



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM-10-148-16

Druk nr 1056
Warszawa, 24 listopada 2016 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Sprawiedliwości.

Z poważaniem

(-) Beata Szydło

U S T A W A

z dnia

o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1. Ustawa reguluje:

- 1) szczególny tryb postępowania w przedmiocie usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa;
- 2) organy właściwe do prowadzenia postępowania, o którym mowa w pkt 1;
- 3) skutki cywilnoprawne decyzji wydanych w postępowaniu, o którym mowa w pkt 1.

Art. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) dekrete – rozumie się przez to dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99);
- 2) nieruchomości warszawskiej – rozumie się przez to nieruchomość podlegającą przepisom dekretu;
- 3) decyzji reprivatyzacyjnej – rozumie się przez to decyzję właściwego organu:
 - a) w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej,
 - b) stwierdzającą wydanie z naruszeniem prawa decyzji o odmowie uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu;
- 4) nieodwracalnych skutkach prawnych – rozumie się przez to stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości

warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774, z późn. zm.¹⁾).

Rozdział 2

Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa

Art. 3. 1. Tworzy się Komisję do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa, zwaną dalej „Komisją”.

2. Zadaniem Komisji jest także występowanie do właściwych organów w razie stwierdzenia w toku postępowania przed Komisją istnienia okoliczności sprzyjających wydawaniu decyzji reprivatyzacyjnych z naruszeniem prawa lub popełnianiu przestępstw bądź utrudniających ich ujawnianie.

3. Komisja jest organem administracji publicznej stojącym na straży interesu publicznego, w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich.

Art. 4. 1. W skład Komisji wchodzi przewodniczący powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Ministra Sprawiedliwości złożony w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, oraz 8 członków powoływanych i odwoływanych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

2. W skład Komisji może zostać powołana osoba, która:

- 1) ma obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw publicznych;
- 2) posiada pełną zdolność do czynności prawnych;
- 3) nie była prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione umyślnie;
- 4) posiada wyższe wykształcenie prawnicze lub niezbędną wiedzę w zakresie gospodarowania nieruchomościami oraz wykorzystywania zasobów majątku państwowego;
- 5) cieszy się nieposzlakowaną opinią.

3. Przewodniczącym Komisji jest sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości albo w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. poz. 1777 oraz z 2016 r. poz. 65, 1250, 1271 i 1579.

4. W przypadku powołania na przewodniczącego Komisji osoby niebędącej sekretarzem stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości albo w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, z dniem powołania obejmuje ona obowiązki sekretarza stanu w jednym z tych ministerstw.

Art. 5. 1. Przewodniczącemu Komisji przysługuje ryczałtowa miesięczna dieta w wysokości 3-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2015 r. poz. 2008 oraz z 2016 r. poz. 1265).

2. Członkom Komisji przysługuje ryczałtowa miesięczna dieta w wysokości 1,5-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, wypłacana z budżetu państwa z części 02 – Kancelaria Sejmu.

3. Członkowi Komisji, który nie pozostaje w stosunku pracy lub nie wykonuje zajęć zarobkowych innych niż związane z wykonywaniem funkcji członka Komisji, przysługuje wynagrodzenie w związku z czynnościami wykonywanymi w Komisji w wysokości odpowiadającej uposażeniu podsekretarza stanu. W takim przypadku członkowi Komisji nie przysługuje dieta, o której mowa w ust. 2.

4. Obsługę administracyjno-biurową Komisji zapewnia urząd obsługujący Ministra Sprawiedliwości.

5. Finansowanie Komisji w zakresie innym niż określony w ust. 2 następuje z budżetu państwa z części 37 – Sprawiedliwość.

6. Minister Sprawiedliwości określa regulamin działania Komisji.

Art. 6. 1. Przy Komisji działa Społeczna Rada, będąca organem opiniodawczo-doradczym Komisji.

2. Członków Społecznej Rady, w liczbie do 9 osób, powołuje Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji spośród członków organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku publicznego, a także stowarzyszeń, których statutowym celem jest w szczególności działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, zwiększanie świadomości prawnej społeczeństwa oraz kształtowanie kompetencji obywatelskich.

Rozdział 3

Postępowanie przed Komisją

Art. 7. 1. Komisja wydaje decyzje administracyjne i postanowienia.

2. Przewodniczący Komisji może wydawać zarządzenia.

Art. 8. 1. Komisja wydaje decyzje i postanowienia zwykłą większością głosów, w głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej pięciu członków Komisji, w tym przewodniczącego Komisji.

2. W razie równej liczby głosów rozstrzyga głos przewodniczącego Komisji.

3. Decyzje i postanowienia podpisuje przewodniczący Komisji.

Art. 9. 1. Komisja wydaje decyzje po zasięgnięciu opinii Społecznej Rady.

