



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, [16 marca 2017 r.]

Adam Bodnar

IV.7004.5.2017.MC

**Pan Andrzej Duda**

**Prezydent RP**

10 lutego 2017 r. Sejm uchwalił ustawę o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa (projekt rządowy - Druk Sejmowy Nr 1056). Ustawę tę przekazano Senatowi do dalszych prac (Druk Senacki Nr 422). W toku dotychczasowego procesu legislacyjnego szereg zastrzeżeń zgłosiły takie organy jak: Sąd Najwyższy (wnosząc o odrzucenie projektu w obecnej postaci ze względu na jego zasadnicze mankamenty), Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, Krajowa Rada Notarialna. Jednoznacznie negatywną opinię przygotowało Biuro Analiz Sejmowych. Poważne zarzuty przedstawiła m.in. Helsińska Fundacja Praw Człowieka oraz Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie. Opinie te i stanowiska w wielu aspektach są zbieżne, a na gruncie aktualnego porządku konstytucyjnego większość z nich należy podzielić. Pomimo to **praktycznie żadna z uwag nie została uwzględniona**, a projekt rządowy uchwalono właściwie w niezmienionej postaci. W toku prac komisji sejmowych, poza korektami stylistyczno-porządkowymi, wprowadzono kilka dalszych kontrowersyjnych regulacji. Z kolei Senat RP w dniu 3 marca 2017 r. zaproponował do uchwalonej ustawy niewielkie tylko poprawki, niedotyczące kwestii zasadniczych.

W mojej ocenie uchwalona ustawa zawiera szereg poważnych mankamentów, publicznie zresztą zgłaszanych, które - skoro nie zostały poddane refleksji na wcześniejszych etapach - powinny zostać wnikliwie przeanalizowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przed jej podpisaniem. Z tego względu pozwalam sobie przekazać Panu Prezydentowi poniższe uwagi, które 20 lutego 2017 r. przedstawiłem Marszałkowi Senatu RP z prośbą o wzięcie ich pod rozwagę w toku prac Senatu. Niestety, jak wskazano wyżej, z informacji dotyczących przebiegu prac nad ustawą w Senacie RP nie wynika, aby stały się one przedmiotem analizy, dlatego też o taką analizę proszę obecnie Pana Prezydenta.

Głównym celem ustawy jest ustanowienie nadzwyczajnej komisji tzw. weryfikacyjnej. Całokształt uregulowań sprawia jednak, że nie może ona stanowić systemowego rozwiązania pozwalającego na rzeczywiste usunięcie skutków tych decyzji, przy których wydawaniu dopuszczono się naruszenia porządku prawnego. Niektóre z zaprojektowanych rozwiązań materialnoprawnych i procesowych naruszają zasady przyzwoitej legislacji demokratycznego państwa prawnego oraz konstytucyjne prawa obywateli - także tych, którzy nie dopuścili się żadnych naruszeń prawa.

## **I. niezbędność wprowadzenia regulacji szczególnej - cel uchwalenia nowych przepisów i jego uzasadnienie**

Nowo utworzony organ - Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (dalej: Komisja) - łączy w sobie jednocześnie cechy organu administracyjnego oraz parlamentarnej komisji śledczej; w pewnym zakresie praktycznie sprawuje również wymiar sprawiedliwości, wkraczając w kompetencje sądów powszechnych. Organ ten ma orzekać o konstytucyjnych prawach obywateli (prawie własności oraz prawach majątkowych) oraz - częściowo - także i o mieniu samorządowym, w sprawach na tle dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. z 1945 r., Nr 50, poz. 279, ze zm.).

Funkcjonowanie takiego „spec-organu” nie zostało jednak prawidłowo wprzęgnięte w porządek prawny i przewidziane w nim procedury. Komisja uzyskała specjalny status, uprzywilejowujący ją względem organów władzy stosujących prawo, w tym również sądów - postępowanie przed Komisją wyprzedza wszystkie inne, równoległe się toczące, także sądowe, które podlegają obligatoryjnemu zawieszeniu. Orzeka w szczególnym trybie, jednocześnie jako organ zwykłej kontroli instancyjnej oraz jako organ nadzoru, częściowo poza regulacjami prawa powszechnego i na podstawie własnych, stworzonych wyłącznie dla niej przesłanek, zarówno procesowych (np. nie wiążą jej terminy przewidziane w k.p.a. czy k.c.), jak i materialnoprawnych.

Komisja wydaje decyzje administracyjne na podstawie dwojakiego rodzaju przesłanek. Pierwsza grupa jest tożsama z podstawami wznowienia postępowania oraz podstawami stwierdzenia nieważności decyzji przewidzianymi w przepisach k.p.a. - w tym zakresie działalność Komisji w całości powiela kompetencje organów nadzoru. Druga grupa przesłanek to okoliczności nowe - część z nich odwołuje się do specyficznie ujętych zasad słuszności, pozostałe w niejasny sposób wiążą wadliwość decyzji z okolicznościami zaistniałymi już po jej wydaniu (także i po wielu latach) i bez jakiegokolwiek związku z treścią rozstrzygnięcia i prawidłowością samej decyzji dekretowej (m.in. „pojawienie się” „skutków sprzecznych z interesem społecznym”), a także z działalnością osób trzecich (m.in. kolejnych nabywców nieruchomości dekretowej). Kryteria te Komisja stosuje z mocą wsteczną przy ocenianiu kontrolowanych przez nią rozstrzygnięć administracyjnych, także sprzed wielu lat. Jej kognicji podlegają wszystkie rozstrzygnięcia zdefiniowane jako „decyzje reprivatyzacyjne”, niezależnie od daty wydania czy daty uprawomocnienia. Komisja, według własnych reguł, odmiennych od zasad prawa powszechnego, ustala odpowiedzialność majątkową m.st. Warszawy oraz funkcjonariuszy publicznych orzekających w sprawach dekretowych.

Skład Komisji jako kolegiального organu władzy wykonawczej o tak szerokich kompetencjach wobec obywateli wybiera Sejm (co automatycznie uzależnia ją od aktualnej większości parlamentarnej; zastrzeżenie o niezależności i braku podległości służbowej Ministrowi Sprawiedliwości raczej ma znaczenie deklaratywne w sytuacji, gdy każdy z członków może zostać w każdym czasie odwołany). Biorąc pod uwagę, że niektóre z jej

rozstrzygnięć dotyczących praw jednostek wyczerpują pojęcie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, usytuowanie takie narusza konstytucyjną zasadę władzy podzielonej, której poszczególne segmenty w obowiązującym porządku konstytucyjnym powinny wzajemnie się równoważyć (art. 10 Konstytucji). Warto podkreślić, że prymat legislatywy, wywodzącej swój mandat bezpośrednio od suwerennych praw Narodu, nad innymi władzami, leżał u podstaw Konstytucji PRL z 1952 r., która w art. 20 określała Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako najwyższy organ władzy państwowej, sprawujący kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej. Obecne zasady ustrojowe opierają się na całkowicie odmiennych zasadach.

Utworzenie aż tak wyjątkowego organu władzy wymaga rzetelnego uzasadnienia zaistnienia **rzeczywistej** ku temu potrzeby - tym bardziej, że poszczególne rozwiązania ustawy naruszają nie tylko wspomnianą zasadę trójpodziału władz, ale również takie konstytucyjne zasady jak: zakaz retroakcji, zasadę rzetelnej legislacji, zasadę bezpieczeństwa prawnego, zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa, zasadę ochrony praw słuszenie nabytych; obniżają także gwarancje ochrony praw obywateli: prawa do sądu oraz ochrony własności i praw majątkowych. Jedną zaś z fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawnego jest zasada proporcjonalności *sensu largo*, nakazująca przyjmowanie rozwiązań adekwatnych, celowych, i rzeczywiście służących realizacji założonych celów, a w sytuacji, gdy rozwiązania takie miałyby naruszać konstytucyjne prawa jednostek - dodatkowo mieszczących się w standardach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadnienie projektu ustawy powyższych wymogów nie spełnia.

Po pierwsze, brak nawet orientacyjnych danych statystycznych obrazujących dostrzeżony problem (co do liczby postępowań, liczby nieruchomości utraconych niesłusznie przez m.st. Warszawę itp.), co może świadczyć o braku rozeznania co do **rzeczywistej skali nadużyć**; uzasadnienie projektu jedynie ogólnikowo odwołuje się do patologii wykształconych w „reprzywatyzyjnym biznesie”. Ich występowanie jest oczywiste i doskonale znane nie tylko opinii publicznej, ale przede wszystkim - organom ścigania, które prowadzą przecież własne postępowania w tych sprawach, również prawnokarne. Jeżeli nadużycia miałyby być powszechne, to organ o takiej organizacji

działania (jeden dziewięcioosobowy organ kolegialny, działający jako organ pierwszej i drugiej instancji) nie jest w stanie przebadać kilkuset (kilku tysięcy?) decyzji wydawanych nierzadko w skomplikowanych stanach faktycznych i prawnych. Analiza przepisów ustawy nie uzasadnia też stwierdzenia, że celem Komisji ma być skupienie się wyłącznie na nadużyciach kwalifikowanych jako przestępstwa (wyłudzenia, oszustwa, fałszerstwa dokumentów, przestępstwa urzędnicze, nękanie lokatorów), gdyż żaden przepis nie zawęża w ten - ani w jakikolwiek - sposób podstaw i zakresu jej działania. Wprost zresztą temu przeczy zaostrenie, i to ze skutkiem wstecznym, odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych - urzędników wydających decyzje dekreto-owe, które obecnie obejmuje nie tylko „rażące” naruszenie prawa, ale i „zwykłe”, nb. zdefiniowane przez Komisję; wyłączone są tu kluczowe regulacje ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1169), wymagające m.in. prejudycjalnego stwierdzenia rażącego naruszenia prawa we właściwym postępowaniu oraz działania zawnionego (por. pkt III g).

