



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 29 września 2017 r.

Adam Bodnar

IV.7004.5.2017.MC

Pan Patryk Jaki
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Sprawiedliwości
Przewodniczący
Komisji Weryfikacyjnej

W ostatnim czasie do mojego Biura wpływają skargi od osób fizycznych wzywanych, w różnym charakterze, na posiedzenia kierowanej przez Pana Przewodniczącego Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (dalej: Komisji Weryfikacyjnej). Przedmiotem tych skarg są przede wszystkim zarzuty dotyczące **niedochowywania przez organ prowadzący postępowanie standardów przesłuchiwania osób wzywanych na posiedzenia Komisji Weryfikacyjnej.**

Lektura tych listów, ale też informacje dostępne publicznie, istotnie mogą nasuwać wątpliwości, czy w postępowaniu przed Komisją w pełni przestrzegane są gwarancje ochrony praw procesowych uczestników postępowania przed Komisją; zasady te – nawet jeżeli nie wyrażono ich wprost 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 2017 r., poz. 718, dalej jako „ustawa”) – wynikają jednak z ogólnych zasad demokratycznego państwa prawnego, orzecznictwa konstytucyjnego oraz zasad postępowania administracyjnego, według którego wszak proceduje Komisja.

I. *standardy przesłuchań przed Komisją Weryfikacyjną*

1. Najczęściej pojawiającym się zarzutem są zastrzeżenia co do braku bezstronności członków Komisji, mającego się przejawiać m.in.: w publicznym przesądzaniu o fakcie naruszenia prawa przez uczestników postępowania jeszcze przed jego zakończeniem; przypisywaniu uczestnikom postępowania – *in genere*, nawet bez próby indywidualizowania ich jednostkowej odpowiedzialności – winy i zamiaru celowego

działania na szkodę interesu publicznego i osób prywatnych; sugerowaniu udziału w zorganizowanym związku przestępczym; publicznym składaniu oświadczeń sugerujących bezcelowość składania środków odwoławczych od orzeczeń (decyzji, postanowień) Komisji ze względu na znikome szanse zmiany stanowiska przez Komisję.

Tego rodzaju działania istotnie mogą budzić zastrzeżenia: zgodnie bowiem z § 3 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie regulaminu działania Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. Min. Sprawiedliwości z 2017 r., poz. 141, ze zm.; dalej jako „zarządzenie”), *Przewodniczący Komisji oraz jej członkowie wykonują powierzone im ustawą czynności w sposób bezstronny, rzetelny i obiektywny, kierując się wyłącznie przepisami prawa oraz swoją wiedzą i doświadczeniem*. Wymóg bezstronności organu jest nadto jedną z ważniejszych zasad procedury administracyjnej – art. 8 § 1 k.p.a. (do którego odsyła art. 38 ust. 1 ustawy), zobowiązuje organy administracji publicznej do prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Przede wszystkim jednak zasada ta znajduje bezpośrednie zakorzenienie konstytucyjne, w ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, z której wynika szereg dalszych zasad, m.in. respektowania wymogów proceduralnej sprawiedliwości przez organy stosujące prawo – o czym jeszcze dalej będzie mowa.

Warto też w tym miejscu przypomnieć, że przypisywanie określonym osobom odpowiedzialności karnej – także w orzeczeniach innych organów, m.in. administracyjnych – jeszcze przed prawomocnym skazaniem tych osób, może naruszać zasadę domniemania niewinności wynikającą z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że: *Niedopuszczalne jest ustalenie przez organ władzy publicznej, że dana osoba popełniła przestępstwo i wyciąganie z tego faktu negatywnych dla niej skutków w postępowaniu administracyjnym bez wyroku sądu, który orzeka prawomocnie o popełnieniu tego przestępstwa* (tak m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lutego 2017 r., sygn. II OSK 1378/15). Także i w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, statuujący zasadę domniemania niewinności art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284, ze zm.) rozumiany jest jako nakładający wymóg, *by żaden przedstawiciel Państwa ani organ władzy publicznej nie uznawał danej osoby winną popełnienia czynu zabronionego przed stwierdzeniem jej winy przez "sąd"* (tak m.in. wyrok ETPCz z 12 kwietnia 2011 r. w sprawie *Çelik (Bozkurt) przeciwko Turcji*, skarga nr 34388/05).

2. W dalszej kolejności w skargach podnoszone są: brak dostępu do akt postępowania i dokumentów (ze względu na „krążenie” akt pomiędzy Komisją a organami

Prokuratury); uniemożliwianie składania wniosków procesowych przez strony i ich pełnomocników; nierzetelne procedowanie z wnioskami o wyłączenie członków organu (uzasadnianych m.in. wątpliwościami co do bezstronności tych osób); „zastraszanie” osób wzywanych; nieuwzględnianie statusu osoby odmawiającej składania zeznań bądź uchylającej się od odpowiedzi na zadane pytanie.

Jak wynika z powyższego, zarzuty te dotyczą naruszenia **zasady rzetelności (uczciwości, sprawiedliwości) proceduralnej**. W orzecznictwie konstytucyjnym zasada ta traktowana jest jako wartość sama w sobie, wprost umocowana w art. 2 Konstytucji RP, „a zarazem podlegająca ochronie w ramach ochrony praw jednostki w ramach systemu konwencyjnego” (tak m.in. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05 tu akurat na tle „konstytucyjnie niekoniecznej” sądowej procedury kasacyjnej). Trybunał Konstytucyjny wskazuje też, że, jakkolwiek pojęcie sprawiedliwości proceduralnej nie ma ściśle sprecyzowanego znaczenia, to jednak jej różne koncepcje mają „wspólne jądro”, sprowadzające się do: (1) możliwości bycia wysłuchanym; (2) ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia (działania), by uniknąć dowolności czy wręcz arbitralności; (3) zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, poprzez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany (tak, wśród wielu innych: uzasadnienie wyroku TK z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02). Podkreślić trzeba, że zasada ta obowiązuje każdy organ władzy, niezależnie od tego, jak słuszne czy społecznie oczekiwane działania organ ten podejmuje. Chroni zaś nie tylko osoby „niewinne”, ale także i takie, które mogły dopuścić się naruszenia prawa.