2. Społeczna Rada wydaje opinię w terminie 14 dni od dnia otrzymania przez nią wniosku Komisji o jej wydanie. Na wniosek Społecznej Rady przewodniczący Komisji może przedłużyć termin do wydania opinii.

3. Komisja wydaje decyzję pomimo nieotrzymania opinii Społecznej Rady w terminie, o którym mowa w ust. 2.

4. Przepisów art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.²⁾) nie stosuje się.

Art. 10. 1. Organy administracji rządowej i samorządowej oraz podległe im jednostki organizacyjne, na wniosek przewodniczącego Komisji, udzielają jej, w ramach swoich kompetencji, pomocy przy wykonywaniu zadań, w szczególności przedstawiają, w terminie wskazanym we wniosku, niezbędne informacje i dokumenty oraz wydają opinie.

2. Akta postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych organy oraz jednostki, o których mowa w ust. 1, przekazują Komisji w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku przewodniczącego Komisji.

Art. 11. 1. Przewodniczący Komisji może wystąpić do prokuratora z wnioskiem o przeszukanie pomieszczeń lub innych miejsc lub zajęcie rzeczy w celu zabezpieczenia dowodu w sprawie lub zabezpieczenia zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, o którym mowa w art. 28.

2. Prokurator może wydać postanowienie o przeszukaniu pomieszczeń lub innych miejsc lub zajęciu rzeczy w celu zabezpieczenia dowodu w sprawie lub zabezpieczenia

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 868, 996 i 1579.

zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, o którym mowa w art. 28, jeśli jest to niezbędne dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania. Przepisy art. 217, art. 219, art. 220–234 i art. 236 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1749) stosuje się odpowiednio.

3. Prokurator przekazuje Komisji zajęte rzeczy. Postanowienie o zwrocie rzeczy prokurator wydaje po zasięgnięciu opinii Komisji.

Art. 12. 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. 25 ust. 1 pkt 2.

Art. 13. 1. Komisja przeprowadza z urzędu czynności sprawdzające w celu stwierdzenia, czy w związku z wydaniem decyzji restrykcyjnej istnieją podstawy do wszczęcia postępowania rozpoznawczego. Komisja może powierzyć przeprowadzenie czynności sprawdzających wyznaczonemu członkowi albo członkom Komisji.

2. Komisja w wyniku przeprowadzenia czynności sprawdzających wydaje postanowienie o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w przypadku uprawdopodobnienia, że decyzja restrykcyjna została wydana z naruszeniem prawa.

3. Postanowienie, o którym mowa w ust. 3, zawiera co najmniej oznaczenie nieruchomości warszawskiej, według księgi wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków, której dotyczy postępowanie, oraz dane stron postępowania.

Art. 14. 1. Komisja wszczyna z urzędu postępowanie rozpoznawcze.

2. O wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja zawiadamia strony.

3. Strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie albo doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia.

Art. 15. 1. W toku postępowania rozpoznawczego Komisja przeprowadza rozprawę.

2. Rozprawa przed Komisją jest jawna.

3. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić wyłącznie:

- 1) ze względu na bezpieczeństwo państwa lub ochronę informacji niejawnych;
- 2) z uwagi na zagrożenie spokoju i porządku publicznego.

4. Komisja rozstrzyga o wyłączeniu jawności rozprawy postanowieniem.

Art. 16. 1. Komisja może wezwać stronę do stawienia się na rozprawę osobiście. Udział strony wezwanej do stawienia się na rozprawę osobiście jest obowiązkowy.

2. Strona, która mimo prawidłowego wezwania nie stawiła się bez uzasadnionej przyczyny albo bez zezwolenia kierującego rozprawą opuściła rozprawę Komisji przed jej zakończeniem, może być ukarana grzywną do 1000 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania – grzywną do 3000 zł.

Art. 17. 1. Osoba wezwana przez Komisję w charakterze świadka lub biegłego ma obowiązek stawić się na wezwanie i złożyć zeznania.

2. Przed rozpoczęciem przesłuchania świadka należy pouczyć o odpowiedzialności karnej na podstawie art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137).

3. Świadek lub biegły, który mimo prawidłowego wezwania nie stawił się bez uzasadnionej przyczyny, bez zezwolenia kierującego rozprawą opuścił rozprawę Komisji przed jej zakończeniem lub bezzasadnie odmówił złożenia zeznania albo wydania opinii, może być ukarany grzywną do 1000 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania – grzywną do 3000 zł.

Art. 18. Komisja może na wniosek ukaranego, o którym mowa w art. 16 ust. 2 lub art. 17 ust. 3, złożony w ciągu 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o ukaraniu, uznać za usprawiedliwioną nieobecność lub odmowę zeznania albo wydania opinii i zwolnić od kary grzywny. Na odmowę zwolnienia od kary służy zażalenie.