Jeżeli więc **ustawa miałaby rzeczywiście przeciwdziałać** skutkom najpoważniejszych naruszeń prawa oraz **działalności przestępczej** na szkodę bądź interesu publicznego, bądź osób fizycznych (lokatorów) - choć podstawy działania Komisji są nieporównanie szersze - **to właśnie Prokuratura**, ze względu na kwalifikacje i doświadczenie jej funkcjonariuszy (których członkom Komisji z założenia może brakować (por. art. 4 ust. 2 pkt. 4), **wydaje się najbardziej do tego odpowiednim organem państwa**, tym bardziej, że informacje z działalności operacyjnej organów ścigania uzasadniają równoległe korzystanie ze środków cywilno- oraz administracyjnoprawnych. Tymczasem, w świetle art. 12-14 ustawy, wydaje się, że to Prokuratura ma pełnić wobec Komisji rolę służebną, nie zaś odwrotnie.

Po drugie, uzasadnienie równie ogólnikowo stwierdza, że **istniejące w systemie prawnym mechanizmy nie są wystarczające** dla zapewnienia eliminacji naruszeń prawa. Tymczasem większość z przesłanek, na podstawie których Komisja ma orzekać, już występuje w procedurze administracyjnej, stanowiąc bądź podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji, bądź też podstawy wznowienia postępowania. Przesłanki te istnieją w systemie prawnym od kilkudziesięciu lat, na ich tle powstało bogate orzecznictwo, w

znacznej części ich wykładnia jest ustabilizowana. W tych sytuacjach Komisja **tylko dubluje organy właściwe**, co może przyczyniać się do rozchwiania orzecznictwa i kompetencyjnego chaosu, a przede wszystkim - do nieuniknionej przewlekłości postępowania. Przy takiej strukturze (art. 4) nie sposób więc stwierdzić, na czym w ogóle miałyby polegać większa efektywność Komisji - w powyższym zakresie - w stosunku do kontroli sprawowanej przez wyspecjalizowane w tym organy.

Ponieważ zaś jedyną nowością normatywną jest orzekanie przez Komisję na podstawie przesłanek nowych, do tej pory nie występujących w systemie prawnym i w sposób systemowi nieznany, wydaje się, że **rzeczywistym celem powołania tak wyjątkowego organu jest umożliwienie orzekania na podstawie przesłanek słusnościowych, oderwanych od treści decyzji dekretowych bądź procedury ich wydawania** i powiązanych z interesem społecznym bądź zaistnieniem okoliczności, które albo do tej pory nie dawały podstaw do zablokowania prywatyzacji mienia samorządowego (ściślej: utrzymania własności przez byłego właściciela), albo też wystąpiły później, bez związku z wadliwością samych decyzji. W takiej jednak sytuacji określanie działalności Komisji jako „organu kontroli naruszenia prawa” jest oczywiście nieprawidłowe, stwarzając mylne wyobrażenie o istocie jej funkcjonowania.

Po trzecie, projektodawca zdaje się nie zauważać wyjątkowej roli organów Prokuratury w sytuacjach, gdy dochodzi do naruszenia prawa. Jako organ powołany do strzeżenia praworządności, nie ogranicza się ona do działań w postępowaniach karnych, ale **prokurator ma również szerokie kompetencje w postępowaniach administracyjnych** (art. 182-189 k.p.a.), sędowoadministracyjnych (art. 8, art. 50, art. 173 § 2 p.p.s.a.) i **cywilnych** (art. 55-60 k.p.c.). Na gruncie k.p.a. może on zarówno żądać wszczęcia postępowania administracyjnego (jego wnioski wiąże organ), wziąć udział w każdym stadium postępowania, a ponadto - **wnieść sprzeciw od każdej decyzji ostatecznej**, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę (art. 184 § 1 k.p.a.), przy czym żądanie prokuratora ma pewne przywileje procesowe względem żądania „zwykłego” uczestnika postępowania. Z tego punktu widzenia w systemie prawnym istnieją instrumenty zapewniające poszanowanie prawa w postępowaniach toczących się na tle dekretu; jeżeli

zatem z rzetelnych danych wynikałoby, że w określonej sferze stosunków społecznych dochodzi do zwiększenia nieprawidłowości, wystarczające byłoby wykorzystywanie tych instrumentów, które od dawna funkcjonują, na dodatek są prawidłowo zsynchronizowane z systemem prawnym. Brak jednak rozeznania, które z powyższych uprawnień prokuratura nie są instrumentem wystarczającym dla zapewnienia poszanowania prawa i jakie są powody takiego stanu rzeczy. Tymczasem uzasadnienie projektu praktycznie w ogóle do tej kwestii się nie odnosi.

Nie sposób pominąć, że do zwiększonego korzystania z instrumentów właśnie administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych w sprawach reprivatyzacyjnych wzywały prokuratorów wytyczne Prokuratora Generalnego jeszcze z kwietnia 2015 r. (por. pismo z 10 kwietnia 2015 r., znak: PG IV PS 0281/3/15). W ostatnim czasie w Prokuraturze Krajowej powołano zaś dodatkowo specjalny zespół prokuratorów właśnie do spraw reprivatyzacji warszawskiej. Tezie o braku skuteczności organów prokuratury przeczą informacje o przeprowadzonych w ostatnim czasie zatrzymaniach osób podejrzewanych o działalność przestępczą w tych właśnie sprawach. Media informują zaś o kolejnych wyrokach - także **z powództw bądź z udziałem prokuratora** - w których sądy np. odmawiały wypłaty odszkodowania za przejętą nieruchomość dekretową czy stwierdzały nieważność czynności prawnych, na podstawie których prawa do nieruchomości warszawskiej zyskała spółka „reaktywowana” na podstawie tzw. akcji kolekcjonerskich, a zatem z naruszeniem prawa (taką zaś przesłankę ustanawia odrębnie art. 30 ust. 1 pkt. 8 ustawy).

Projektodawca pomija także **szereg rozwiązań zawartych w ustawach szczególnych**, które - o ile prawidłowo z nich korzystać, w szczególności przez organy Prokuratury - powinny skutecznie przeciwdziałać różnego rodzaju nadużyciom. I tak, przykładowo:

- na mocy art. 9b ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 1997 r., Nr 121, poz. 770, ze zm.) prokurator ma szczególne uprawnienia do podważenia rejestracji (reaktywacji) przedwojennych spółek;

- wciąż obowiązuje ustawa z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz.U. z 1990 r., Nr 44, poz. 255, ze zm.); ustawa ta dotyczy wprawdzie mienia państwowego (do rozważenia pozostaje jej zastosowanie do roszczeń wygasłych na podstawie tzw. układów indemnizacyjnych, do których z kolei odwołuje się art. 30 ust. 1 pkt. 7 ustawy), niemniej jednak, odwołując się do jednej z najszerszych klauzul generalnych, umożliwia odebranie niesłusznie pobranych korzyści; sprawy te rozpoznaje sąd na wniosek m.in. prokuratora; w sprawach dotyczących sprzedaży budynków i lokali mieszkalnych własną legitymację mają też i najemcy (bądź organizacje społeczne ich reprezentujące);
- wiele nadużyć wyeliminowała ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1271), nowelizująca m.in. ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2147, ze zm.), która weszła w życie z dniem 17 września 2016 r.: uniemożliwiła zwroty nieruchomości zagospodarowanych na wskazane cele publiczne, ograniczyła handel roszczeniami dekretowymi poprzez wymóg notarialnej rejestracji i ustawowe prawo pierwokupu dla m.st. Warszawy; wyraźnie ograniczyła też możliwość ustanawiania kuratora dla osoby, co do której istniały podstawy uznania jej za zmarłą oraz wprowadziła tryb wygaszania „uśpionych” roszczeń.

W ostateczności, zupełnie nadzwyczajnym trybem weryfikacji decyzji administracyjnych pozostaje zaś przewidziana w **art. 161 k.p.a. możliwość uchylecia lub zmiany przez ministra każdej decyzji ostatecznej**, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa. Jest to zatem kolejny instrument o charakterze nadzwyczajnym, uelastyczniający funkcjonowanie systemu i umożliwiający weryfikację tych decyzji, których pozostawanie w obrocie prawnym naruszałoby szczególnie chronione - także na gruncie konstytucyjnym - wartości. Tymczasem w świetle uzasadnienia projektu ustawy już sam fakt istnienia takiego rozwiązania miałby uzasadniać potrzebę wprowadzenia kolejnego, jeszcze dalej idącego wyjątku od procedur funkcjonujących w powszechnym porządku prawnym. Brak jednak danych, czy w ogóle w sprawach dekretowych minister z owego uprawnienia korzystał, a jeśli nie - jakie były tego przyczyny.



Zupełnym nieporozumieniem jest zaś powoływanie się na casus „specjalnych” komisji, tj. Komisji Majątkowej oraz Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej. Pierwsza z nich, mimo szerszego, czternastoosobowego (z początku - dwunastoosobowego) składu i rozpoznawania wniosków w mniejszych liczebnie i równoległe działających kilkusobowych zespołach orzekających **przez ponad 20 lat pracy zdołała rozpoznać ok. 90% ze zgłoszonych ok. 3.000 wniosków**, a rażące nieprawidłowości jej funkcjonowania, szeroko opisane w rządowym raporcie (por. Sprawozdanie dla Rady Ministrów z kontroli w zakresie udziału przedstawicieli strony rządowej w Komisji Majątkowej w latach 1990-2011 z 30 czerwca 2011 r., znak: DKN-583-14(34)/10) stały się jednym z powodów jej ostatecznej likwidacji w 2011 r. Jej usytuowanie (oraz innych komisji tzw. regulacyjnych) poza powszechnym porządkiem prawnym (wbrew nieprawdziwym stwierdzeniom z uzasadnienia projektu ustawy, Komisja nigdy nie była traktowana jako organ administracji rządowej) i brak adekwatnej sądowej kontroli budziły poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2013 r., sygn. K 25/10), w szczególności wówczas, gdy orzeczenie Komisji, pomimo ustawowo zadekretowanej klauzuli ochronnej, dotyczyło praw osób trzecich (nb. nadużycia w tym obszarze nie spotkały się z jakąkolwiek reakcją prawodawcy). Z kolei przewlekłości w postępowaniu przed Krajową Komisją Uwłaszczeniową miały - i nadal mają - charakter tak rażący, systemowy, że stanowiły przedmiot wieloletniej korespondencji Rzecznika Praw Obywatelskich z kolejnymi Ministrami Administracji; Rzecznik domagał się podjęcia jakichkolwiek działań naprawczych, uznając stan istniejący za urągający zasadom demokratycznego państwa prawnego. Nie sposób przyjąć, by Projektodawca wzorował się na takich właśnie modelach postępowania - zwłaszcza w sytuacji, gdy Komisja miałaby bezpośrednio orzekać o konstytucyjnie chronionych prawach jednostek.