Orzecznictwo wypracowało też standardy prowadzenia postępowania dowodowego, w szczególności przesłuchiwania osób wzywanych na posiedzenia; najpełniej zdaje się je przedstawiać uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06. Formalnie wyrok ten dotyczy konstytucyjnych aspektów działania sejmowej komisji śledczej (którą Komisja Weryfikacyjna nie jest, choć niewątpliwie inspiracji dla jej oryginalnego kształtu instytucjonalnego można upatrywać właśnie w przepisach o komisjach sejmowych), a do tego stosującą procedurę karną, a nie – jak w niniejszej sprawie – administracyjną. Niemniej jednak, jak zaznaczył sam Trybunał, standard ten winien być dochowywany nie tyle ze względu na związanie członków komisji śledczej przepisami k.p.k., ale przede wszystkim – przez wzgląd na konieczność przestrzegania art. 30 Konstytucji, zobowiązującego każdą władzę publiczną i jej przedstawicieli do poszanowania i ochrony godności człowieka i art. 47 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia. Z tego względu wiele ze sformułowanych tu tzw. reguł ochronnych ma niewątpliwie walor uniwersalny, jako gwarancje lojalnego traktowania obywateli przez władze demokratycznego państwa prawnego. Do takich z pewnością należy zaliczyć, wprost wymienione w wyroku w sprawie U 4/06:

- zakaz zadawania pytań znieważających, poniżających, wyśmiewających, podchwytliwych lub obraźliwych dla osoby przesłuchiwanej;
- niedopuszczalność naruszania dóbr osobistych osoby wezwanej;
- niedopuszczalność wdawania się w spór z przesłuchiwanym i sugerowanie prawdziwego znaczenia zeznań osoby wezwanej;
- zakaz zadawania osobie przesłuchiwanej pytań sugerujących odpowiedź; takie pytania przewodniczący komisji ma obowiązek uchylić;
- obowiązek zadawania pytań dotyczących faktów, a nie żądanie wyrażenia opinii;
- niedopuszczalność odczytywania zeznań innych osób i żądanie komentowania ich lub ustosunkowywania się do różnic w zeznaniach; niedopuszczalność zadawania pytań o ocenę wiarygodności innych osób wezwanych lub przesłuchanych, a ponadto m.in.:
- niedopuszczalność wielokrotnego powtarzania i kierowania tego samego pytania pod adresem osoby przesłuchiwanej; niedopuszczalność wielogodzinnego przesłuchiwania osoby wezwanej, poza granicami jej wytrzymałości psychicznej i fizycznej; obiecywanie nielegalnych korzyści w zamian za złożenie zeznań (np. uchylenia tymczasowego aresztowania); zadawanie pytań niezwiązanych z przedmiotem przesłuchania; wielokrotne przesłuchiwanie tej samej osoby co do tych samych okoliczności.

W tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił też, że – cyt.: *Przesłuchania prowadzone przez posłów na Sejm, a więc przedstawiciele władzy ustawodawczej, powinny być wyrazem najwyższego poszanowania dla obowiązujących norm. Stanowiąc wzór do naśladowania dla innych organów procesowych. Stąd tak wielkie znaczenie ma merytoryczne przygotowanie członków komisji, znajomość zasad prawa oraz wynikających z tego prawa gwarancji. Uzasadnione jest oczekiwanie przestrzegania najwyższych standardów moralnych związanych z szacunkiem dla osób będących w słabszej pozycji przesłuchiwanym wobec przesłuchujących ich posłów członków komisji, oczekiwanie najwyższej kultury i taktu.* Wydaje się więc, że publiczne transmitowanie posiedzeń Komisji Weryfikacyjnej (której członkami są również Posłowie) oraz nieograniczony dostęp obywateli do tych zasobów, udostępnianych również za pośrednictwem Internetu, daje dobrą okazję do upowszechniania wysokich standardów procedowania. Jest to szczególnie istotne właśnie ze względu na, również podnoszony przez TK, aspekt oczywiście słabszej pozycji osób przesłuchiwanym przez Komisję Weryfikacyjną – a zatem przez organ władzy koncentrujący w swoim ręku szereg specjalnych kompetencji, w wielu aspektach nadrzędny względem innych organów państwa, które nie dysponują aż takim zakresem sprawowanego *imperium*.

Gwarancji proceduralnych co do sposobu prowadzenia postępowania dowodowego nie wprowadza także – wprost – Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności: *art. 6 Konwencji gwarantuje prawo do rzetelnego procesu, nie stanowi [jednak] żadnych przepisów w sprawie dopuszczalności dowodów lub sposobu oceny dowodów, które*

należą zasadniczo do kwestii regulowanych przez prawo krajowe i sądy krajowe. Niemniej jednak, ocenie Trybunału podlega kwestia, czy postępowanie w swym całości kształcie, łącznie ze sposobem, w jaki materiał dowodowy został pozyskany, było rzetelne (wyrok ETPCz z 18 października 2016 r. w sprawie *Vukota-Bojić przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 61838/10).

3. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka sprawiedliwa (rzetelna) procedura jest traktowana jako podstawowa gwarancja ochrony praw jednostki, objęta treścią art. 6 ust. 1 Konwencji. Przepis ten nie odnosi się wyłącznie do postępowania *stricte* sądowego, ale – dotycząc „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” – znajduje zastosowanie w każdym rodzaju postępowania, gdzie o takich prawach się rozstrzyga. *Ani charakter legislacji, która reguluje rozstrzyganą sprawę (prawo cywilne, handlowe, administracyjne itd.) [ani] to, jakiemu organowi powierzono jurysdykcję nad sprawą (sąd powszechny, organ administracyjny itp.) nie mają rozstrzygającego znaczenia* (tak, wśród wielu innych: wyrok ETPCz z 5 lutego 2015 r. w sprawie *Bochan przeciwko Ukrainie*, skarga nr 22251/08).

Komisja Weryfikacyjna bez wątpienia rozstrzyga o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym: kontrolując tzw. decyzje reprivatyzacyjne w istocie rozstrzyga o tytule własności nieruchomości warszawskiej, może też nałożyć obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia oraz przyznać odszkodowanie lub zadośćuczynienie. Orzeka zatem o prawach majątkowych osób prywatnych (oraz o mieniu samorządowym), co oznacza, że gwarancje konwencyjne dotyczące m.in. sprawiedliwej procedury obowiązują także w postępowaniu administracyjnym, jakie prowadzi Komisja. Stosowanie gwarancji z art. 6 Konwencji także w tego typu sprawach potwierdza bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który wielokrotnie stwierdzał naruszenie przez Polskę art. 6 Konwencji właśnie w postępowaniach administracyjnych dotyczących tzw. kwestii gruntów warszawskich. Nawet jeżeli wątpliwe jest, czy skarżący może powoływać się tu na gwarancje materialnoprawne ochrony własności (praw majątkowych) z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji, to jednak zawsze mu służą, jakościowo odmienne, gwarancje rzetelnego postępowania (tak m.in. orzeczenia w sprawach: *Bennich-Zalewski przeciwko Polsce*, skarga nr 17949/03, wyrok z 22 kwietnia 2008 r.; na tle przewlekłości tzw. postępowań dekretowych traktowanej jako naruszenie art. 6 Konwencji – 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.), *Szenk przeciwko Polsce* (skarga nr 67979/01, wyrok z 22 marca 2005 r.), *Siermiński przeciwko Polsce* (skarga nr 53339/09, wyrok z 2 grudnia 2014 r.) i wiele innych).