Art. 19. Do egzekucji należności, o których mowa w art. 16 ust. 2 i art. 17 ust. 3, stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r. poz. 599, z późn. zm.³⁾).

Art. 20. Posiedzenia Komisji wyznaczone poza rozprawą są niejawne, chyba że przewodniczący Komisji zarządzi inaczej.

Art. 21. 1. Jeżeli jest to niezbędne dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, Komisja może, w drodze postanowienia, nakazać wpis w księdze wieczystej ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym, a w przypadku decyzji niebędącej decyzją,

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 868, 1228, 1244, 1579 i 1860.

która wywołała nieodwracalne skutki prawne, także ustanowić zakaz zbywania lub obciążania nieruchomości.

2. Postanowienie, o którym mowa w ust. 1, stanowi, z chwilą wydania, podstawę wpisu w księdze wieczystej.

3. Na postanowienie, o którym mowa w ust. 1, zawierające zakaz zbywania lub obciążania nieruchomości, właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługuje zażalenie.

4. Wniosek o wpis w księdze wieczystej składa Komisja.

5. Wniosek o wpis składa się za pośrednictwem systemu teleinformatycznego lub na urzędowym formularzu. Wniosek podpisuje przewodniczący Komisji lub wyznaczony przez niego członek Komisji. Wniosek składany za pośrednictwem systemu teleinformatycznego opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

6. Dokumenty stanowiące podstawę wpisu w księdze wieczystej niesporządzone w postaci elektronicznej Komisja przesyła sądowi właściwemu do prowadzenia księgi wieczystej w terminie 3 dni od dnia złożenia wniosku o wpis.

7. Wniosek o wpis w księdze wieczystej jest wolny od opłaty.

Art. 22. 1. Komisja uchyla postanowieniem zabezpieczenie w postaci wpisu w księdze wieczystej, o którym mowa w art. 21 ust. 1, jeżeli stało się ono zbędne dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub wydano decyzję, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 1, 4 albo 5.

2. Postanowienie, o którym mowa w ust. 1, stanowi podstawę wpisu w księdze wieczystej. Przepisy art. 21 ust. 4–7 stosuje się.

Art. 23. 1. W razie powzięcia przez Komisję informacji o toczącym się przed organem administracji, sądem administracyjnym, sądem powszechnym lub Sądem Najwyższym postępowaniu dotyczącym decyzji reprivatyzacyjnej albo postępowaniu o zapłatę odszkodowania lub wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości, toczącym się na skutek wydania decyzji reprivatyzacyjnej, Komisja zawiadamia organ lub sąd o wszczęciu postępowania rozpoznawczego. Postępowanie przed organem lub sądem podlega zawieszeniu.

2. Komisja doręcza organowi, sądowi administracyjnemu, sądowi powszechnemu lub Sądowi Najwyższemu decyzję, o której mowa w art. 24.

Art. 24. 1. W wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy decyzję reprivatyzacyjną albo
- 2) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości lub części i orzeka co do istoty sprawy, albo
- 3) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, albo
- 4) w razie, gdy decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, stwierdza wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić, albo
- 5) umarza postępowanie rozpoznawcze.

2. Wydając decyzję, o której mowa w ust. 1 pkt 3, Komisja wskazuje okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Zapatrywania prawne i wskazania Komisji co do dalszego postępowania są wiążące dla organu, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Art. 25. 1. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 2–4, jeżeli:

- 1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
- 2) decyzja reprivatyzacyjna została wydana w wyniku przestępstwa;
- 3) wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej, nieznanne organowi, który ją wydał;
- 4) decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 5) stroną postępowania o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej była osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, lub jeżeli przeniesienie roszczeń do nieruchomości związanych z reprivatyzacją było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, w szczególności jeżeli nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej, lub wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do zastosowania wobec osoby zajmującej lokal w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju uporczywie lub w sposób istotny utrudniającej korzystanie z tego lokalu;

- 6) decyzja reprivatyzacyjna została wydana pomimo przyznania, na podstawie przepisów odrębnych, świadczenia w związku z przejściem własności nieruchomości;
- 7) decyzja reprivatyzacyjna dotyczy osoby prawnej powstałej przed dniem 1 września 1939 r., której akcje lub udziały objęto w sposób niezgodny z prawem.

2. Komisja może wydać decyzję, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 2–4, również przed stwierdzeniem sfalszowania dowodów wymienionych w ust. 1 pkt 1 lub popełnienia przestępstwa, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, jeżeli sfalszowanie dowodu lub popełnienie przestępstwa nie budzi wątpliwości, a wydanie tej decyzji jest niezbędne dla uniknięcia niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnej szkody dla interesu społecznego.