Tymczasem Komisja do spraw reprivatyzacji warszawskiej ma przebadać ok. 4.000 decyzji wydanych do tej pory, tj. przez ostatnie 70 lat (przy czym, według publicznie dostępnych informacji, w terminie zgłoszono ok. 17.000 wniosków dekretowych; wiele zatem wciąż jeszcze czeka na rozpatrzenie). Nie sposób przyjąć, by miała jakiekolwiek fizyczne (organizacyjne) możliwości, by sprawy te rzetelnie przebadać w terminach przewidzianych w k.p.a. Biorąc zaś pod uwagę jej specyficzne usytuowanie „ponad” organami, które sprawy dekretowe rozpatrują w trybach przewidzianych prawem

powszechnym, a także mechanizm obligatoryjnego zawieszania wszystkich postępowań, należy liczyć się ze znacznym **wzrostem przewlekłości postępowań** w sprawach dekretowych. Co więcej, nie wydaje się, by namnożenie równoległych trybów kontrolnych - przy krzyżowaniu się podstaw działania i kompetencji - przyczyniało się do lepszej kontroli, stwarza to raczej dodatkowe ryzyko destabilizacji i prawnego chaosu. Wydaje się też, że Komisja będzie mogła realnie zbadać zaledwie nikły ułamek spraw. **Nie stanowi więc żadnego rozwiązania o charakterze systemowym** (rozwiązania takie prawodawca wprowadzał kolejnymi nowelizacjami w poszczególnych obszarach, po ujawnieniu kolejnych luk systemowych czy sposobów nadużyć). Ponadto, niewynikający z przepisów sposób doboru spraw spośród ich znacznej liczby może grozić znacznym ryzykiem arbitralności działań nowoutworzonego organu.

Reasumując, w mojej ocenie ustawodawca stworzył organ umocowany politycznie, wyposażony w wyjątkowo silne kompetencje, usytuowany niejako ponad porządkiem powszechnym, orzekający według własnych zasad, a postępowanie przed nim korzysta ze szczególnego priorytetu przed wszystkimi innymi postępowaniami przed organami państwa. Mimo zaniżonych wymogów kompetencyjnych wobec jej członków (m.in. brak adekwatnego wykształcenia), Komisja ma orzekać o legalności działań innych organów państwa, rozstrzygać spory majątkowe pomiędzy obywatelami (przy czym niektóre z jej orzeczeń mają charakter represji karnej) oraz dotyczące mienia samorządowego - co jest konstytucyjnie zarezerwowane dla niezawisłych sądów jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 175 Konstytucji). Co więcej, Komisja orzeka o odpowiedzialności (nb. wstecznie zaostrożonej), funkcjonariuszy biorących udział w wydaniu decyzji dekretowych (por. niżej), jednakże już sami **członkowie Komisji są całkowicie zwolnieni z odpowiedzialności za podejmowanie decyzji własnych** (art. 6) - co wydaje się sprzeczne z elementarnymi zasadami przyzwoitości stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym. Całokształt unormowań został zatem skonstruowany niemalże na potrzeby stanu wyjątkowego - tymczasem nie wydaje się, by realnie zaistniały podstawy ich wprowadzenia, a przynajmniej informacje takie nie zostały w żaden sposób przekazane opinii publicznej - co również narusza zasady transparentności działania demokratycznych władz.

## **II. naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego**

### **(a) zasada prawidłowej legislacji**

#### **(1) cele działania Komisji**

Sposób ich określenia - a zarazem samej istoty tego organu - budzi wątpliwości. O ile m.in. tytuł ustawy, art. 1, art. 3 ust. 1, przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt. 1 - 4 (a zatem te, które powielają istniejące instrumenty kontrolne) istotnie odwołują się do naruszeń prawa, to jednak już w świetle art. 3 ust. 3 Komisja „stoi na straży interesu publicznego”, przy czym - zestawiając to pojęcie z przesłankami orzekania stanowiącymi normatywnie *novum*, tj. z art. 30 ust. 1 pkt. 5) - 7) - interes publiczny będzie stanowił samoistną podstawę uchylenia wydanych wcześniej orzeczeń, nawet tych prawomocnych, które przeszły kontrolę sądu administracyjnego.

Wbrew założeniom, Komisja nie usunie skutków naruszeń prawa, co szczególnie widać w przypadku dalszego obrotu nieruchomościami dekretowymi (z reguły równoznacznym z nieodwracalnymi skutkami prawnymi nawet w rozumieniu ustawy - art. 2 pkt. 4). Nie cofnie eksmisji lokatorów (nb. te postępowania akurat zawieszane nie są). W tych sytuacjach Komisja ogranicza się do stwierdzenia, że decyzję wydano z naruszeniem prawa i z zasady obarcza majątkową odpowiedzialnością beneficjenta decyzji dekretowej (art. 31 ust. 1), co uruchamia skomplikowane procedury dalszych rozliczeń majątkowych. Ponadto, mimo że ustawa w art. 33 i art. 34 przypisuje ustawową odpowiedzialność majątkową wobec lokatorów wyłącznie miastu Warszawie (z niezrozumiałym pominięciem bezpośrednich sprawców naruszeń ich praw), nie jest pewne, jakim skutkiem zakończą się postępowania sądowe - zwłaszcza że w postępowaniu cywilnym obowiązują surowe rygory procesowe, którym lokatorzy musieliby sprostać. Zasady odpowiedzialności cywilnej zostały bowiem ukształtowane w oderwaniu od podstawowych reguł funkcjonujących w porządku prawnym, wymagających zaistnienia nie tylko szkody, ale i wykazania rzeczywistej bezprawności działań sprawcy oraz tzw. adekwatnego (a nie jakiegokolwiek) związku przyczynowego pomiędzy tymi okolicznościami.

## **(2) przesłanki orzekania (art. 30 ust. 1)**

Jak już wyżej wskazano, z niejasnych powodów przesłanki orzekania z art. 30 ust. 1 pkt. 1 - 4) w całości powielają podstawy ingerencji organu nadzoru (tu: warszawskiego SKO). Sposób ujęcia pozostałych nasuwa zastrzeżenia przede wszystkim z tego powodu, że **ustawa zrównuje „wydanie decyzji z naruszeniem prawa” z wystąpieniem okoliczności późniejszych, które z działaniem organu dekretowego bądź beneficjenta decyzji nie mają żadnego związku.** Regulacja taka nie jest uczciwym postawieniem sprawy wobec obywateli, stwarza bowiem iluzję, że sama decyzja była wadliwa, podczas gdy naruszenia prawa mogły dopuścić się inne osoby (kolejni nabywcy nieruchomości), także po upływie dłuższego czasu od wydania samej decyzji.

Prawodawca nie powinien też uznawać za decyzję „wydaną z naruszeniem prawa” decyzji, której uchylenie bądź wynika z zastosowania przesłanek nie istniejących w dacie orzekania (które zatem nie mogły stanowić podstawy prawnej decyzji uchylonej), bądź też - z dokonania *ex post*, i to na podstawie całokształtu okoliczności następczych, odmiennej oceny słuszności rozstrzygnięcia na podstawie również retrospektywnie zastosowanych niedookreślonych i niejasnych przesłanek powiązanych z „interese społecznym”. I o ile ta ostatnia przesłanka oczywiście występuje w art. 7 k.p.a., to jednak ważenie interesu społecznego oraz słusznego interesu strony jest dopuszczalne po pierwsze, wyłącznie w stosunku do tzw. decyzji uznaniowych, a więc tam, gdzie organ korzysta z tzw. luzu decyzyjnego, po drugie zaś - nie może być stosowana w postępowaniach nadzorczych („nieważnościowych”) (wśród wielu innych: wyroki NSA: z 18 lutego 2016 r., sygn. I OSK 2315/15; z 16 września 2016 r., sygn. I OSK 2949/14; z 19 maja 2016 r., sygn. II GSK 2730/14). Tymczasem decyzja dekretowa oczywiście ma charakter decyzji związanej; organ nie ma wyboru, jak sprawę rozstrzygnąć, ze względu na jednoznaczne zdeterminowanie treści decyzji wolą ustawodawcy (wyrok NSA z 4 stycznia 1999 r., sygn. IV SA 135/98). W tym wypadku „niesłuszność” decyzji wynikałaby więc raczej z uchybienia prawodawcy, który w taki sposób określił organowi stosującemu prawo granice jego działania, a nie - samego urzędnika, który decyzję związaną wydać musi, w przeciwnym razie sam bowiem naraża się na odpowiedzialność za naruszenie prawa. **Legislacyjnie wadliwa wydaje się konstrukcja nakazująca oceniać legalność decyzji związanej i to o charakterze**

**ostatecznym, według kryteriów właściwych dla decyzji uznaniowych - zwłaszcza jeśli kryteria te miałyby się z założenia zmaterializować już po uzyskaniu przez taką decyzję waloru ostateczności.**

Przyjęte rozwiązanie byłoby bardziej akceptowalne, gdyby ograniczało się np. do korekty rozliczeń majątkowych pomiędzy wzbogaconym i zubożonym, ze względu na ogólnosystemową przesłankę „niesłusznie uzyskanej korzyści”. W pewnych warunkach można ją zastosować także i do zdarzeń przeszłych (por. wyrok TK z 8 lipca 2008 r., sygn. P 36/07, na tle cytowanej wyżej ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych). Z całą pewnością zaś taka słusznościowa ocena *ex post* nie powinna skutkować zastrzoną odpowiedzialnością funkcjonariuszy, zwłaszcza jeżeli nakłada się ją ze skutkiem wstecznym.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt. 6 ustawy, Komisja uchyla decyzję dekretową m.in. wówczas, gdy wydanie decyzji „doprowadziło” do niepożądanych, opisanych w tym przepisie, skutków. Takie sformułowanie uzasadnia podważenie każdej decyzji dekretowej, ponieważ z samego założenia owe niepożądane skutki mogą się pojawić wyłącznie po wydaniu decyzji - co nie oznacza, że pozostają one ze sobą w adekwatnym związku przyczynowym. Również i w tym wypadku ustawa zdaje się sugerować, że to decyzja dekretowa jest bezpośrednią i rzeczywistą przyczyną niekorzystnych zjawisk, co ma uzasadniać obarczenie odpowiedzialnością majątkową różnych podmiotów (na różnych podstawach: beneficjenta decyzji, m.st. Warszawę, funkcjonariuszy organu), właściwie za sam skutek, wprowadzając nieznany naszemu systemowi odpowiedzialności odszkodowawczej warunek sine qua non (por. art. 361 § 1 k.c.). Tymczasem podejmowanie bezprawnych nawet działań po wydaniu decyzji przez jej beneficjenta nie ma związku z tym, czy decyzja była prawidłowa, czy też wadliwa, w szczególności - czy przy jej wydawaniu (a zatem w przeszłości) naruszono porządek prawny, czy też nie.