Zasada rzetelności proceduralnej nie obowiązuje zatem wyłącznie w postępowaniu przed sądem, ale winna być stosowana także w postępowaniach administracyjnych. Także i

polskie sądy odwołują się do „przyjętej w polskim porządku prawnym koncepcji zapewniania jednostce w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym podwójnej ochrony, to jest poprzez prawo do procesu (obrony interesu prawnego w unormowanym przepisami prawa procesowego postępowaniu, z zagwarantowaniem także prawa do obrony za pomocą środków zaskarżenia) oraz poprzez prawo do sądu (prawo jednostki do zaskarżenia działania administracji publicznej w celu rozstrzygnięcia sporu o zgodność z prawem przez niezawisły, bezstronny sąd). Źródłem tej ochrony poszukiwać należy w normach ponadustawowych, tj. art. 2 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (...) oraz art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu nadanym Traktatem Lizbońskim zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. U.E. Seria C Nr 115 z dnia 9 maja 2008 r.)” (tak m.in. wyrok NSA z 2 października 2012 r., sygn. II OSK 1024/11).

O wadze i randze tych gwarancji świadczy już choćby to, że do standardu konstytucyjnego i konwencyjnego sądy odwołują się pomimo tego, że w samej procedurze administracyjnej istnieją przecież proceduralne gwarancje poszanowania praw procesowych uczestników postępowania: nie tylko przywołana wyżej, a wynikająca z art. 8 § 1 k.p.a. zasada pogłębiania zaufania obywateli do państwa (równoznaczna z wymogiem praworządności i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ), ale także, przewidziany w art. 10 k.p.a. obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz umożliwienia im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Raz jeszcze trzeba podkreślić, że owemu pogłębianiu zaufania sprzyja nie tylko wydanie orzeczenia merytorycznie prawidłowego czy społecznie oczekiwanego, ale również sam sposób, w jaki do rozstrzygnięcia takiego dochodzi – tj. to, jak organ władzy publicznej faktycznie proceduje.

4. Warte odnotowania jest i to, że nie wszystkie ewentualne uchybienia proceduralne mogą być sanowane poprzez samą możliwość zaskarżenia orzeczenia administracyjnego do właściwego sądu. Orzecznictwo ETPCz na tle spraw administracyjnych wielokrotnie podkreśla, iż, co do zasady, nie dochodzi do naruszenia art. 6 Konwencji, jeżeli owym „właściwym sądem” jest sąd administracyjny – z reguły o ograniczonej kontroli i kognicji polegającej na badaniu wcześniejszego postępowania zamiast podejmowania decyzji o charakterze faktycznym. Niemniej jednak, *dokonując oceny, czy kontrola sądowa dostępna skarżącemu była wystarczająca, Trybunał będzie miał na względzie kompetencje przedmiotowego organu sądowego oraz takie czynniki jak (a) przedmiot decyzji, od której wniesiono odwołanie, a w szczególności to, czy dotyczyła ona kwestii specjalnej wymagającej wiedzy lub doświadczenia zawodowego oraz czy była ona związana z wykonywaniem uznania administracyjnego, a jeżeli tak, to w jakim zakresie, (b) sposób, w jaki decyzja ta została wydana, w szczególności gwarancje proceduralne*

dostępne w postępowaniu przed organem rozstrzygającym, i (c) treść sporu, włącznie z dochodzonymi i rzeczywistymi podstawami odwołania (tak m.in. wyrok ETPCz z 21 lipca 2011 r. w sprawie *Sigma Radio Television Ltd. przeciwko Cyprowi*, skarga nr 32181/04). Jeżeli więc np.: sąd nie może rozstrzygnąć podstawowej kwestii podniesionej w sporze; uznaje się za związany wcześniejszymi ustaleniami organów administracyjnych o charakterze rozstrzygającym dla spraw toczących się przed tymi sądami, bez niezawisłego zbadania tych kwestii; nawet pomimo zasadności skargi nie ma możliwości zwrócenia sprawy w celu wydania nowej decyzji – zakres sądowej kontroli nie może zostać uznany za „wystarczający” w rozumieniu art. 6 Konwencji (tamże).

Także i w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości *Prawo do rzetelnego procesu sądowego, zagwarantowane w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji (...), stanowi ogólną zasadę prawa Unii, przewidzianą obecnie w art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*. O tym, czy dana procedura musi spełniać ww. wymogi decyduje przede wszystkim charakter naruszeń prawa ocenianych w danym postępowaniu oraz charakter i stopień surowości związanych z nimi sankcji. Sankcje te może nałożyć także organ administracyjny – o ile jego decyzja będzie przedmiotem pełnej, tj. skutecznej kontroli niezawisłego sądu. *Sąd musi mieć możliwość oceny proporcjonalności wyboru dokonanego przez organ (...) oraz zweryfikowania jego ustaleń technicznych* (tak m.in. wyrok ETS z 27 marca 2014 r. w sprawie *Saint-Gobain Glass France i in. przeciwko Komisji*, sprawa nr T-56/09).

Tymczasem, ze względu na wyjątkowe kompetencje Komisji Weryfikacyjnej, działającej jako swoisty „super organ”, do tego orzekający w warunkach znacznej uznaniowości, można mieć wątpliwości, czy przyjęty w polskim systemie prawnym model kontroli sądowoadministracyjnej – wyłącznie z punktu widzenia legalności – rzeczywiście spełni wymóg kontroli skutecznej i efektywnej w rozumieniu Konwencji i prawa unijnego. Wątpliwości te dotyczą przede wszystkim przypadków, gdy te orzeczenia Komisji, które rozstrzygają cywilnoprawne spory majątkowe pomiędzy obywatelami, zdają się mieć charakter prejudycjalny w stosunku do orzeczeń sądu cywilnego. Obejmuje to m.in. takie sytuacje jak: zabezpieczenie postępowania poprzez stosowny wpis do księgi wieczystej – art. 23-25 ustawy; obligatoryjne zawieszanie wszystkich postępowań sądowych toczących się równolegle do postępowania „weryfikacyjnego” – art. 26 ust. 1 ustawy; samodzielna ocena przez Komisję skuteczności nabycia praw rzeczowych do nieruchomości, przesłanek dobrej wiary po stronie nabywcy oraz przesądzenie o tytule własności nieruchomości, do tego przy całkowitym wyłączeniu drogi sądowej – art. 40 ust. 1 zd. 2 ustawy; określanie podstaw i zasad zwrotu równowartości nienależnego świadczenia – art. 31 ustawy; ustalanie zasad odpowiedzialności odszkodowawczej pomiędzy podmiotami prawa prywatnego i rozliczeń z tego tytułu – art. 33 i art. 34 ustawy; ukształtowanie zasad odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych – art. 41 ustawy (kwestie te zostały szerzej

przedstawione w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 2017 r., znak: IV.7004.5.2017).

Z tych wszystkich powodów w ocenie Rzecznika tak ważne jest dochowywanie najwyższych standardów proceduralnej rzetelności już od pierwszego etapu postępowania.

