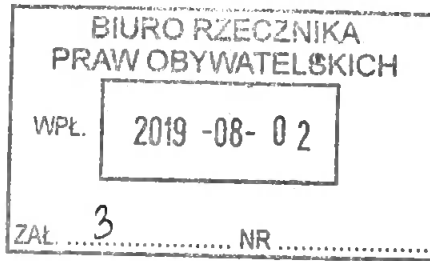


E-RPP

Ministerstwo Sprawiedliwości
00-950 Warszawa
Aleje Ujazdowskie 11
DPA-IV.903.23.2019

Warszawa. 2019-08-01



RPW/46831/2019 P
Data:2019-08-02

Rzecznik Praw Obywatelskich
00-090 Warszawa
al. Solidarności 77

INFORMACJA

Pismo

W załączeniu przekazuję odpowiedź Przewodniczącego Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich.

Załączniki:

1. odp Przewodniczącego Komisji do RPO.(1005133_716110).pdf

Dokument nie zawiera podpisu

Podpis elektroniczny



Przewodniczący

Warszawa, | sierpnia 2019 r.

DPA-IV.903.23.2019

Szanowny Pan
dr Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich

dot. IV.7004.2.2019.MC

Szanowny Panie Adamie,

W odpowiedzi na pismo z dnia 13 maja 2019 r., dotyczące kwestii związanych z czynnościami sprawdzającymi oraz zawieszaniem przez sąd postępowania egzekucyjnego w czasie ich prowadzenia, przedstawiam następujące stanowisko.

Przeprowadzanie przez Komisję do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej Komisja) czynności sprawdzających jest uregulowane w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2018 r., poz. 2267 t.j., dalej „ustawa o Komisji”).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich dalej: „Komisja” z urzędu przeprowadza czynności sprawdzające w stosunku do decyzji reprivatyzacyjnych celem ustalenia czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania rozpoznawczego. Czynności sprawdzające są podejmowane, a nie wszczynane i są przeprowadzane *ad rem*, bez kształtowania udziału jakichkolwiek stron, nie należą także do kategorii postępowań administracyjnych.

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

W ocenie Komisji, propozycja wprowadzenia sztywnych ram czasowych tychże czynności, z uwagi na ich cel jest nieuzasadniona. Ograniczenie czasu trwania czynności sprawdzających nie ma racjonalnych podstaw i nie będzie służyć ochronie interesu

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

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

Wątpliwości Rzecznika dotyczące „przewlekłości postępowania sprawdzającego” w ocenie Komisji są nieuzasadnione. Czynności sprawdzające składają się z szeregu czynności o charakterze materialno-techniczne, przez co też długość ich trwania nie ma żadnego wpływu na prawa i obowiązki jednostki (przypomnienia wymaga kwestia braku przymiotu strony dla jakiegokolwiek podmiotu w tych czynnościach). Czynności

² tamże

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

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

Odnosząc się do kolejnej kwestii przedstawionej przez Rzecznika, należy wskazać, iż nowelą z dnia 26 stycznia 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 431), zmieniającą ustawę z dniem 14 marca 2018 r. dodano art. 26a ustawy.

Z przepisu tego wynika, że w przypadku powzięcia przez Komisję informacji o postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym nieruchomości warszawskiej lub dotyczącym osoby zajmującej lokal w nieruchomości warszawskiej będącej przedmiotem decyzji reprivatyzacyjnej, Komisja może wystąpić do sądu o zawieszenie tego postępowania lub wstrzymanie czynności organu egzekucyjnego w tym postępowaniu. Sąd rozstrzyga w przedmiocie takiego wniosku niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku. Do czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku postępowanie egzekucyjne podlega zawieszeniu lub wstrzymuje się czynności w tym postępowaniu.

Jak wynika z uzasadnienia powyższej nowelizacji art. 26a ustawy ma zabezpieczyć osoby zagrożone eksmisją z nieruchomości warszawskiej, w sytuacji gdy przed Komisją toczy się postępowanie, które może doprowadzić do uchylecia decyzji reprivatyzacyjnej dotyczącej takiej nieruchomości. Analogiczne rozwiązanie przewidziano w stosunku do administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Trudno zgodzić się z twierdzeniem zawartym w piśmie, iż kwestia zawieszenia przez sąd postępowania na mocy art. 26a ustawy stanowi istotny problem i narusza prawa stron. Również czas prowadzenia czynności sprawdzających nie może mieć istotnego i niekorzystnego wpływu na zawieszenia postępowania egzekucyjnego, albowiem następuje ono na mocy postanowienia sądu, po rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy, a orzeczenie to podlega kontroli instancyjnej.

Wyrażam zdumienie wystąpieniem Rzecznika. Niezrozumiałym jest występowanie przez Rzecznika z pismem sugerującym jakoby prace i działania Komisji naruszały i ograniczały prawa i wolności obywateli, którzy chcą doprowadzić do eksmisji mieszkańców nieruchomości, których status jest analizowany przez Komisję. To Komisja właśnie, dzięki swoim działaniom, przyczyniła się do zbadania warszawskiej afery reprivatyzacyjnej i na każdym etapie swojego działania stawała i staje w obronie słabszych, którzy spotkali się z brakiem pomocy ze strony Państwa, w tym brakiem pomocy Rzecznika.

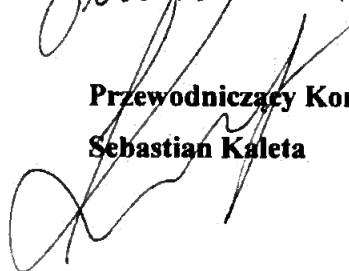
Sugerowanie, jakoby zawieszenie postępowań eksmisyjnych naruszało prawa i wolności obywateli, dążących do eksmisji lokatorów, jest co najmniej nieuzasadnione, a już na pewno budzi zdumienie, iż to właśnie Rzecznik Praw Obywatelskich, miast stawać w obronie jednostek słabszych i często pokrzywdzonych, występuje z pismem, które stawia nieuzasadnione zarzuty i wątpliwości co do trybu prac Komisji.

Patrząc na dotychczasową pracę Rzecznika i szczątkowe działanie w zakresie pomocy pokrzywdzonym w aferze reprivatyzacyjnej, to właśnie Rzecznik powinien wspierać pracę Komisji i pomagać w wyjaśnianiu spraw osób pokrzywdzonych, a nie jak to miało miejsce do tej pory, ujmowanie się, w tym występowanie do Komisji, za beneficjentami decyzji. Wskazać tu należy chociażby na pismo z dnia 29 września 2017 r. sygn. IV.7004.5.2017.MC, w którym Rzecznik zarzuca Komisji arbitralność, naruszanie zasad rzetelności proceduralnej i wprost ujmuje się za beneficjentami decyzji reprivatyzacyjnych przesłuchiowanych przez Komisję.

Końcowo wskazać należy, iż jeśli Rzecznik podziela opinie skarżących o ograniczaniu wolności konstytucyjnych jednostki dotyczących wyłączenia skutecznej ochrony sądowej oraz ewentualnym naruszeniu przepisów Konstytucji, Rzecznik winien rozważyć możliwość

skorzystania ze swoich prerogatyw i wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego, celem zbadania przepisów poddawanych pod wątpliwość.

Przewodniczący



**Przewodniczący Komisji
Sebastian Kaleta**

Otrzymują:

- adresat

- a/a