Niestaranność ustawodawcy widoczna jest również przy braku zdecydowania, czy ustawa obejmuje decyzje reprivatyzacyjne dotyczące tylko nieruchomości gminnych, czy również państwowych. Przepisy ustawy bowiem raz odnoszą się wyłącznie do m.st. Warszawy, w innych przypadkach zaś - i do jednostki samorządowej, i do Skarbu Państwa.

Zaskakujące jest ustanowienie w art. 35 ustawy 30-letniego terminu przedawnienia roszczeń o zwrot nienależnego świadczenia w stosunku do osoby, która uzyskała decyzję dekretową (lub z niej w określonych warunkach skorzystała - por. art. 31 ust. 1 pkt. 2) oraz roszczenia o zwrot spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia - w sytuacji, gdy na podstawie decyzji reprivatyzacyjnej zasądono odszkodowanie. Najdłuższym terminem dla dochodzenia roszczeń cywilnych, w tym roszczeń z bezpodstawnego wzbogacenia, jest ogólny termin dziesięcioletni (art. 118 k.c.). Jedynym wyjątkiem pozostają roszczenia odszkodowawcze z tytułu czynów niedozwolonych – gdy szkoda wynika z przestępstwa bądź w przypadku szkód na osobie (art. 442<sup>1</sup> § 2 i § 3 k.c.). Roszczenia określone w art. 35 ustawy korzystają więc z wyjątkowego „przywileju” – w tym kontekście system prawny traktuje je zatem jako „ważniejsze” nawet od ludzkiego życia czy zdrowia i bardziej godne ochrony niż roszczenia o naprawienie szkód wyrządzonych przestępstwem. Regulacja taka jest też o tyle niezrozumiała, że w świetle zapowiadanych zmian w instytucji przedawnienia jako takiej, ogólny termin dziesięcioletni ma zostać skrócony do lat sześciu (por.: udostępniona na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości *Informacja z 1 lutego 2017 r.: W obronie przed windykacją przedawnionych roszczeń*, prezentująca przygotowane przez resort projekty zmian legislacyjnych).

Jeżeli zaś chodzi o termin przedawnienia roszczenia o zwrot spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia – realizowanego poprzez wznowienie postępowania cywilnego (w sprawie o zapłatę odszkodowania bądź o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości) – pojawiają się też kolejne wątpliwości co do prawidłowości umożliwienia podważenia, po upływie kilkudziesięciu lat, zakończonych prawomocnie procesów sądowych. Nawet bowiem uzyskanie wyroku sądu za pomocą przestępstwa uzasadniało wznowienie jedynie w terminie pięciu lat (obecnie, po nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. jest to jednolity termin dziesięcioletni dla wszystkich podstaw wznowienia). Biorąc zaś pod uwagę argumentację Trybunału Konstytucyjnego z uzasadnienia wyroku z 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13 można mieć również wątpliwości co do rzetelnego uzasadnienia konstytucyjnymi wartościami potrzeby przełamania zasady stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych. Podważenie wyroku sądowego, po upływie kilkudziesięciu lat, na skutek retroaktywnego wprowadzenia wcześniej nieistniejącej podstawy wznowienia, o tyle też budzi zastrzeżenia, że, jak już wcześniej wskazano, podstawą orzeczenia Komisji

wzruszającego decyzję reprivatyzacyjną – a zatem i uzasadniającą wznowienie postępowania cywilnego – mogą być działania osób trzecich, nie pozostających w żadnym związku ze stronami postępowania cywilnego (por. też pkt. III (e) i (f) poniżej).

### **(3) usytuowanie Komisji w ramach procedur administracyjnych**

Ponieważ ustawa nie ogranicza w żaden sposób kompetencji kontrolnych Komisji, należy przyjąć, że może ona orzekać zarówno o decyzjach ostatecznych, jak i o tych, które takiego waloru jeszcze nie uzyskały. Może zatem działać jednocześnie jako organ zwykłej kontroli instancyjnej, jak i organ nadzorczy, uruchamiając tryb nadzwyczajny. *Lege non distinguente* mogłaby orzekać także i o decyzjach prawomocnych, o których prawidłowości orzekł już sąd.

Scalenie różnych trybów kontrolnych, przy przemieszaniu materialnoprawnych przesłanek orzekania utrudnia ustalenie statusu decyzji dekretovej będącej przedmiotem postępowania przed Komisją. Na marginesie, także i tu widoczna jest niestaranność prawodawcy, który w sposób nie do końca spójny raz posługuje się pojęciami „rażącego”, a innym razem „zwykłego” naruszenia prawa - tak jak gdyby z punktu widzenia zakładanych celów nie było to w ogóle istotne. Tymczasem dla adresatów norm (ale i organów je stosujących), ma to znaczenie zasadnicze, gdyż od tego zależy, czy prawa majątkowe zostaną im odebrane, czy też nie.

Mimo że Komisja będzie raczej kontrolować decyzje już ostateczne (por. treść większości przesłanek z art. 30 ust. 1, a szczególnie art. 29 ust. 1 pkt. 3), to jednak jej rozstrzygnięcia - poza stwierdzeniem wydania decyzji z naruszeniem prawa z art. 29 ust. pkt. 4, właściwym dla trybów nadzwyczajnych w k.p.a. - są typowe dla organu odwoławczego, oceniającego decyzje, które ostateczne jeszcze nie są (por. art. 138 § 1 i § 2 k.p.a.). Ustawa nie precyzuje jednak, czy ostateczna (a nawet prawomocna) decyzja dekretova traci moc już w dacie wszczęcia postępowania (skoro Komisja może ją „utrzymać w mocy”, a nie „odmówić uchylecia”), czy wprost przeciwnie - skoro Komisja może jedynie „stwierdzić jej wydanie z naruszeniem prawa”, oznacza to, że decyzja przez cały czas pozostaje w obrocie i wywołuje skutki prawne, w tym - wiąże inne organy państwa, korzystając ze szczególnych gwarancji stabilności (por. art. 16 k.p.a.). Co więcej,

Komisja, nawet stwierdzając rażące naruszenie prawa nie stwierdza nieważności decyzji reprivatyzacyjnej, tylko ją uchyla - co świadczy o tym, że orzeczenia Komisji mają charakter prospektywny, a nie wsteczny (*ex tunc*). Tymczasem k.p.a. - według którego Komisja ma przecież działać - tak istotne kwestie precyzyjnie rozgranicza, odróżniając tryb odwoławczy od tzw. trybu nieważnościowego czy wznowieniowego oraz szczególnego trybu zmiany decyzji ostatecznej z art. 154 i art. 155 k.p.a. Ponieważ zaś decyzja reprivatyzacyjna stanowi bądź podstawę prawną ustanowienia użytkownika wieczystego i wpisu do księgi wieczystej, bądź też prejudykat odszkodowawczy, ustalenie, czy wciąż wywołuje ona skutki prawne, czy też one już odpadły, ma dla strony istotne znaczenie i jest kluczowe z punktu widzenia ochrony jej praw majątkowych, korzystających przecież z gwarancji konstytucyjnych, które wymagają tu podwyższonych wymogów określoności prawa (art. 64 Konstytucji).

Jako rozwiązanie **rażąco wadliwe należy natomiast ocenić to, że przesłanki „kontrolne”, według których orzeka Komisja, wiążą tylko ten organ.** Nie wprowadzono ich do porządku powszechnego, co prowadzi do poważnej aksjologicznej niespójności.

Po pierwsze, rzekoma „kontrola prawidłowości” decyzji następuje również według przesłanek, których organ dekretowy (Prezydent m.st. Warszawy, osoby działające z jego upoważnienia; samorządowe kolegium odwoławcze) w przeszłości nie mógł brać pod uwagę, gdyż albo nie mogły stanowić podstawy prawnej orzekania, albo w ogóle, z samego założenia, wystąpiły w okresie późniejszym. *De facto* więc właściwszy wydawałby się tu tryb zmiany decyzji ostatecznej (tyle że na innych podstawach niż z art. 154 i art. 155 k.p.a.), tym bardziej, że decyzje Komisji zdają się wywoływać skutek *ex nunc*. Taka kwalifikacja byłaby też o tyle spójna, że nie uzasadniałaby odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy, która w obecnym kształcie ustawy - zbliżając się wręcz do odpowiedzialności absolutnej za sam efekt, i to nałożonej ze skutkiem wstecznym - narusza konstytucyjne prawa tych osób.

Po drugie, po ewentualnym uchyleniu decyzji dekretowej (art. 29 ust. 1 pkt. 3) trudno przesądzić, w jaki sposób powinien dalej działać organ rozpatrujący wniosek dekretowy. Z jednej strony, Komisja wydaje wiążące zalecenia prawne (art. 29 ust. 2). Również i to rozwiązanie można uznać za dyskusyjne, jako że *de lege lata* związanie organu



pierwszoinstancyjnego oceną prawną wynika wyłącznie z orzeczenia sądu (por. art. 138 § 2 zd. 2 k.p.a. *a contrario*; art. 153 oraz art. 190 p.p.s.a.; art. 386 § 6 k.p.c.; art. 330 i art. 442 § 3 k.p.k.). Konstrukcja taka realizuje zresztą zasadę realnej dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.), która w przeciwnym razie mogłaby być fikcją. Z drugiej jednak strony organ dekretowy musi orzekać na podstawie dekretu warszawskiego oraz procedury administracyjnej (z uwzględnieniem wykładni sądów administracyjnych), gdyż tylko te przepisy stanowią procesową oraz materialnoprawną podstawę jego działania. Także kolejny organ odwoławczy - którym bynajmniej nie jest Komisja, ale samorządowe kolegium odwoławcze - orzeka według przepisów prawa powszechnego, a nie według przesłanek z art. 30 ust. 1 pkt. 5) - 8).