5. Oczywiście, do rozpoznania większości z przedstawianych zarzutów właściwy będzie sąd administracyjny, do którego – zgodnie z informacjami udostępnionymi na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości – zaczynają wpływać pierwsze skargi osób upatrujących naruszenia swoich praw w poszczególnych czynnościach Komisji Weryfikacyjnej. Niemniej jednak, mając na uwadze ciężar zarzucanych nieprawidłowości, zwracam się do Pana Przewodniczącego już na tym etapie postępowania – w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 958) – o przeanalizowanie zgłaszanych zarzutów w świetle przytoczonych wyżej gwarancji proceduralnej rzetelności, a w tym – i standardów przesłuchiwania osób wzywanych na posiedzenia Komisji. Jeżeli zaś zarzuty te, w ocenie Pana Przewodniczącego, są choćby w części uzasadnione, zwracam się z uprzejmą prośbą o podjęcie działań mogących zapobiegać tego typu sytuacjom w przyszłości i o poinformowanie o swoim stanowisku Rzecznika.

II. *praktyka funkcjonowania Komisji Weryfikacyjnej a zasada proporcjonalności*

Niezależnie od powyższego, pewnych wyjaśnień wymaga także praktyka stosowania przez Komisję niektórych, niejasnych bądź ogólnych, rozwiązań ustawowych – w szczególności z punktu widzenia przestrzegania konstytucyjnej zasady proporcjonalności działania władzy publicznej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat nieostrości i niedookreśloności pojęć prawnych, uznając, że same w sobie nie naruszają one zasad pewności prawa i prawnego bezpieczeństwa; często sprzyjają uelastycznieniu porządku prawnego. Użycie takich zwrotów przesuwa obowiązek konkretyzacji normy na etap stosowania prawa, dając organom – zwłaszcza w wypadku uznania administracyjnego – pewną swobodę decyzyjną, której jednak nie można utożsamiać z dowolnością i wolnością od zewnętrznej kontroli (tak wyrok TK z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02). Korelatem takiego dyskrecjonalnego uprawnienia organu jest nie tylko zwiększony obowiązek perswazyjny. Wymagane jest przede wszystkim *istnienie szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o jego wypełnieniu* (por. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05). Szczególnie rygorystycznie należy podchodzić do stosowania tych przepisów, które uprawniają do podejmowania przez organ władzy

publicznej działań władczo wkraczających w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostek: *Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki* (tak wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00).

Niewątpliwie celem działania Komisji Weryfikacyjnej jest dążenie, w swoisty sposób, do zaspokojenia społecznego poczucia sprawiedliwości. Jednakże jej nadzwyczajne, wyjątkowo szerokie kompetencje, w powiązaniu z użyciem klauzul generalnych określających podstawy jej działania sprawiają, że kluczowe staje się pytanie o granice ingerencji władzy w prawa jednostek. Granice te wynikają z – również wywodzonej z konstytucyjnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego – **zasady proporcjonalności sensu largo, tj. stosowania przez państwo, przy ingerowaniu w konstytucyjne prawa swoich obywateli, tylko takich środków prawnych, które są rzeczywiście niezbędne, a do tego proporcjonalne do zamierzonego rezultatu.** W świetle tej zasady władze publiczne, odwołując się do kategorii interesu publicznego jako przesłanki ograniczenia (czy odebrania) wolności i praw „mogą dużo, ale nie mogą wszystkiego” i muszą w swych działaniach uwzględniać hierarchię wartości wynikającą z koncepcji demokratycznego państwa prawnego (tak m.in. TK w uzasadnieniu cytowanego wyroku w sprawie U 4/06; podobnie w wyroku z 9 lipca 2007 r. w sprawie P 30/06).

Mając na uwadze powyższe, uprzejmie proszę – również w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich – o wyjaśnienie następujących kwestii:

(1) jakiego rodzaju kryteria stosuje Komisja przy doborze rozpoznawanych przez siebie spraw?

Jeżeli Komisja Weryfikacyjna ma kontrolować wydane do tej pory decyzje dekretowe, to – biorąc pod uwagę zarówno liczbę tych decyzji (około kilku tysięcy), jak i liczebność samej Komisji (jeden dziewięćosobowy skład, do tego orzekający w dwóch instancjach) – siłą rzeczy musi zostać przeprowadzona ich, wstępna chociażby, selekcja. Kryteria jej dokonywania nie wynikają jednak z ustawy. Z kolei Komisja wszystkie czynności (i sprawdzające, i rozpoznawcze) podejmuje z urzędu. Również z zarządzenia wykonawczego wynika jedynie, że „czynności analityczne” umożliwiające przeprowadzenie „czynności sprawdzających” wykonuje, na polecenie Przewodniczącego Komisji, Departament Prawa Administracyjnego (DPA) w Ministerstwie Sprawiedliwości; prace te kończą się stanowiskiem Departamentu, opracowanym w zakresie zleconym przez Przewodniczącego (§ 11 zarządzenia). Również udostępnione publicznie informacje (w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Sprawiedliwości) wskazują z reguły, że czynności sprawdzające przeprowadzono w oparciu o analizy Departamentu, „na podstawie dokumentów pozyskanych z CBA, SKO, m.st. Warszawy oraz Prokuratury”. Informacje te

jednak nie dają żadnych podstaw do ustalenia, jakiego rodzaju przesłankami kieruje się Komisja przy doborze kontrolowanych spraw. Przykładowo, sama ustawa nie ogranicza Komisji jedynie do przypadków „popelnienia przestępstwa”, ale daje jej nieporównanie szerszy zakres działania (nb. w jednej ze skarg pojawiają się zarzuty „fikcyjnego” prowadzenia przez Prokuraturę postępowania dotyczącego rzekomego przestępstwa sprzed kilkudziesięciu lat, które – nawet jeżeli w ogóle je popełniono – to jego ściganie uległo przedawnieniu wiele lat temu, a samo postępowanie przygotowawcze w ogóle nie powinno być prowadzone).

Wynikająca z zasady proporcjonalności dyrektywa samoograniczania organu, przy stosowaniu władczych środków represyjnych, do sytuacji rzeczywiście niezbędnych zdaje się również nakazywać wstrzeźliwość w tych przypadkach, w których działalność Komisji powiela działania organów nadzoru. Tymczasem, poza wspomnianymi wyżej przesłankami odwołującymi się do kategorii interesu społecznego, stanowiącymi legislacyjne *novum*, określone w art. 30 ustawy podstawy wydania decyzji przez Komisję są już przewidziane w ogólnej procedurze administracyjnej, bądź jako podstawy wznowienia postępowania, bądź też – jako podstawy stwierdzenia nieważności decyzji (por. też szczególny tryb zmiany decyzji ostatecznej przez właściwego ministra, przewidziany w art. 161 k.p.a.).