Art. 26. Wartość nieruchomości w postępowaniu rozpoznawczym określa rzeczoznawca majątkowy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, według stanu na dzień wydania decyzji reprivatyzacyjnej.

Art. 27. 1. Jeżeli w toku postępowania Komisja stwierdzi istnienie okoliczności sprzyjających wydawaniu decyzji reprivatyzacyjnych z naruszeniem prawa lub popełnianiu przestępstw albo utrudniających ich ujawnianie, kieruje wystąpienie do odpowiedniego organu.

2. W wystąpieniu, o którym mowa w ust. 1, Komisja może żądać przeprowadzenia kontroli, a także wszczęcia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej, służbowej, materialnej lub innej przewidzianej w przepisach dotyczących stosunku pracy.

3. Organ, do którego wystąpiła Komisja, jest obowiązany w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia zawiadomić Komisję o podjętych środkach lub zajęтым stanowisku albo o sposobie zakończenia kontroli lub postępowania.

Art. 28. 1. W decyzji, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 4, Komisja nakłada obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na:

- 1) osobę, na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną;
- 2) osobę działającą w postępowaniu o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej w imieniu lub na rzecz osoby, o której mowa w pkt 1, jeśli przeniesiono na nią prawo wynikające z tej decyzji lub faktycznie władała nieruchomością, której dotyczyła decyzja.

2. Zwrot równowartości nienależnego świadczenia, o którym mowa w ust. 1, następuje według cen obowiązujących w dniu wydania decyzji, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 4, przy uwzględnieniu stanu faktycznego i prawnego z dnia przejęcia nieruchomości.

3. W zależności od okoliczności sprawy, w szczególności stopnia przyczynienia się przez osobę, na rzecz której decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem prawa, lub osobę działającą w jej imieniu lub na jej rzecz w postępowaniu o wydanie tej decyzji, jeżeli przeniesiono na nią prawo wynikające z tej decyzji lub faktycznie władła nieruchomości, której dotyczyła decyzja, do wydania tej decyzji Komisja może w decyzji, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 4, nałożyć obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia w wysokości niższej niż wynikająca z ust. 2.

4. Jeżeli przemawia za tym ważny interes społeczny lub uzasadniony interes obywatela, Komisja może odstąpić od nałożenia w decyzji, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 4, obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia.

5. Do egzekucji należności, o których mowa w ust. 1–3, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Art. 29. 1. Do decyzji i postanowień Komisji stosuje się odpowiednio przepis art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

2. W postępowaniach z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz w postępowaniach w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego, stwierdzenia nieważności decyzji, a także zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej do przewodniczącego Komisji oraz członków Komisji nie stosuje się przepisu art. 24 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

3. O wyłączeniu członków Komisji od udziału w postępowaniu w sprawie w przypadkach określonych w art. 24 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego postanawia przewodniczący Komisji, na wniosek strony, członka Komisji albo z urzędu.

4. O wyłączeniu przewodniczącego Komisji od udziału w postępowaniu w sprawie w przypadkach określonych w art. 24 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego postanawia Komisja, wydając postanowienie bez udziału przewodniczącego Komisji, na wniosek strony, przewodniczącego lub członka Komisji albo z urzędu.

Art. 30. W sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

Rozdział 4

Skutki cywilnoprawne decyzji Komisji

Art. 31. 1. Ostateczna decyzja, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 2, oraz ostateczna decyzja właściwego organu wydana na skutek decyzji, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 3, zawierająca odmienne rozstrzygnięcie niż uchylona decyzja reprivatyzacyjna, stanowi podstawę wznowienia postępowania cywilnego o zapłatę odszkodowania lub dotyczącego zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości.

2. Art. 408 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, 1823 i 1860) nie stosuje się.

Art. 32. 1. Ostateczna decyzja, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 2 i 3, stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji lub na podstawie aktu notarialnego sporządzonego w uwzględnieniu uchylonej decyzji. Przepisu art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2016 r. poz. 790, 996 i 1159) nie stosuje się.

2. Przepisy art. 21 ust. 4–7 stosuje się.

Art. 33. 1. W decyzji, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 4, Komisja może stwierdzić, że wskutek wydania decyzji reprivatyzacyjnej wyrządzono szkodę gminie lub Skarbowi Państwa przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej.

2. Wyrządzenie szkody, o której mowa w ust. 1, stanowi podstawę odpowiedzialności osoby działającej w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegialnego organu administracji publicznej lub osoby wykonującej w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorącej udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji reprivatyzacyjnej, na podstawie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1169).