Po trzecie zaś, całokształt przyjętych rozwiązań prowadzi do sytuacji, w której **organ pierwszoinstancyjny rozpatrujący wniosek dekretowy** (Prezydent m.st. Warszawy; osoba działająca z jego upoważnienia) **zmuszony jest do orzekania wbrew celom ustawy, a w szczególności z pominięciem kryteriów z art. 30 ust. 1 pkt 5) - pkt 8)**. W przeciwieństwie bowiem np. do nowelizacji u.g.n. z 2015 r. ustawa z 10 lutego 2017 r. nie zmienia postanowień samego dekretu, w szczególności nie wprowadza nowych podstaw odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego, nie delegalizuje też, z mocą wsteczną, obrotu roszczeniami dekretowymi. Organ nie ma więc podstaw do odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego nabywcy roszczeń dekretowych ze względu na to, że handel roszczeniami uzna za zjawisko społecznie niekorzystne (pomijając już trudności w rzetelnym ustaleniu wartości roszczenia zbywanego np. w latach 50-tych ubiegłego wieku i jej współmierności, w ówczesnych realiach historyczno-prawnych, do wartości nieruchomości; ich niska wartość mogła być uzasadniona, skądinąd zrozumiała, niepewnością co do ich realizacji). Tymczasem taka decyzja - związana - łatwo będzie mogła zostać podważona na podstawie nowej ustawy, a sam urzędnik może zostać pociągnięty do odpowiedzialności. Innymi słowy, ustawa dopuszcza do powstania skutków oczywiście sprzecznych z celem tej regulacji, nie zapobiegając w żaden sposób wydaniu decyzji niekorzystnej z punktu widzenia interesu społecznego. Co więcej, przepisy zmuszają urzędników, żeby prawidłowo wykonywali dekret, ale rozliczają ich - już według zupełnie innych przesłanek. Takie rozwiązania naruszają w sposób kwalifikowany elementarne zasady lojalnego traktowania adresatów norm prawnych przez prawodawcę.

Zasada lojalności również stanowi składową zasad demokratycznego państwa prawnego, które nie może zastawiać „legislacyjnych pułapek” na adresatów stanowiących przez siebie praw.

Również i z powyższych powodów wydaje się, że podjęta w obecnym kształcie ustawy próba wkomponowania orzeczeń Komisji do porządku prawa powszechnego nie została właściwie przemyślana i może skutkować szeregiem poważnych wątpliwości interpretacyjnych. Także i w tym zakresie zasady te powinny zostać zmodyfikowane. Jest to istotne nie tyle z powodu dążenia do abstrakcyjnej spójności norm prawnych, ale przede wszystkim dlatego, że **niejasność prawa określającego sytuację podmiotów prawa i kształtującego procedury, w jakich podmioty te mogą dochodzić ochrony swych praw, w sposób oczywisty narusza konstytucyjne prawa obywateli**; zrozumiałość zasad, według jakich działa władza, której jednostka jest poddana, jest fundamentalną gwarancją ochrony jej praw w demokratycznym państwie prawnym.

#### **(4) kompetencje Komisji a kompetencje prokuratora w ramach procedury karnej**

Przewidziana w art. 13 ustawy instytucja wnioskowania do prokuratora o przeszukanie pomieszczeń lub innych miejsc lub zajęcie rzeczy nie jest znana procedurze administracyjnej. Jedynie art. 288 ordynacji podatkowej przewiduje taką możliwość dla kontrolerów podatkowych, którzy dla przeszukania pomieszczeń muszą uzyskać zgodę prokuratora rejonowego. Wydaje się jednak, że pierwowzorem omawianego przepisu był art. 15 ust. 1-3 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (t.j. Dz.U z 2016, poz. 1024), zgodnie z którym Komisja może zwrócić się do Prokuratora Generalnego o przeprowadzenie określonych czynności. Przewodniczący lub upoważniony przez niego członek komisji może brać udział w powyższych czynnościach. Prokurator Generalny wykonuje powyższe czynności na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego oraz ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177). Jak się wydaje, w rachubę wchodzi tu przede wszystkim czynności ujęte w k.p.k. w dziale V, zatytułowanym "Dowody", a więc komisja śledcza ma prawo wnioskować o dokonanie czynności *stricte* śledczych, jak np. przeprowadzenie oględzin czy dokonanie przeszukania, oraz zwracać się za pośrednictwem Prokuratora Generalnego do sądu o podjęcie decyzji, np.

w przedmiocie uchylenia szczególnej tajemnicy zawodowej (zob. M. Zbrojewska, Karnoprocesowe aspekty postępowania przed sejmową komisją śledczą, Prz.Sejm.2004.1.28).

Po drugie, należy zwrócić uwagę na odmienną niż w Kodeksie postępowania karnego regulację dotyczącą zwrotu rzeczy. Zgodnie art. 13 ust. 3 ustawy *Prokurator przekazuje Komisji zajęte rzeczy. Postanowienie o zwrocie rzeczy prokurator wydaje po zasięgnięciu opinii Komisji*. Tymczasem w myśl art. 230 § 2 k.p.k. należy zwrócić osobie uprawnionej zatrzymane rzeczy niezwłocznie po stwierdzeniu ich zbędności dla postępowania karnego. Przepis art. 230 k.p.k. wprowadza regułę, iż należy niezwłocznie zwrócić zatrzymane rzeczy osobie uprawnionej po stwierdzeniu ich zbędności dla postępowania karnego (art. 230 § 2 k.p.k.). Za rzeczy zbędne dla postępowania należy uznać takie, które nie mają dlań znaczenia, a więc nie są przydatne ani do ustalenia istoty przestępstwa, ani do wykrycia jego sprawcy, ani też do udowodnienia mu sprawstwa (zob. postanowienie SN z dnia 19 maja 1999 r., I KZP 13/99, LEX nr 46044; R.A. Stefański, Kodeks, s. 237).

Niezwłocznemu zwrotowi podlega też rzecz, która stała się zbędna w postępowaniu karnym. O tym decyduje organ procesowy.

Wśród odebranych przedmiotów mogą znajdować się też takie, co do których w toku dalszego postępowania, a niekiedy po przeprowadzeniu weryfikacji przez sąd lub prokuratora tuż po dokonanych przeszukaniu, okaże się, że nie mają znaczenia dla ustalenia istoty przestępstwa, wykrycia sprawcy lub udowodnienia mu winy. W takiej sytuacji nie ma potrzeby ich dalszego zatrzymywania. Prokurator jako *dominus eminens* postępowania przygotowawczego jest zobowiązany czuwać nad prawidłowością postępowania z dowodami rzeczowymi. W ramach tych obowiązków mieści się powinność nieprzetrzymywania przedmiotów, które nie mają znaczenia w postępowaniu karnym. Realizując to zadanie, prokurator ma nie dopuszczać m.in. do: 1) przechowywania ich w prokuraturze bez uprzedniego zarejestrowania, 2) przechowywania w aktach sprawy dowodów rzeczowych w postaci pieniędzy polskich i zagranicznych, książeczek oszczędnościowych PKO i czekowych oraz papierów wartościowych, 3) przechowywania wartościowych dowodów rzeczowych (pieniędzy polskich i zagranicznych, kruszców, biżuterii i innych) przez organy dochodzące, 4) zwrotu osobie uprawnionej dowodu

rzeczowego bez należytego udokumentowania, 5) przekazania sądowi aktu oskarżenia bez dowodów rzeczowych. Prokurator, wydając polecenie wpisania przedmiotów do rejestru prokuratury, jest obowiązany określić miejsce i sposób ich przechowywania (§ 162 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury - Dz.U.2016.508).

Stylizacja art. 230 § 2 nie nasuwa wątpliwości, iż organ procesowy ma obowiązek zwrotu przedmiotu, gdy okaże się zbędny w postępowaniu karnym. Tymczasem omawiana ustawa wprowadza konstrukcję, zgodnie z którą to nie prokurator pozostawałby organem czuwającym nad prawidłowością postępowania z dowodami rzeczowymi, a komisja, od której opinii w zakresie zwrotu miałby być uzależniony. Tworzy to dziwną zależność pomiędzy dwoma organami. Z jednej strony bowiem to prokurator decyduje o przeszukaniu lub zajęciu rzeczy, z drugiej zaś musi uzyskać zgodę Komisji, nawet gdy uzna zbędność dowodu dla sprawy. Przetrzywanie dowodu przez Komisję w sytuacji gdy okaże się on zbędny dla postępowania może w istocie rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą państwa w tym zakresie za bezzasadne przetrzymywanie przedmiotów stanowiących czyjąś własność.

Powyższe argumenty ponownie wskazują na problem usytuowania Komisji w konstytucyjnym systemie trójpodziału władzy. Z jednej strony jest ona bowiem podobna do sejmowej komisji śledczej (wybieralność członków przez Sejm, celem jest badanie nieprawidłowości związanych z funkcjonowaniem organów administracji, wnioskowanie do prokuratora o przeszukanie pomieszczeń lub zajęcie rzeczy). Z drugiej strony komisja śledcza może zostać powołana do zbadania konkretnej sprawy, a nie ogółu postępowań administracyjnych prowadzonych na przestrzeni kilkudziesięciu lat (zob. wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., sygn. U 4/06). Jednocześnie Komisja podobna jest również w swym działaniu do organu administracyjnego. Powyższe budzi więc wątpliwości co do zgodności przedmiotowego rozwiązania z art. 10 Konstytucji RP.

## **(5) odesłanie nieznane przez nieznane.**

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy *na wniosek przewodniczącego Komisji lub z urzędu prokurator przekazuje Komisji informację o toczącym się postępowaniu karnym, którego przedmiotem jest przestępstwo, o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2*. Zgodnie z tym ostatnim przepisem *Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 30 ust 1 pkt 2-4 jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana w wyniku przestępstwa*. Odesłanie, o którym mowa w art. 14 ust.1 ustawy do art. 30 ust. 1 pkt 2 jest klasycznym przykładem *ignotum per ignotum*. Wydaje się, iż chodzi o bliżej nieokreślone przestępstwo na podstawie którego wydano decyzję reprivatyzacyjną. Jest to ewidentny błąd legislacyjny. Nie ma sensu odesłanie do definicji, która w żaden sposób nie wyjaśnia o jakie konkretnie przestępstwo chodzi.