Wydaje się więc, że w celu uniknięcia jakiegokolwiek nawet podejrzenia arbitralności działania organu, celowym byłoby upublicznienie kryteriów, jakimi kieruje się tak specjalny organ władzy – tym bardziej, że w wielu aspektach Komisja przyjęła bardzo wysoki standard jeśli chodzi o informowanie opinii publicznej o prowadzonych przez siebie postępowaniach. Proszę również o udzielenie informacji, czy ta okoliczność, że inny, właściwy organ państwa prowadzi już postępowanie, a korzystnemu – z punktu widzenia optyki Komisji – wynikowi tego postępowania nie stoi na przeszkodzie np. upływ terminów z art. 146 § 1 lub z art. 156 § 2 k.p.a., jest brana pod uwagę przez Komisję, czy jest to okoliczność dla niej irrelevantna. Innymi słowy, czy Komisja działa wyłącznie jako instytucja *ultima ratio*, gdy inne tryby ochrony prawa zawodzą, czy też raczej uznaje siebie za zwykły organ kontrolny, działający równolegle z innymi (aczkolwiek uprzywilejowany w tym sensie, że postępowanie weryfikacyjne wyprzedza inne postępowania, które ulegają zawieszeniu) oraz właściwy do zbadania każdej sprawy o charakterze repywatyzacyjnym?

(2) decyzje z jakiego okresu bada Komisja?

Z ustawy wprost nie wynika, decyzje z jakiego okresu mogą być badane przez Komisję. Wprawdzie organ ten stosuje procedurę administracyjną (a w tym podlegałby on ww. terminom z art. 146 lub art. 156 k.p.a.), niemniej jednak swoiste przesłanki orzekania i specjalny tryb działania mogłyby przemawiać za tym, że akurat w tym wypadku przywołane przepisy k.p.a. o „przedawnieniu” się nie stosują – co oznaczałoby całkowity

brak czasowych ograniczeń kontroli (na tę okoliczność, niezbyt jasno, powołuje się zresztą uzasadnienie projektu ustawy). Objęcie zakresem kognicji Komisji kontroli spraw rozstrzyganych w okresie kilkudziesięciu lat stawia jednak na porządku dziennym kolejną trudną kwestię, jaką jest ochrona praw (słusznie) nabytych. Zasada ta chroni jednostki przed arbitralnością władzy publicznej, zezwalając na naruszenie owego bezpieczeństwa prawnego jedynie w przypadkach, gdy szczególnie wymaga tego zasada sprawiedliwości. Relację fundamentalnych zasad konstytucyjnych: zasady słuszności (społecznej sprawiedliwości), prawnego bezpieczeństwa i zasady legalizmu (praworządności) szeroko omówił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13 właśnie dotyczącego czasowych granic unieważniania dawnych decyzji administracyjnych (nb. wciąż niewykonanego przez ustawodawcę).

Mając tę okoliczność na względzie, uprzejmie proszę o wyjaśnienie, czy argumentacja konstytucyjna odnosząca się do konieczności stosowania barier czasowych przy próbach podważania rozstrzygnięć sprzed wielu lat (tj. niezależnie od ustawowej przesłanki nieodwracalnych skutków prawnych) jest brana pod uwagę przy podejmowaniu i rozstrzyganiu spraw? W szczególności chodzi o kontrolę tych decyzji, których beneficjentami są osoby, którym nie sposób postawić zarzutu kwalifikowanego nadużycia prawa (por. też punkt 4 poniżej).

(3) jakiego rodzaju decyzje bada Komisja?

Określając w art. 29, jakiego rodzaju decyzje może wydawać Komisja, ustawa stawia Komisję niejako jednocześnie w roli organu zwykłej kontroli instancyjnej i organu nadzoru. Uprzejmie proszę zatem o wyjaśnienie, czy Komisja bada wyłącznie decyzje ostateczne, czy również nieostateczne, a także – czy przedmiotem jej kontroli są również decyzje prawomocne (tj. te, o których prawidłowości orzekł już sąd administracyjny).

(4) w jaki sposób Komisja chroni uzasadnione prawa obywateli w przypadku ich konfliktu?

Zdaniem Rzecznika, ważenie wartości konstytucyjnych przez wzgląd na zasadę proporcjonalności, o jakim wspominał TK w przywołanym wyżej wyroku w sprawie P 30/06, oraz wyjątkowa rozważa przy stosowaniu restrykcyjnej ustawy są szczególnie niezbędne wówczas, gdy Komisja orzeka o prawach tych osób, które swoimi działaniami nie naruszyły porządku prawnego, a ich udział w inkryminowanym „procederze” ma charakter przypadkowy. Przykładowo, dotyczyć to może np. współspadkobierców byłych współwłaścicieli gruntów warszawskich, którzy stali się współuprawnionymi do nieruchomości wraz z osobami nadużywającymi prawa; osób, które sprzedały udziały w odzyskanej nieruchomości osobie trzeciej, a nowy, bądź jeszcze kolejny, właściciel np. narusza prawa lokatorów.

W świetle bowiem przepisów ustawy, podstawą odebrania tym osobom tytułu prawnego do nieruchomości bądź nałożenia właśnie na nich (a nie na bezpośrednich sprawców naruszenia prawa) obowiązku zwrotu równowartości tej nieruchomości nie są jedynie okoliczności leżące po ich stronie, jako beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnych; wówczas uzasadnione byłoby twierdzenie, że istotnie uzyskali oni tytuł do gruntu w sposób niesłuszny, kosztem m.st. Warszawy bądź innych jeszcze osób. Ustawa dopuszcza jednak obarczenie tych osób pełną odpowiedzialnością majątkową także za późniejsze działania podmiotów trzecich – nie wymagając jakiegokolwiek bezprawnego powiązania (porozumienia) między taką osobą a bezpośrednimi naruszcicielami np. praw lokatorów (por. art. 30 ust. 1 pkt 5 i pkt 6 ustawy). Do tego miarkowanie tej odpowiedzialności zależne jest w znacznym stopniu od uznania Komisji (art. 31 ust. 3 i ust. 4 ustawy). Uzyskane w takich okolicznościach przysporzenie po stronie adresata decyzji reprivatyzacyjnej („świadczenie” w rozumieniu ustawy) może zatem zostać uznane za nienależne także wówczas, gdy sama decyzja była prawidłowa, a jej beneficjent działał zgodnie z obowiązującym prawem. W tego typu sytuacjach arbitralne przypisanie adresatowi (beneficjentowi) decyzji reprivatyzacyjnej odpowiedzialności za osoby trzecie nie znajduje uzasadnienia nawet na gruncie zasad słuszności i społecznej sprawiedliwości.

Należy też zauważyć, że większość postępowań przed Komisją toczy się już według przepisów k.p.a. w brzmieniu obowiązującym od 1 czerwca 2017 r. Nowelizacja ta, wprowadzona ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. (Dz.U. poz. 935), wprowadza dalsze gwarancje ochrony praw jednostek właśnie w aspekcie pogłębiania zaufania do działań organów państwa. Przykładowo, obecnie organy administracyjne nie mogą odstępować od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw (dodany nowy art. 8 § 2 k.p.a.). W tych zaś sprawach, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, wątpliwości muszą być rozstrzygane na korzyść strony (nowy art. 7a k.p.a.). I pomimo tego, że zasady tej nie stosuje się, gdy sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma wpływ, bądź też wymaga tego ważny interes publiczny – nie ulega wątpliwości, że wynikająca z tego przepisu dyrektywa lojalnego traktowania obywatela powinna być brana pod uwagę przez organ rozstrzygający sprawę, a ostateczny wynik postępowania – zależeć od szczególnie wnikliwego wagi wartości zasługujących na ochronę.