3. Komisja doręcza decyzję, o której mowa w ust. 1, prokuratorowi okręgowemu właściwemu ze względu na siedzibę organu, który wydał decyzję reprivatyzacyjną. Decyzja ta zastępuje wniosek, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy wymienionej w ust. 2.

4. W postępowaniu dotyczącym odpowiedzialności osoby, o której mowa w ust. 2, odszkodowanie ustala się w wysokości określonej w decyzji, o której mowa w ust. 1, jednak nie może ono przewyższać kwoty 12-krotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego tej osobie. W tym postępowaniu nie stosuje się przepisów art. 5, art. 6, art. 7 ust. 2 i art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

Rozdział 5

Przepis końcowy

Art. 34. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Projekt ma na celu przywrócenie ochrony interesu społecznego poprzez usunięcie naruszeń prawa, które wystąpiły w trakcie wydawania decyzji w oparciu o przepisy tzw. dekretu Bieruta, tj. dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99), dalej: dekret. Celem projektu nie jest objęcie działaniem ustawy całego obszaru miasta Warszawy z tego względu, że w stosunku do nieruchomości, które nie wchodziły w granice miasta sprzed II wojny światowej lub z innych powodów były wyłączone z zastosowania przepisów dekretu, procedura reprivatyzacyjna była ukształtowana odmiennie. Inna była również skala nadużyć. Z tego względu zastosowanie w odniesieniu do tych nieruchomości nadzwyczajnych rozwiązań prawnych przewidzianych w projekcie nie wydaje się być obecnie uzasadnione.

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

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

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

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

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

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

Potrzeba zapewnienia należytej ochrony praw lokatorów jest szczególnie widoczna na tle tych stanów faktycznych, w których doszło do wydania decyzji reprivatyzacyjnych w stosunku do osób masowo skupujących roszczenia do nieruchomości warszawskich. W nieruchomościach tych zaczęły występować na masową skalę rażące naruszenia praw lokatorskich zmierzające do nękania tych osób i bezprawnego usuwania ich z lokalu. Skala tego zjawiska i towarzyszący mu spadek zaufania do państwa spowodował podjęcie inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do zmiany art. 191 Kodeksu karnego, która zakończyła się przyjęciem ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. poz. 1549). Decyzja ustawodawcy o zastosowaniu do zwalczania efektów tych nadużyć

środka z zakresu prawa karnego, który stanowi *ultima ratio*, pokazuje zdeterminowanie i konieczność sięgania po środki nadzwyczajne w zwalczaniu tych nadużyć.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

W myśl art. XXXIX PWPrRzecz, prawa zabudowy, ustanowione przed wejściem w życie prawa rzeczowego na gruntach należących do Skarbu Państwa, związków samorządu terytorialnego lub innych osób prawnych prawa publicznego, mogły być zmienione przez umowę na własność czasową, przewidzianą w prawie rzeczowym (art. 100–112). Dotyczyło to również dzierżawy wieczystej w rozumieniu dekretu, który został utrzymany w mocy. Przez przyznanie prawa zabudowy lub prawa dzierżawy wieczystej w rozumieniu dekretu

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

Na podstawie art. 41 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. poz. 159, z późn. zm.; dalej: u.g.t.), zgodnie z którym istniejące w dniu wejścia w życie tej ustawy prawa własności czasowej, prawa zabudowy, prawa wieloletniej dzierżawy lub użytkowania gruntu jako prawa wieczystego albo zarząd i użytkowanie gruntu (nieruchomości) ustanowione na rzecz innych jednostek niż państwowe staną się prawem użytkowania lub prawem wieczystego użytkowania w rozumieniu u.g.t. w wypadkach i na warunkach, które określi Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia, 26 stycznia 1962 r. Minister Gospodarki Komunalnej wydał rozporządzenie w sprawie zmiany niektórych praw do gruntu na prawo wieczystego użytkowania lub użytkowania (Dz. U. poz. 67). Weszło ono w życie w dniu 9 marca 1962 r. Zgodnie z § 2 pkt 4 tego rozporządzenia, prawem wieczystego użytkowania stały się prawa wieczystej dzierżawy, prawa zabudowy i prawa własności czasowej, ustanawiane na podstawie dekretu, przysługujące osobom fizycznym i osobom prawnym, niebędącym jednostkami państwowymi oraz organizacjami społecznymi w rozumieniu art. 3 ust. 2 u.g.t., a także spółdzielniom budownictwa mieszkaniowego. Okres trwania wieczystego użytkowania powstałego w wyniku zmiany dotychczasowego prawa odpowiadał okresowi trwania dotychczasowego prawa. Jeżeli dotychczasowe prawo było prawem wieczystym, okres trwania wieczystego użytkowania wynosił dziewięćdziesiąt dziewięć lat, licząc od dnia powstania prawa ulegającego zmianie. Jeżeli ulegające zmianie prawo do gruntu było ustanowione na czas nieokreślony, okres trwania wieczystego użytkowania określał organ gospodarki mieszkaniowej prezydium właściwej powiatowej (miejskiej, dzielnicowej) rady narodowej. Osoby zainteresowane mogły wystąpić z wnioskiem o przedłużenie wieczystego użytkowania na okres dziewięćdziesięciu dziewięciu lat lub na okres nie krótszy niż czterdzieści lat (§ 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia).