### **(b) zakaz retroakcji**

Ustawa wprowadza zaostrzoną odpowiedzialność majątkową za zdarzenia, które wystąpiły przed jej wejściem w życie; nb. retroakcja wydaje się jednym z głównych założeń ustawy. Skutek taki występuje, gdy na podstawie zmienionego prawa, a nawet zdarzeń czy działań osób trzecich, które wystąpiły w okresie późniejszym, Komisja stwierdza, że przy ustanawianiu użytkownika wieczystego nastąpiło naruszenie prawa (w specyficznym rozumieniu ustawy), co skutkuje pozbawieniem nabytego wcześniej prawa, względnie - obowiązkiem zwrotu równowartości świadczenia, uznanego ze względu na owe okoliczności za „nienależne”. O ile w przypadkach rzeczywistych nadużyć, gdy beneficjent decyzji istotnie uzyskał korzyść niesłusznie, rozwiązanie takie co do zasady nie nasuwa zastrzeżeń (por. cytowany wcześniej wyrok TK w sprawie P 36/07), to jednak zasada ta stosuje się także i wobec tych osób, które nie naruszyły porządku prawnego (były właściciel bądź spadkobierca co prawda odzyskuje np. udziały w nieruchomości, ale następnie je zbywa osobie, która później „oczyszcza” kamienicę). W takich wypadkach obowiązek zwrotu korzyści, automatycznie traktowanej jako uzyskana „niesłusznie” przybiera postać sankcji (represji) za naruszenie porządku prawnego, nie dość, że nie za czyn własny, ale innej osoby, za którą beneficjent nie ponosi odpowiedzialności, to jeszcze nałożonej retroaktywnym przepisem. Trudno też nie zauważyć, że o ile nękanie lokatorów zostało spenalizowane w art. 191 § 1a k.k., to jednak *de lege lata* nie jest ono sankcjonowane

dodatkowo przypadkiem mienia, zwłaszcza, jeśli o takim środku karnym miałby orzekać, wbrew art. 46 Konstytucji nie sąd, ale inny „organ specjalny”.

Drugim obszarem, gdzie skutek retroaktywny ustawy jest szczególnie widoczny, jest wsteczne „dodanie” podstaw „wadliwości” decyzji dekretowej, skutkujące zaostrzoną odpowiedzialnością majątkową funkcjonariuszy organu dekretowego (por. pkt III g).

### **III. naruszenie konstytucyjnych praw obywateli**

#### **(a) prawo do (sądowej) ochrony własności i praw majątkowych**

Komisja jako organ administracyjny orzeka o prawach majątkowych obywateli - adresatów decyzji reprivatyzacyjnych oraz osób trzecich, a także podejmuje decyzje w odniesieniu do mienia samorządowego. Rozwiązanie takie jest oczywiście prawidłowe, o ile pozostaje pod pełną kontrolą sądu administracyjnego. Niemniej jednak w orzecznictwie konstytucyjnym wskazuje się, że przekierowane określonych spraw o charakterze cywilnym na drogę administracyjną winno znajdować systemowe uzasadnienie - powinien tu zachodzić pewien racjonalny związek pomiędzy przedmiotem danej kategorii spraw i prawem publicznym (por. m.in. wyrok TK z 14 listopada 2006 r., sygn. SK 41/04). Obrona ścieżka ochrony praw nie powinna prowadzić do obniżenia konstytucyjnych gwarancji sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez właściwy i niezawisły sąd.

O ile w przypadku kontrolowania decyzji reprivatyzacyjnych związek taki nie budzi najmniejszej wątpliwości, to jednak ustawa przekazuje Komisji także dalsze kompetencje do: oceny skuteczności nabycia praw rzeczowych do nieruchomości ze względu na istnienie dobrej wiary po stronie nabywcy; określenia (po raz pierwszy) podstaw i zasad zwrotu równowartości nienależnego świadczenia; ustalenia zasad odpowiedzialności odszkodowawczej pomiędzy podmiotami prawa prywatnego i rozliczeń z tego tytułu. Biorąc zaś pod uwagę, że ewentualna kontrola sądu administracyjnego jest ograniczona - sąd sprawuje ją z punktu widzenia kryterium legalności - powstają uzasadnione wątpliwości, czy taka droga ochrony praw majątkowych obywateli (ale i mienia samorządowego - por. art. 165 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji) mieści się jeszcze w standardach

sprawiedliwego (a zatem m.in. wszechstronnego, uwzględniającego słuszne racje wszystkich stron) rozpoznania sprawy przez właściwy sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Pomimo tego, że Komisja została poddana kontroli sądów administracyjnych (choć w niektórych przypadkach będą to sądy cywilne - por. art. 34), niektóre z jej orzeczeń wydają się mieć charakter wiążący w stosunku do sądów, w szczególności wieczystoksięgowych, ale też i cywilnych. Dotyczy to przede wszystkim odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych (art. 41), gdzie decyzja Komisji ma znaczenie prejudycjalne, przesądzając praktycznie o całości rozstrzygnięcia sądu, ale także np. wyłączenia możliwości uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym (art. 40). W tych przypadkach prawo do sądowego rozstrzygnięcia sporu o własność bądź inne prawo majątkowe albo jest odebrane, albo też - jak w przypadku funkcjonariuszy - staje się fikcją.

Ponadto ustawa nakazuje obligatoryjne zawieszenie każdego postępowania sądowego „dotyczącego” decyzji reprivatyzacyjnej (art. 26 ust. 1). Możliwe więc, że strona takiego postępowania nie uzyska orzeczenia sądu w swojej sprawie (zastąpi je orzeczenie Komisji orzekającej według odmiennych zasad), z całą pewnością zaś uzyskanie ostatecznego rozstrzygnięcia zostanie znacznie odwleczone w czasie.

Z kolei niektóre z przesłanek wydania orzeczenia przez Komisję są określone w sposób tak ogólnikowy czy wręcz wadliwy, że wypełnienie ich treścią normatywną może być w zasadzie dowolne, a kontrola sądowa - na gruncie p.p.s.a. sprawowana wyłącznie pod kątem legalności - praktycznie iluzoryczna. W niektórych przypadkach, przede wszystkim przy orzekaniu o rozliczeniach majątkowych pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, w ustawie brak jakichkolwiek wytycznych, co może prowadzić do znacznej arbitralności rozstrzygnięć.

#### **(b) prawo do rzetelnej procedury**

Strona, o której prawach orzeka organ władzy, powinna mieć zagwarantowane prawo do rozpoznania sprawy zgodnie z wymogami sprawiedliwości - nie tylko materialnej, ale i proceduralnej. Prawa procesowe strony naruszone są, po pierwsze, poprzez brak zdefiniowania w ustawie, kto jest stroną postępowania przed Komisją - co, mimo odwołania

do ogólnego pojęcia strony z art. 28 k.p.a., nie musi być oczywiste. Tak np. w przypadku obrotu nieruchomością dekretową, jeżeli Komisja uzna, że nabywca był w złej wierze, może uchylić decyzję dekretową, co prawdopodobnie skutkuje odebraniem tej osobie tytułu prawnego do rzeczy. Nie jest jasny status m.st. Warszawy - z jednej strony Prezydent miasta jest organem dekretowym, z drugiej zaś reprezentuje osobę prawną, o której mieniu Komisja orzeka. Trudno też np. stwierdzić, czy stroną postępowania będzie funkcjonariusz kontrolowanego organu - skoro decyzja Komisji może prejudycjalnie przesądzić o podstawach jego odpowiedzialności majątkowej (art. 41), rozstrzygnięcie takie niewątpliwie będzie dotyczyło jego praw.

Rozwiązaniem, które prawo do rzetelnej procedury narusza w sposób oczywisty, jest regulacja umożliwiająca doręczanie wszelkiej korespondencji, w tym postanowienia o wszczęciu postępowania oraz decyzji je kończącej, za pośrednictwem strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Sprawiedliwości - bez jakichkolwiek warunków, przesłanek uzasadniających skorzystanie z tak wyjątkowego rozwiązania (art. 16 ust. 3). Ułatwia to oczywiście przeprowadzenie całego postępowania bez udziału strony (zwłaszcza że, jak wskazano wyżej, dana osoba nie musi być świadoma, że taki status jej przysługuje). Tymczasem w orzecznictwie konstytucyjnym podkreśla się, że konstrukcja doręczenia zastępczego jako postać ograniczenia prawa do sądu musi mieścić się w granicach wyznaczonych treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok TK z 15 października 2002 r., sygn. SK 6/02). Dodatkowo, nie można całego ciężaru dbałości o skuteczność doręczenia przerzucać na adresata danego rozstrzygnięcia (tak m.in. wyrok TK z 12 września 2002 r., sygn. SK 35/01). W niniejszej sprawie zaś Komisja z konstrukcji doręczenia zastępczego może korzystać w zasadzie dowolnie, bez uzasadnienia koniecznością czy nawet jakąkolwiek potrzebą zastosowania takiego rozwiązania.

### **(c) przewlekłość postępowania**

Obywatele mają prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia ich sprawy w rozsądnym czasie - jest to prawo gwarantowane zarówno na gruncie konstytucyjnym (art. 45 ust. 1 Konstytucji), jak i konwencyjnym (art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności). Jeżeli „sprawa” dotyczy - tak jak w tym wypadku - sporu o własność czy inne prawa majątkowe, niepewność sytuacji prawnej prowadzi również do



naruszenia zasady ochrony mienia, co również jest nie tylko zasadą ustrojową (art. 21 ust. 1 Konstytucji), ale przede wszystkim - pozytywnym obowiązkiem Państwa względem swoich obywateli (art. 64 ust. 1 Konstytucji, art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji). Zaprojektowane przez ustawodawcę zasady procedowania przez Komisję prowadzą do nieuniknionych przewlekłości, a sam organ (w takim kształcie, jak zaprojektowany) – jeśli miałby pełnić rolę systemową, a nie tylko doraźną, wykorzystywaną w jednostkowych, arbitralnie dobranych przypadkach – nie może działać efektywnie ani też rozwiązać problemów społecznych w sposób całościowy.