W świetle powyższego, uprzejmie proszę o udzielenie informacji, czy opisane wyżej okoliczności są brane pod uwagę przez Komisję i czy mają wpływ np. na dobór spraw podlegających kontroli, bądź też na jej ostateczny wynik? Czy Komisja dostrzega konieczność poszanowania praw tych osób, co do których istnieje uzasadnione ryzyko odebrania im praw majątkowych pomimo tego, że swoim działaniem nie naruszyły ani obowiązującego prawa, ani zasad słuszności? (Przykładowo, sprzedaż odziedziczonego udziału w nieruchomości, której właściciela nie stać na jej utrzymywanie czy generalny

remont, nie narusza prawa.) Wreszcie, czy Komisja dopuszcza „indywidualizowanie” odpowiedzialności za naruszenie prawa bądź interesu społecznego (w rozumieniu ustawy), np. w taki sposób, by – tam, gdzie jest to możliwe – uchylić (stwierdzić nieważność) decyzji dekretowej jedynie w części, nie ingerując w sytuację prawną osób działających w dobrej wierze – tak, by dążenie do społecznej sprawiedliwości nie krzywdziło kolejnych, przypadkowych osób?

(5) na czym polega merytoryczne wsparcie udzielane przez pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości oraz ich udział w naradach i głosowaniu Komisji?

Przepisy wykonawcze do ustawy zapewniają Komisji organizacyjne i merytoryczne wsparcie, którego udziela nowoutworzony, obecnie pięciowydziałowy, Departament Prawa Administracyjnego w Ministerstwie Sprawiedliwości. Jego jedynym zadaniem jest obsługa Komisji. Zadbanie o wsparcie w tak trudnych sprawach niewątpliwie zasługuje na uznanie. Zgodnie jednak z § 11 i § 20 zarządzenia pracownicy Departamentu, na zlecenie Przewodniczącego i we wskazanym zakresie, podejmują czynności analityczne umożliwiające przeprowadzenie postępowania sprawdzającego i przedstawiają stanowisko w sprawie (o czym była już wyżej mowa), a ponadto – analizują cały materiał dowodowy sprawy (dokumenty i wyjaśnienia), również przedstawiając Komisji swoje stanowisko w sprawie. Bez wątplenia ww. „czynności analityczne” mają inny charakter niż obsługa administracyjno-biurowa, uregulowana odrębnie i szczegółowo określona w Rozdziale 6 zarządzenia.

Regulacja taka może więc nasuwać wątpliwości co do tego, czy rzeczywiście postępowanie dowodowe, w tym dokonywanie merytorycznej i prawnej oceny zgromadzonego materiału, prowadzi sama Komisja – której członkowie mają się kierować wyłącznie przepisami prawa, własną wiedzą i doświadczeniem – czy też *gros* kluczowych czynności nie jest faktycznie wykonywanych przez inny organ, tj. podległych Ministrowi Sprawiedliwości urzędników. Wątpliwości te pogłębia – zmieniona za ledwie po miesiącu obowiązywania zarządzenia – regulacja § 33, zgodnie z którą w naradach i głosowaniu Komisji nie uczestniczą wyłącznie jej członkowie (ewentualnie protokolant), ale także – pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości. Na tym etapie ich rola i dopuszczenie do czynności *stricte* orzeczniczych nie wydają się do końca jasne. Zwraca też uwagę, że o ile członkowie Komisji formalnie są niezależni od Ministra Sprawiedliwości (aczkolwiek mogą być w każdym czasie odwołani) oraz zobowiązani do zachowania poufności, obie te zasady zdają się nie dotyczyć pracowników resortu sprawiedliwości, podległych urzędniczo swoim przełożonym.

(6) w jaki sposób Komisja komunikuje się z uczestnikami postępowania oraz innymi organami państwa?

Ustawa umożliwia doręczanie wszelkiej korespondencji, w tym postanowienia o wszczęciu postępowania oraz decyzji je kończącej, zawiadomień i wezwań na rozprawy, za pośrednictwem strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Sprawiedliwości – bez jakichkolwiek warunków czy przesłanek uzasadniających skorzystanie z tak wyjątkowego rozwiązania (art. 16 ust. 3 ustawy). Jest to niewątpliwie duże ułatwienie dla organu kosztem uprawnień procesowych stron. 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 natomiast wydaje się, że niektóre przepisy ustawy i zarządzenia upoważniają Komisję do korzystania z konstrukcji takiego doręczenia zastępczego (ogłoszenia publicznego) w zasadzie dowolnie, bez uzasadnienia koniecznością czy nawet jakkolwiek potrzebą zastosowania takiego rozwiązania. Z drugiej jednak strony pewna niespójność przepisów zarządzenia, które jednocześnie odsyła i do ustawy, i do konkretnych regulacji k.p.a., mogłaby przemawiać jednak za tym, że wezwania za pośrednictwem BIP odbywają się jedynie wówczas, gdy jest to uzasadnione wskazanymi w ustawie okolicznościami.

W związku z powyższym uprzejmie proszę o wyjaśnienie, czy zasadą przyjętą przez Komisję jest komunikowanie się z uczestnikami postępowania (tj. zawiadamianie, wzywanie na rozprawy, doręczanie orzeczeń) wyłącznie za pośrednictwem strony internetowej, tj. Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Sprawiedliwości, czy też Komisja dokonuje takich doręczeń również drogą pisemną. Jeżeli zaś stosuje oba tryby, proszę o poinformowanie Rzecznika, jakimi kryteriami kieruje się przy doborze takiej a nie innej formy doręczeń.

Proszę również o udzielenie Rzecznikowi informacji, czy powyższy tryb publicznych ogłoszeń Komisja stosuje tylko wobec uczestników postępowania, czy również względem innych organów państwa, tj.: organów administracji, sądów administracyjnych, sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy, zawiadomienie takie skutkuje obligatoryjnym zawieszeniem każdego postępowania „dotyczącego decyzji reprivatyzacyjnej”, a zatem bezpośrednio wpływa na prawa jego uczestników – których krąg nie zawsze musi się przecież pokrywać z kręgiem stron postępowania weryfikacyjnego. Informacje dostępne publicznie (przykładowo, opublikowane w BIP postanowienie Komisji z 14 lipca 2017 r. w sprawie R 11/17 o zawiadomieniu „właściwych

organów oraz sądów o wszczęciu postępowania rozpoznawczego”) zdają się bowiem wskazywać, iż publiczne ogłoszenia są jedyną formą zawiadamiania innych, bliżej nieokreślonych organów państwa.