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

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

Przepisy regulujące roszczenia w stosunku do nieruchomości warszawskich zostały następnie w znacznej mierze powielone w art. 214 i art. 215 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. poz. 741, z późn. zm.; dalej: GospNierU). Zgodnie z art. 214 GospNierU poprzednim właścicielom, których prawa do odszkodowania za przejęte przez państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu, wygasły na podstawie przepisów ustawy wymienionej w art. 241 pkt 1, jeżeli zgłosili oni lub ich następcy prawni w terminie do dnia 31 grudnia 1988 r. wnioski o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste, może zostać zwrócona jedna nieruchomość. Zwrot nieruchomości przysługiwał poprzednim właścicielom działek zabudowanych domami jednorodzinnymi, małymi domami mieszkalnymi i domami, w których liczba izb nie przekracza 20, oraz domami, w których przed dniem 21 listopada 1945 r. została wyodrębniona własność poszczególnych lokali, a także domami, które stanowiły przed tym dniem własność spółdzielni mieszkaniowych.

Realizacja uprawnień określonych w art. 214 GospNierU uzależniona była od uprzedniego zgłoszenia, przez osoby uprawnione, w terminie do 31 grudnia 1988 r., wniosku o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste. Termin ten jest terminem zawitym prawa materialnego i w przypadku jego uchybienia roszczenie wygasło. Sprawy wszczęte na skutek wniosków złożonych pod rządami uchylonej GospGruntU (na podstawie art. 82) i niezakończone decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie komentowanej ustawy podlegały, zgodnie z art. 233 GospNierU, rozpoznaniu na podstawie nowej ustawy, a więc art. 214 GospNierU. Jeżeli więc sprawa o odszkodowanie za nieruchomość warszawską nie została rozpoznana do dnia 1 sierpnia 1985 r., to od tej daty mogła być rozpatrywana tylko na podstawie art. 83 GospGruntU, a od 1 stycznia 1998 r. – na podstawie art. 215 GospNierU, z uwzględnieniem faktu wygaśnięcia prawa do odszkodowania przewidzianego w art. 7 ust. 5 i art. 8 dekretu (wyrok WSA w Warszawie z 23.09.2005 r., sygn. akt I SA/WA 1692/04, Legalis).

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

Następnie ustawodawca – biorąc pod uwagę stan prawny i faktyczny związany z obrotem roszczeniami i coraz częściej pojawiające się informacje o rażących naruszeniach związanych z tzw. procesem reprivatyzacji – wprowadził w ramach ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1271; dalej: ustawa z 25 czerwca 2015 r.), ograniczenia w art. 214a, i art. 214b GospNierU. Przepis art. 214a wprowadził dodatkowe przesłanki odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu ze względu na:

- 1) przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele publiczne;
- 2) sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich;

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

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

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

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

Należy wskazać, że wielość organów rozstrzygających w niniejszych sprawach, a także stanów faktycznych, w których rozstrzygnięcia te zapadły, utrudnia kontrolę ich prawidłowości w ramach obowiązujących procedur. Jednocześnie możliwość wznowienia postępowań lub stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie odpowiednio art. 145 i art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego jest istotnie ograniczona, ze względu na stosunkowo wąskie i niedostosowane do sytuacji, w których doszło i dochodzi do naruszeń reprzywatyzacyjnych, przesłanki materialne. Ponadto w stosunku do znacznej liczby decyzji zastosowanie tych trybów nadzwyczajnych nie jest możliwe ze względu na upływ czasu.

Wykorzystanie istniejących trybów wzruszenia zapadłych rozstrzygnięć wymagałoby ponadto ze strony właściwych organów swoistej „autokontroli” na dużą skalę, co w praktyce, ze względów choćby psychologicznych, jest bardzo mało prawdopodobne. W sprawach

dotyczących wydania decyzji reprivatyzacyjnych występują ponadto przesłanki świadczące o rażącym lub nawet świadomym zaniedbaniu obowiązków przez urzędników uczestniczących w postępowaniu, co również przemawia za stworzeniem autonomicznego organu procedującego w sposób wysoce transparentny, w oparciu o nadzwyczajny tryb postępowania kasatoryjno-reformatoryjnego.