Trudno też nie podkreślić, że akurat na tle spraw dekretowych - z których część toczy się od kilkadziesiąt lat - prawa obywateli do rozpoznania ich „sprawy o własność” w rozsądnym czasie są naruszane w sposób oczywisty, co potwierdza też i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (znaczna liczba wyroków, w których stwierdzono naruszenie praw konwencyjnych zapadła właśnie na tle skarg na przewlekłe rozpatrywanie spraw dekretowych - por. sprawy: *Beller przeciwko Polsce* (skarga nr 51837/99, wyrok z 1 lutego 2005 r. ), *Koss przeciwko Polsce* (skarga nr 52495/99, wyrok z 28 marca 2006 r.), *Siermiński przeciwko Polsce* (skarga nr 53339/09, wyrok z 2 grudnia 2014 r.) i wiele innych.

**(d) stabilność sytuacji prawnej ukształtowanej ostatecznym rozstrzygnięciem**

Ostateczne rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach obywateli kształtują sytuację prawną jednostek, a zatem muszą być stabilne. Ich podważenie uzasadnione jest jedynie w razie pojawienia się szczególnych okoliczności, enumeratywnie wymienionych w ustawie; wymaga tego zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta chroni jednostki przed arbitralnością władzy publicznej, zezwalając na naruszenie owego bezpieczeństwa prawnego jedynie w przypadkach, gdy szczególnie wymaga tego zasada sprawiedliwości. Relację dwóch fundamentalnych zasad konstytucyjnych: zasady słuszności (społecznej sprawiedliwości) i zasady legalizmu (praworządności) szeroko omówił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13. Również i niniejsza ustawa, umożliwiając podważenie decyzji wydanej w każdym czasie, *de facto* pomija całą argumentację konstytucyjną odnoszącą się do konieczności stosowania barier czasowych przy próbach podważania rozstrzygnięć sprzed wielu lat - także takich, których

beneficjentami są osoby, którym nie sposób postawić zarzutu kwalifikowanego nadużycia prawa.

**(e) naruszenie praw właścicieli dekretowych**

Ustawa nie wprowadza żadnych ograniczeń przed odebraniem byłym właścicielom nieruchomości warszawskich nawet tych praw, które zostały przez nich nabyte prawidłowo (słusznie). Przesłanki, na podstawie których można podważyć decyzję dekretową nie zostały powiązane z wadliwością decyzji (procesu jej wydawania), ale również z okolicznościami, które nastąpiły później, w tym nie tylko działaniami naruszającymi porządek prawny, ale także odmienną oceną całokształtu okoliczności wydania decyzji („naruszenie interesu społecznego”). Jeżeli zaś chodzi o działania naruszające prawo, to sankcjonowane jest nie tylko zachowanie samego właściciela, ale nawet osób trzecich (kolejnych nabywców nieruchomości).

Warto też zauważyć, że po uchyleniu ostatecznej decyzji reprivatyzacyjnej organ dekretowy będzie prowadził postępowanie według aktualnego - niedawno istotnie zmienionego - stanu prawnego. Oznaczać to może m.in. odmowę ustanowienia użytkownika wieczystego (wcześniej skutecznie ustanowionego, następnie zaś odebranego) ze względu na nowe okoliczności, czy to prawne (nowe przesłanki z art. 214a u.g.n.), czy faktyczne (wynikające np. ze zmiany przeznaczenia danej nieruchomości w planie miejscowym). Co więcej, akurat odmowa na tych podstawach w dalszym ciągu nie jest rekompensowana finansowo - Sejm do tej pory nie wykonał kilku wyroków TK orzekających o niekonstytucyjności braku odszkodowań dla byłych właścicieli gruntów warszawskich (przede wszystkim wyroku TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. K 41/09; por. też: uzasadnienie postanowienia TK z 28 października 2015 r., sygn. P 6/13 oraz wyroku z 19 lipca 2016 r., sygn. Kp 3/15).

**(f) odpowiedzialność za osoby trzecie**

W razie stwierdzenia, że decyzję dekretową wydano z naruszeniem prawa (tj. stwierdzono wystąpienie różnych nieprawidłowości, ale nie można decyzji uchylić, m.in. dlatego, że nieruchomość sprzedano), Komisja obligatoryjnie nakłada na adresata decyzji obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia (art. 29 ust. 1 pkt. 1).

Odpowiedzialnością taką może być również obarczona osoba, która z takiej decyzji skorzystała w określonych okolicznościach (art. 29 ust. 1 pkt. 2). Problem jednak w tym, że podstawą nałożenia takiego obowiązku nie są jedynie okoliczności leżące po stronie beneficjenta decyzji reprivatyzacyjnej (co istotnie świadczyłoby o uzyskaniu przezeń tytułu do gruntu w sposób niesłuszny, kosztem m.st. Warszawy), ale także późniejsze działania osób trzecich - przy czym nie jest tu konieczne wskazanie jakiegokolwiek bezprawnego powiązania (porozumienia) między taką osobą a bezpośrednimi naruszcicielami praw np. lokatorów (por. art. 30 ust. 1 pkt. 5 i pkt. 6). Świadczenie może zatem zostać uznane za nienależne także wówczas, gdy sama decyzja była prawidłowa. Na podstawie tego przepisu beneficjent odpowiada za zdarzenia, które nastąpiły po realizacji roszczeń dekretowych, a miarkowanie jego odpowiedzialności zależne jest w znacznym stopniu od uznania Komisji (art. 31 ust. 3 i ust. 4); ustawa wprowadza tu więc własne zasady, odrębne od regulacji kodeksu cywilnego. Nie wydaje się, by zobowiązany mógł zwolnić się z obowiązku zapłaty np. wykazaniem, że nie jest już wzbogacony (nieruchomość sprzedał), a z okoliczności nie wynikało, by musiał się liczyć z obowiązkiem zwrotu (por. art. 409 k.c.). W takich przypadkach przepis ten w istocie pełni więc funkcję represyjną, karząc finansowo adresata decyzji (odbierając prawa majątkowe) także za osoby trzecie, a arbitralne przypisanie takiej odpowiedzialności nie znajduje usprawiedliwienia nawet na gruncie zasad słuszności i społecznej sprawiedliwości.

**(g) odpowiedzialność funkcjonariuszy (art. 41)**

Zasadnicze zastrzeżenia budzi sposób ukształtowania zasad odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych „biorących udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej decyzją reprivatyzacyjną” wobec gminy lub Skarbu Państwa.

Po pierwsze, jest ona znacznie zaostrzona w stosunku do zasad określonych w cytowanej wyżej ustawie z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Surowszy reżim odpowiedzialności nałożono zaś ze skutkiem wstecznym, o czym była już wcześniej mowa.

Wynikające z art. 41 ust. 4 wyłączenie stosowania kluczowych przepisów ustawy z 2011 r. skutkuje tym, że funkcjonariusz organu dekretowego odpowiada nie tylko za

„rażące” naruszenie prawa, ale także i „zwykłe” (por. art. 41 ust. 1 ustawy w zestawieniu z - wyłączonym tu - art. 6 ustawy z 2011 r.). Nie odpowiada już na zasadzie winy - ustawa wyłącza zastosowanie art. 5 pkt 2 ustawy z 2011 r. Trudno jednak stwierdzić, czy podstawą jego odpowiedzialności jest zasada ryzyka, czy czysta odpowiedzialność za (każdy) skutek (tj. za wyrządzenie szkody gminie lub Skarbowi Państwa), skoro ustawa nie przewiduje właściwie żadnych przesłanek egzoneracyjnych, łagodzących surowe rygory odpowiedzialności zobiektywizowanej (por. m.in. art. 427, art. 429, art. 431 k.c. itd.). Co gorsza, o ile według zasad ogólnych przesłanka odpowiedzialności funkcjonariusza musi zostać stwierdzona w określonych ustawą trybach, zapewniających obronę praw (art. 6 ustawy z 2011 r.), o tyle decyzja Komisji ustalająca taką odpowiedzialność ma charakter uznaniowy („Komisja może stwierdzić”), co niewątpliwie utrudnia sądownoadministracyjną kontrolę takiego rozstrzygnięcia.

Równie nieprawidłowe wydają się i te rozwiązania ustawy, które nie zabezpieczają przed ponoszeniem odpowiedzialności urzędniczej za sam fakt stwierdzenia „wadliwości” decyzji reprivatyzacyjnej. Biorąc pod uwagę, że owa „wadliwość” może zostać stwierdzona ze względu na okoliczności następcze w stosunku do samej decyzji, może to grozić tym, że funkcjonariusz będzie odpowiadał za wszelkie niepożądane skutki, jakie nastąpiły po wydaniu decyzji i nie pozostające z nią w adekwatnym związku (m.in. kolejny nabywca bezprawnie nękał lokatorów). Ustawa dopuszcza też obciążenie go odpowiedzialnością także i za błędy innych organów (nawet sprzed kilkudziesięciu lat - np. nie wszystkie roszczenia spłacone układami indemnizacyjnymi były rzetelnie ewidencjonowane w Ministerstwie Finansów). Tym samym odpowiedzialność funkcjonariusza - podobnie jak odpowiedzialność adresata decyzji dekretowej - rozszerza się w sposób niemal absolutny, do odpowiedzialności za sam skutek przyszłych działań osób trzecich, i to praktycznie bez możliwości ekskulpacji czy nawet egzoneracji, podczas gdy sam bezpośredni sprawca za swoje działania odpowiada tylko na zasadach ogólnych; surowa ustawa jego już nie dotyczy.

*De lege lata* odpowiedzialność funkcjonariusza jest ukształtowana jako swoisty regres w ramach odpowiedzialności odszkodowawczej; aktualizuje się, jeżeli organ już wypłacił odszkodowanie osobie pokrzywdzonej bezprawnym działaniem władzy publicznej

(art. 5 pkt. 1 ustawy z 2011 r.). Na gruncie opiniowanej ustawy zasada ta jest wyłączona; trudno jednak ustalić, w jaki sposób Komisja będzie stwierdzała, że „wyrządzono szkodę gminie”: ponieważ Komisja działa w pewnym oderwaniu od cywilnych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej w polskim systemie prawnym (co już wcześniej wielokrotnie wskazywano), nie wiadomo, w jaki sposób ową szkodę będzie ona definiować. W szerokim ujęciu szkodą taką może być przecież każda utrata mienia gminnego „niezgodna z interesem społecznym”, albo mienia przekazanego w ręce osób nieodpowiednich, które dążą do maksymalizacji zysków kosztem praw lokatorów. Granice tego pojęcia będzie ustalała Komisja, przy czym znów kontrola sądu może być utrudniona.