Jeżeli tak jest w istocie, w ocenie Rzecznika praktyka taka nie znajduje oparcia w przepisach obowiązującego prawa; tego typu wezwania mogą zatem nie być skuteczne. Jedynym przepisem ustawowym, który upoważnia Komisję do stosowania ogłoszeń publicznych za pośrednictwem BIP, jest art. 16 ust. 3 ustawy. Przepis ten dotyczy jednak tylko i wyłącznie doręczeń (w tym m.in. zawiadomień) wobec stron postępowania, ale już nie – wobec innych podmiotów (podobnie zresztą kwestię tę rozwiązują art. 49 i art. 91 k.p.a.). Ponieważ wszystkie powyższe przepisy mają charakter *leges speciales*, nie wydaje się, by dopuszczalna była ich rozszerzająca interpretacja. Tezę taką potwierdza też redakcja samego art. 26 ust. 1 ustawy, zgodnie z którą zawiadomienie w tym trybie może nastąpić wówczas, gdy „Komisja poweźmie informację” o tym, że inny organ równolegle prowadzi postępowanie w sprawach wymienionych w tym przepisie. „Ogólna” świadomość Komisji, że właśnie wszczęte postępowanie weryfikacyjne może dublować bliżej niezidentyfikowane postępowania przed „jakimś” organem, z pewnością przesłanki tej nie wypełnia.

Jeżeli jednak Komisja dokonuje w tym trybie zawiadomień pisemnych (tj. zawiadomień zindywidualizowanych co do adresata i skonkretyzowanych co do przedmiotu), proszę również o udzielenie informacji, w ilu wypadkach i do jakich organów (administracyjnych, sądowych) Komisja skierowała tego rodzaju wystąpienia.

III. *realna likwidacja rozwiązań systemowych sprzyjających nadużyciom*

Kierowanie przez Pana Przewodniczącego pracami wyspecjalizowanego organu niewątpliwie daje unikalną sposobność nie tylko zapoznania się z prawnymi i systemowymi mechanizmami ułatwiającymi nadużycia w sprawach dotyczących tzw. gruntów warszawskich, ale przede wszystkim – możliwość **zaprojektowania prawnych rozwiązań realnie zapobiegających nadużyciom w przyszłości (a nie tylko ich wykrywaniu *ex post*, nierzadko po wielu latach, co stanowi właściwy przedmiot działania Komisji)**. Zaniechania władzy ustawodawczej w tym obszarze są od lat przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich. Z tego też względu, uprzejmie proszę o udzielenie Rzecznikowi informacji, **czy również w ocenie Pana Przewodniczącego przepisy, na podstawie których wciąż toczą się tzw. postępowania dekretowe, wymagają zmiany** – a jeżeli tak, w jakim kierunku zmiany te powinny zmierzać i czy rozważa Pan podjęcie, np. w oparciu o art. 28 ust. 1 ustawy, działań aktywnie wspierających ich wprowadzenie.

Poważny niepokój budzi bowiem to, że powołanie *Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*

wydanych z naruszeniem prawa stało się pretekstem do całkowitego zaniechania jakichkolwiek prac legislacyjnych w celu uregulowania stanu prawnego gruntów w stolicy (a nawet, jak można się obawiać, rozwiązania kwestii reprivatyzacji w ogóle). Reprivatyzacja jako taka ani nie jest przedmiotem prac parlamentarnych, ani też – jak wynika z dotychczasowej korespondencji Rzecznika kierowanej do Pani Premier Beaty Szydło – większego zainteresowania Rady Ministrów. Nie podjęto też próby zmierzania się nawet z wycinkowymi kwestiami, takimi jak chociażby dopuszczalność unieważniania wadliwych decyzji nacjonalizacyjnych po upływie kilkudziesięciu lat. Tymczasem to m.in. takie właśnie postępowania generują kolejne procesy odszkodowawcze, także w sprawach dekretowych, a skala podnoszonych roszczeń, jak przynajmniej wynika z wyliczeń przedstawianych przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, z roku na rok rośnie. Konieczność legislacyjnej interwencji w tym obszarze wynika zaś przede wszystkim z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13 (nb. również w sprawie na tle dekretu warszawskiego), stwierdzającego częściową niekonstytucyjność art. 156 k.p.a., tj. przepisu umożliwiającego podważenie, bez żadnych ograniczeń czasowych, decyzji rażąco naruszających prawo – i to nawet takich, w oparciu o które obywatele już wiele lat wcześniej zdążyli ukształtować swoje stosunki majątkowe i osobiste. Oczekiwana zmiana prawa do tej pory jednak nie nastąpiła; nieskuteczna w tym zakresie okazała się nawet inicjatywa legislacyjna Senatu (w ubiegłym roku połączone komisje senackie zdecydowały o zaniechaniu dalszych prac nad projektem zmian w art. 156 k.p.a., por. Druk Senacki Nr 154).

Mimo że tzw. kwestia gruntów warszawskich jest jedynym „obszarem reprivatyzacyjnym”, w którym w ostatnim czasie jakiekolwiek działania legislacyjne zostały w ogóle podjęte, tak naprawdę jedyne systemowe zmiany wprowadza, uchwalona w czerwcu 2015 r., a zatem jeszcze przez Sejm ubiegłej kadencji, nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami, realnie ograniczająca obrót roszczeniami dekretowymi i uniemożliwiająca zwroty m.in. terenów wykorzystywanych na cele publiczne. Z drugiej jednak strony, ze względu na brak ustawowej podstawy do wypłaty z tego tytułu rekompensat, stopniowe ograniczanie zwrotów w naturze pozbawia praw majątkowych kolejne grupy właścicieli dekretowych, dodatkowo pogłębiając istniejące nierówności. Stan taki należy uznać za niekonstytucyjny, tym bardziej, że konieczność przyznania odszkodowań byłym właścicielom gruntów warszawskich, właśnie ze względu na wymóg ich równego traktowania, wynika z kilku – znów, do tej pory niewykonanych – wyroków Trybunału Konstytucyjnego (przede wszystkim: wyroku z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09; wyroku z 19 lipca 2016 r., sygn. Kp 3/15 oraz z postanowienia z 28 października 2015 r., sygn. P 6/13).

Odnotować należy co prawda zgłoszony w Sejmie projekt poselski, którego celem jest ostateczne rozwikłanie problemu tzw. gruntów warszawskich (Druk Sejmowy Nr 975),

niemniej jednak, jak się wydaje, dalsze prace nad nim zostały wstrzymane; sama Komisja Ustawodawcza wnosi zaś o jego odrzucenie (por. Druk Sejmowy Nr 1242). Uzasadnieniem stanowiska Komisji, jak wynika z protokołu z jej obrad, jest właśnie powołanie Komisji Weryfikacyjnej – mimo że jej ustawowe zadania są zupełnie inne.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich kwestią kluczową pozostaje zatem to, że – **pomimo uchwalenia ustawy z dnia 9 marca 2017 r., której celem miało być zwalczanie nadużyć w procesach reprivatyzacyjnych – w ogóle nie zostało zlikwidowane ich źródło, tj. przepisy, na podstawie których aktualnie wydawane są decyzje dekretowe.** Tym samym organy prowadzące te postępowania nadal stosują anachroniczny akt prawny sprzed ponad 70 lat, wokół którego zmieniło się niemal całe prawne otoczenie: system społeczno-gospodarczy, Konstytucja, regulacje dotyczące gospodarowania nieruchomościami, planowania przestrzennego itp.; wpływa to również i na rozbieżności w orzecznictwie.