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

Analiza obowiązującego ustawodawstwa wskazuje wiele przykładów, w których można zmienić lub uchylić decyzję administracyjną w takim szczególnym trybie, który w doktrynie określa się, wskazując, iż treść art. 163 K.p.a. świadczy o obowiązywaniu równoległe, obok regulowanego przepisami K.p.a. odrębnego trybu weryfikacji decyzji (por. za A. Matan, Komentarz do art. 163 Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX, np.: art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2016 r. poz. 1534, art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. z 2016 r. poz. 1518 i 1579, art. 36a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz. U. z 2016 r. poz. 290, z późn. zm., art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. z 2013 r. poz. 21, z późn. zm.). Dopuszczalność wzruszenia decyzji administracyjnej w takim trybie znalazła także potwierdzenie w orzecznictwie (por. np. wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 4 lutego 1994 r., sygn. akt SA/Wr 2063/93, ONSA 1995, nr 1, poz. 37, w którym stwierdzono, że postępowanie z urzędu przed wojewódzką komisją lekarską, o jakim mowa w art. 28 ust. 2 zdanie drugie u.p.o.o., jest postępowaniem szczególnym, o którym mowa w art. 163 K.p.a.; wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 1998 r., sygn. akt IV SA 485/98, ONSA 2000, nr 1, poz. 18, w którym przyjęto, że art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego jest przepisem szczególnym w rozumieniu art. 163 K.p.a.; wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 maja 1991 r., sygn. akt II SA 369/91, ONSA 1991, nr 3–4, poz. 63, gdzie stwierdza się, że sprawa o odroczenie służby wojskowej jest inną sprawą niż sprawa o cofnięcie przyznanego odroczenia służby wojskowej).

W piśmiennictwie wskazuje się ponadto, iż przepisem szczególnym w rozumieniu art. 163 K.p.a. może być tylko przepis prawny rangi ustawowej oraz przepisy aktów prawnych wydanych na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Postępowanie prowadzone

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

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

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

Projektowana ustawa ma na celu wywarcie efektów prewencyjnych poprzez doprecyzowanie już obowiązujących, ale trudnych do realizacji podstaw odpowiedzialności urzędniczej. Przyjęcie projektowanej ustawy pozwoli na rozstrzygnięcie kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej urzędników, którzy w sposób rażący zaniedbali swoich obowiązków, biorąc udział w rozstrzygnięciu reprivatyzacyjnym. Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1169) reguluje sytuacje, w których szkodę w wyniku działań urzędnika poniósł obywatel. Zarówno przesłanki formalne (takie jak prejudykat odpowiedzialności wymieniony w art. 6 ustawy czy wskazane

w art. 5 ustawy wypłacenie obywatelowi odszkodowania), jak i przesłanki materialne (poniesienie szkody przez obywatela) wyłączają jej stosowanie w stosunku do urzędnika w sytuacji, w której szkodę poniósł Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego.

3. Różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

3.1. Rozwiązania organizacyjno-ustrojowe

a) Komisja

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

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

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

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

stwierdzenia nabycia mienia komunalnego z mocy prawa lub przekazania stanowi podstawę do wpisu w księdze wieczystej.

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

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

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

Takie ukształtowanie kompetencji kreacyjnych podzielone pomiędzy organy administracji rządowej stanowiące element władzy wykonawczej a Sejm stanowiący element władzy ustawodawczej ma na celu zapewnienie większej transparentności postępowania i pełny obiektywizm Komisji. Członkowie Komisji wybierani przez Sejm powinni być wyłaniany w drodze porozumienia pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami reprezentowanymi w Sejmie. Przyznanie takich kompetencji członkom władzy ustawodawczej nie powoduje jednak zmiany charakteru samej Komisji, która pozostaje organem władzy wykonawczej, a ściślej organem administracji rządowej. O jej statusie

przesądza wprost art. 3 ust. 3 projektowanej ustawy i umiejscowienie przy urzędzie obsługującym centralny organ administracji rządowej. Możliwość powoływania i odwoływania pozostałych członków Komisji przez Sejm pełni zaś rolę szczególnej formuły gwarancji wzajemnej kontroli władz (w ramach systemu *check and balances*), której zastosowanie podyktowane jest szczególnymi uprawnieniami Komisji.