Okoliczności te wprost świadczą o tym, że celem ustawy bynajmniej nie jest rozliczenie największych afer czy przestępstw urzędniczych - te osoby z pewnością naruszyły prawo w sposób rażący i zawiniony, i tak więc odpowiedzialności podlegają - ale obciążenie rozszerzoną odpowiedzialnością funkcjonariuszy także za zwykłe uchybienia, w tym również i te niezawinione.

W całości zatem należy zgodzić się z opinią Sądu Najwyższego z 5 stycznia 2017 r. przedstawioną w toku sejmowych prac legislacyjnych, iż „ustawa realizuje funkcje represyjne i prowadzi do nałożenia na funkcjonariusza publicznego dolegliwości mającej postać ograniczenia jego praw majątkowych, celem zaspokojenia społecznego poczucia sprawiedliwości”.

Na koniec warto też wskazać, że decyzja Komisji ustalająca odpowiedzialność funkcjonariusza ma charakter prejudycjalny, przesądzający w istocie o wszystkich przesłankach cywilnej odpowiedzialności majątkowej: w świetle art. 41 ust. 1 oraz ust. 4 ustala zarówno sam fakt wystąpienia szkody, bezprawność, istnienie związku przyczynowego, jak i wysokość odszkodowania. Tryb realizacji takich decyzji wydaje się zawiły - mogą one zostać zaskarżone do sądu administracyjnego, a następnie - ponieważ ustawa nie uchyla dalszych procedur z ustawy o odpowiedzialności funkcjonariuszy - prokurator może wytoczyć funkcjonariuszowi proces cywilny o zapłatę (por. art. 7 ust. 3 i art. 8 ustawy z 2011 r.). Pomijając już efektywność takiego trybu, jego ukształtowanie świadczy o tym, że mimo „rozpoznawania” sprawy majątkowej odpowiedzialności funkcjonariusza zarówno przez sądy administracyjne, jak i cywilne (!), tak naprawdę

przesłanki jego odpowiedzialności odszkodowawczej wiążąco ustala Komisja (sąd administracyjny ma co do zasady uprawnienia kasatoryjne), i to do tego działająca w warunkach znacznej uznaniowości czy wręcz dowolności.

**(h) ochrona mienia samorządowego (art. 32 i art. 33)**

Ustawa wprowadza specyficzną ukształtowaną odpowiedzialność jednostki samorządu terytorialnego - m.st. Warszawy względem „osób zajmujących lokal w nieruchomości warszawskiej”; przy czym brak tu ograniczenia do osób zajmujących lokale służące zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Mimo pewnego słusnościowego uzasadnienia, zaprojektowane konstrukcje mogą dodatkowo godzić także w konstytucyjną zasadę ochrony mienia jednostek samorządu, korzystającego z gwarancji niezależności i sądowej ochrony (por. art. 165 Konstytucji oraz art. 9 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607, ze zm.).

Ustawa arbitralnie przesądza, że w każdym przypadku stwierdzenia „wadliwości” decyzji dekretowej, niezależnie od jej przyczyny (także więc ze względu np. na wielokrotnie już przytaczane uznanie, że narusza ona interes społeczny, roszczenia nabyto za zaniżoną cenę czy nabywca bezprawnie nękał lokatorów) - m.st. Warszawa ponosi odpowiedzialność majątkową za wszystkie działania osób trzecich, o ile negatywne tego skutki dotyczą lokatorów. Być może rozwiązanie takie znajduje pewne uzasadnienie na gruncie zasad słusności - w tych sytuacjach, gdy do ustanowienia użytkownika wieczystego w ogóle nie powinno dojść. Jednakże wówczas, gdy wydanie decyzji było - w świetle przepisów ówczesnie obowiązujących - prawidłowe i uzasadnione, także i budynek stał się własnością prywatną zgodnie z prawem. Dokonane przez nowego właściciela podwyżki czynszów względem stawek komunalnych (art. 8 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, t. j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1610), o ile mieściły się w ustawowych limitach z art. 8a i art. 9 ustawy lokatorskiej również były prawidłowe. Mimo że w rozumieniu prawa cywilnego ich zapłata nie stanowi więc szkody, miasto może zostać *de facto* zobowiązane do finansowania różnicy w stawkach czynszowych.

Przepis ten również obarcza jednostkę samorządową odpowiedzialnością za działania osób trzecich naruszających prawa lokatorów - przy czym znów odpowiedzialność ta zbliża się do granic odpowiedzialności absolutnej, za skutki występujące w przyszłości, właściwie bez możliwości zwolnienia się z tego zobowiązania. Skoro sama bezprawna działalność nowych właścicieli - np. tzw. „czyścicieli” - jest samoistną podstawą stwierdzenia wydania decyzji dekretovej z naruszeniem prawa (art. 30 ust. 1 pkt. 6 i art. 29 ust. 1 pkt. 4), automatycznie aktualizuje to również i odpowiedzialność odszkodowawczą m.st. Warszawy na podstawie art. 33. Sam sprawca jednak takiej zaostrzonej odpowiedzialności na podstawie ustawy nie ponosi.

Wątpliwości budzi również treść art. 32 ustawy poprzez to, że wiążąco wskazuje, w jaki sposób miasto ma zadysponować kwotą uzyskaną na podstawie art. 31 ust. 1, tj. w ramach niesłusznego wzbogacenia - a zatem rekompensatą za zubożenie własne. Ustawa zezwala na przekazanie tych kwot wyłącznie na wypłatę odszkodowań dochodzonych w trybie art. 33 (i w żadnym innym). Ponieważ - m.in. ze względu na podnoszone wcześniej zastrzeżenia - nie jest pewne, czy, kiedy i w jakiej wysokości odszkodowania te zostaną efektywnie zasądzone, można mieć wątpliwości, czy aż tak daleko idąca ingerencja w fundusze gminne, nie przekracza już rozsądnych granic proporcjonalności ograniczeń niezależności gospodarowania mieniem komunalnym (art. 165 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji).

Reasumując, o ile więc konieczność wynagrodzenia osobom poszkodowanym naruszenia ich praw jest oczywista, o tyle jednak arbitralne przypisanie odpowiedzialności majątkowej tym podmiotom, które nie naruszyły porządku prawnego, z niezrozumiałym zwolnieniem z takiej odpowiedzialności - na gruncie omawianej ustawy - bezpośrednich sprawców (przy niejasnych podstawach ewentualnego regresu - na podstawie art. 441 k.c. czy art. 518 k.c.) musi jednak budzić zasadniczy sprzeciw.

#### **IV. Podsumowanie**

Z wszystkich powyższych względów wydaje się, że - mimo składanych deklaracji - wejście w życie ustawy nie doprowadzi do całościowej likwidacji reprivatyzacyjnych

patologii, do jakich mogło dochodzić przy realizacji roszczeń na tle dekretu warszawskiego. Ich źródłem są przede wszystkim mechanizmy rynkowe, skłaniające do maksymalizacji zysków przez właścicieli nieruchomości, także kosztem lokatorów oraz - zaniechanie przez prawodawcę rzetelnego rozliczenia się z tzw. „kwestią gruntów warszawskich”: uporządkowania spraw własnościowych, odszkodowawczych dla właścicieli oraz poszanowania praw lokatorów.

Stan taki zmusza - również na gruncie dopiero co uchwalonej ustawy - organy dekretowe do literalnego stosowania anachronicznego aktu prawnego sprzed ponad 70 lat, stworzonego (w założeniach) na potrzeby powojennej odbudowy zniszczonego miasta, a w praktyce o charakterze wywłaszczeniowym, który nie przystaje do aksjologii konstytucyjnej współczesnej Rzeczypospolitej. Ustawa nie zmienia bowiem przesłanek materialnoprawnych, na podstawie których *de lege lata* orzekają organy właściwe na tle dekretu. Rozlicza jednak organy dekretowe (ich funkcjonariuszy), beneficjentów decyzji dekretowych (również tych działających zgodnie z prawem) oraz miasto stołeczne Warszawę ze wszystkich niepożądanych skutków zachodzących na tle stosowania dekretu warszawskiego - ale nie tylko według zasad prawa powszechnego, według których podmioty te działają, ale także według zasad wypracowanych specjalnie dla nadzwyczajnej Komisji. Sposób ukształtowania tego organu sprawia, że w praktyce mogłaby ona skupić się na rzetelnym rozpoznaniu niewielkiego ułamka spraw, co nie dość, że grozi arbitralnością działania takiego organu, to również nie może stanowić systemowego rozwiązania. Komisja funkcjonować będzie w alternatywnym porządku normatywnym, operującym przede wszystkim zasadami słuszności, według własnych zasad, kryteriów i niedookreślonych przesłanek, których sposób sformułowania narusza zasady rzetelnej legislacji.

Słusnościowe korekty nadużyć majątkowych są nierzadko konieczne i uzasadnione realną społeczną potrzebą, także w procesach prywatyzacji majątku publicznego. Niemniej jednak, stosując rozwiązania nadzwyczajne, ustawodawca winien dochować reguł przyzwoitego stanowienia prawa - po to, by nie naprawiać krzywd jednych podmiotów niesprawiedliwościami wobec innych. Ustawodawca nie ustrzegł się licznych mankamentów, przy czym niektóre z nich są na tyle istotne - a do tego wkraczają w obszar konstytucyjnych gwarancji praw jednostek w demokratycznym państwie prawnym - że



część z przyjętych rozwiązań winna być ponownie przemyślana i zrewidowana w toku prac parlamentarnych, tak, by nie tworzyć alternatywnego porządku, grożącego prawnym chaosem, ale by prawidłowo wkomponować je w system prawny.

Z tych wszystkich powodów, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1648, ze zm.), zwracam się do Pana Prezydenta z uprzejmą prośbą o zapoznanie się z podniesioną argumentacją i rozważenie zasadności jej uwzględnienia przy podejmowaniu decyzji o ewentualnym podpisaniu ustawy w jej aktualnym kształcie.

(-) [*Adam Bodnar*]