tej decyzji bez znaczenia pozostają okoliczności faktyczne sprawy oraz stosunek prawny łączący właściciela nieruchomości i osobę faktycznie władającą nieruchomością (posiadacza samoistnego, posiadacza zależnego albo dzierżyciela).