Obecnie więc typowa staje się sytuacja, w której organ pierwszoinstancyjny rozpatrujący wniosek dekretowy (Prezydent m.st. Warszawy; osoba działająca z jego upoważnienia) *de facto* zmuszony jest do orzekania wbrew celom ustawy z 9 marca 2017 r., a w szczególności z pominięciem kryteriów z jej art. 30 ust. 1 pkt 5) - pkt 8). Jak już wyżej wskazano, nowa ustawa nie zmienia bowiem w jakimkolwiek aspekcie postanowień samego *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.), a w szczególności – nie wprowadza żadnych nowych podstaw odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego; nie delegalizuje też, z mocą wsteczną, obrotu roszczeniami dekretowymi. Organ dekretowy w dalszym ciągu nie ma więc podstaw prawnych do odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego np. 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 – pociągnięty do odpowiedzialności. Innymi słowy, **ustawa z 9 marca 2017 r. w dalszym ciągu dopuszcza do powstawania, także obecnie, skutków oczywiście sprzecznych z celem tej regulacji, nie zapobiegając w żaden sposób wydaniu decyzji niekorzystnej z punktu widzenia interesu społecznego.**

Co więcej, przepisy niejako zmuszają urzędników, żeby prawidłowo wykonywali dekret zgodnie z jego literalnym brzmieniem (zmodyfikowanym wspomnianą tzw. „małą ustawą reprivatyzacyjną” z czerwca 2015 r.), ale rozliczają ich już według zupełnie innych przesłanek. Regulacja taka może zresztą zostać uznana za klasyczny przykład „legislacyjnej

pułapki” – naruszającej zasadę rzetelnej legislacji – zastawionej na adresatów tej normy. Od razu też trzeba wyraźnie zastrzec, że sprzeciw budzi nie tyle dodatkowa uciążliwość dla samego organu dekretowego, orzekającego w sytuacji współwystępowania dwóch równoległych – i wzajemnie sprzecznych – porządków prawnych, tj. prawa powszechnie obowiązującego, według którego organ orzeka oraz reguł stworzonych wyłącznie dla Komisji, według których może zostać skontrolowany (aczkolwiek, ze względu na przypisanie pracownikom organu majątkowej odpowiedzialności za taki stan rzeczy, i tego aspektu nie należy lekceważyć). Podkreślić ponownie trzeba, że decyzja wydawana na podstawie art. 7 dekretu ma charakter związany, a nie uznaniowy – co jest oczywiście podyktowane koniecznością ochrony praw byłych właścicieli gruntów warszawskich. Zasadniczym problemem pozostaje jednak to, że tak ukształtowane przepisy wprowadzają kwalifikowaną niepewność dla samych stron postępowania (oraz osób trzecich), które nie mają pewności, według którego z alternatywnych „reżimów reprivatyzacyjnych” zostanie ostatecznie rozstrzygnięta ich sprawa.

Także więc i z tego powodu stan istniejący obecnie powinien mieć charakter przejściowy, a zamierzonym celem winno być całościowe i definitywne rozwiązanie tzw. problemu gruntów warszawskich.

Jest to też o tyle konieczne, że – jak Panu Przewodniczącemu doskonale wiadomo – **w systemie prawnym praktycznie nie ma żadnych przepisów, które chroniłyby lokatorów komunalnych przed prywatyzacją mienia publicznego będącą skutkiem realizacji tzw. roszczeń dekretowych.** Zapewne wynika to stąd, że – zwłaszcza przy wspomnianym wyżej braku podstaw do wypłaty rekompensat – dochodziłoby do kolejnego już pokrzywdzenia byłych właścicieli (ich spadkobierców), którym komunistyczne władze bezprawnie odebrały własność, a których roszczenia system prawny, z różnym skutkiem, stara się właśnie przecież zaspokajać. Ochrona praw lokatorów realizowana jest natomiast według mechanizmów przewidzianych w stworzonej w tym właśnie celu ustawie z dnia z dnia 21 czerwca 2001 r. (osobny problem stanowi to, czy mechanizmy te są zawsze efektywne), kodeksu cywilnego oraz – w przypadkach skrajnych – także i kodeksu karnego. Nie sposób też w tym miejscu nie przypomnieć, że brak zabezpieczenia lokatorów zamieszkujących lokale gminne, przy prywatyzacji mienia komunalnego, na różnych podstawach, i ryzyko pokrzywdzenia tej grupy osób – z których życiowymi dramataми także i Pan, jako Przewodniczący Komisji, obecnie osobiście się styka – sygnalizowali Parlamentowi kolejni Rzecznicy Praw Obywatelskich niemal od samego początku okresu transformacji ustrojowej; także i te apele nie spotkały się jednak z właściwą reakcją i należyтым zrozumieniem.

Reasumując, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaniechanie jakichkolwiek prac nad projektami ustaw porządkujących prawne regulacje dotyczące gruntów warszawskich skutkuje utrzymywaniem prawnego chaosu, co samo w sobie jest zjawiskiem nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym, a do tego naruszającym prawa zarówno uczestników postępowań dekretowych, jak i osób trzecich. Ze względu na brak adekwatnych prawnych rozwiązań – ale nie o charakterze doraźnym, a systemowym – nie sposób skutecznie zatamować różnego rodzaju nadużyć, do których wciąż może dochodzić także i obecnie.

Z tych wszystkich powodów, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich zwracam się do Pana Przewodniczącego z prośbą o aktywne włączenie się w prace legislacyjne w tym obszarze i poparcie wieloletnich starań Rzecznika o systemowe rozwiązanie problemów reprivatyzacji – w tym i tej warszawskiej – w taki sposób, by z jednej strony starać się zadośćuczynić słusznym prawom właścicieli ograbionych przez komunistyczne władze, z drugiej zaś – szanować godność i prawne bezpieczeństwo lokatorów, zwłaszcza starszych czy w trudnej sytuacji życiowej, którzy w spornych mieszkaniach nierzadko spędzili całe swoje życie. Jednoczesne pełnienie przez Pana Przewodniczącego funkcji Wiceministra Sprawiedliwości w randze Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, mającego zatem wpływ na kierunek i zakres prac legislacyjnych Rady Ministrów, a zarazem aktywne wykonywanie mandatu poselskiego pozwala mieć nadzieję, że ewentualne wsparcie przez Pana Przewodniczącego tak potrzebnych inicjatyw legislacyjnych zmierzających do stworzenia prawa jasnego, zrozumiałego, jednoznacznego i sprawiedliwego, przełoży się na zaprojektowanie i uchwalenie adekwatnych regulacji prawnych w nieodległej przyszłości.

W mojej ocenie jako Rzecznika Praw Obywatelskich rozwiązanie takie jest konieczne dla zapewnienia skutecznej ochrony praw obywateli – czego ustawodawca przez kilkadziesiąt lat niestety nie miał odwagi uczynić.

[*Adam Bodnar*]