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

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

Podobnie również decyzje w zakresie komunalizacji mienia na podstawie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych wydaje wojewoda i Komisja Uwłaszczeniowa. Kompetencji projektowanej Komisji nie można sprowadzić do wyróżnianych w doktrynie tzw. aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym. Celem działania Komisji nie jest bowiem funkcjonalna korekta wszystkich działań organów jednostek samorządu terytorialnego, ale korekta stanu prawnego powiązanego z wyraźnie określoną kategorią decyzji dotyczących nieruchomości. Jak wskazano w punkcie 2 uzasadnienia, decyzje reprivatyzacyjne dotyczące nieruchomości warszawskich nie były wydawane tylko przez organy samorządu terytorialnego i nie dotyczyły wyłącznie mienia komunalnego (mienie państwowe dopiero zostało przekształcone w procesie komunalizacji). Ponadto Komisji przyznane zostają niniejszym projektem dodatkowe uprawnienia do przyznania zwrotu równowartości nienależnego świadczenia za

mienie utracone w wyniku naruszeń oraz kompetencja do określania odpowiedzialności urzędniczej. Są to kompetencje do kształtowania stosunku administracyjno-prawnego w formie klasycznych aktów administracyjnych.

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

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

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

Proponuje się, ażeby przewodniczącemu Komisji przysługiwała ryczałtowa miesięczna dieta wynosząca 3-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2015 r. poz. 2008 oraz z 2016 r. poz. 1265), natomiast członkom Komisji

ryczałtowa miesięczna dieta wynosząca 1,5-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie przepisów wskazanej wyżej ustawy. Członkowi Komisji, który nie pozostaje w stosunku pracy lub nie wykonuje zajęć zarobkowych innych niż związane z wykonywaniem funkcji członka Komisji, przysługuje wynagrodzenie w związku z wykonywanymi czynnościami Komisji w wysokości odpowiadającej uposażeniu podsekretarza stanu. W takim przypadku członkowi Komisji nie przysługuje dieta, o której mowa w art. 5 ust. 2 projektu. Dieta członków Komisji wypłacana będzie z budżetu państwa z części 02 – Kancelaria Sejmu. Działalność Komisji w pozostałym zakresie będzie finansowana z budżetu państwa z części 37 – Sprawiedliwość. Obsługę administracyjno-biurową Komisji Weryfikacyjnej zapewni urząd obsługujący Ministra Sprawiedliwości.

Regulamin działania Komisji określi Minister Sprawiedliwości.

b) Społeczna Rada

Projektuje się, że przy Komisji – jako organ opiniodawczo-doradczy – będzie działała Społeczna Rada w liczbie do 9 osób powoływanych przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji spośród członków organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku publicznego, a także stowarzyszeń, których statutowym celem jest w szczególności działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, zwiększanie świadomości prawnej społeczeństwa oraz kształtowanie kompetencji obywatelskich. Szczegółowe zasady działania Rady i jej relacje z Komisją nie wymagają przepisów rangi ustawowej. Ze względu na ich wewnętrzny charakter nie jest również konieczne określenie ich w formie rozporządzenia. Wystarczające jest określenie tych kwestii w regulaminie Komisji.

3.2. Szczególny tryb postępowania

a) Postępowanie sprawdzające

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

b) Postępowanie rozpoznawcze

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

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

Przewiduje się ponadto, że przewodniczący Komisji będzie mógł wystąpić do prokuratora z wnioskiem o przeszukanie pomieszczeń lub innych miejsc lub zajęcie rzeczy w celu zabezpieczenia dowodu w sprawie lub zabezpieczenia zwrotu równowartości nienależnego świadczenia (art. 11 ust. 1 projektu). Prokurator będzie mógł wydać postanowienie o przeszukaniu pomieszczeń lub innych miejsc lub zajęciu rzeczy w celu zabezpieczenia dowodu w sprawie lub zabezpieczenia zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, jeśli będzie to niezbędne dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania (art. 11 ust. 2 projektu). Zajęte rzeczy prokurator będzie przekazywał Komisji. Postanowienie o zwrocie rzeczy będzie wydawał po zasięgnięciu opinii Komisji (art. 11 ust. 3 projektu).

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

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

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

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

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

W celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania w projekcie wprowadzono możliwość wydania przez Komisję postanowienia nakazującego wpisanie w księdze wieczystej ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym, a w przypadku decyzji niebędącej decyzją, która wywołała nieodwracalne skutki prawne, także zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości (art. 21 ust. 1 projektu). Wprowadzenie tego rozwiązania pozwoli ograniczyć podejmowanie przez osoby, których dotyczy postępowanie rozpoznawcze, działań zmierzających do wyzbycia się nieruchomości bądź jej obciążenia, do czasu podjęcia przez Komisję ostatecznych decyzji. Zauważyć bowiem należy, że rozprawa przed Komisją ma być jawna. Zaproponowane rozwiązanie jest analogiczne do zabezpieczenia wydawanego przez sąd w postępowaniu cywilnym (por. art. 747 oraz art. 755 Kodeksu postępowania cywilnego), prokuratora i sąd w postępowaniu karnym (por. art. 292 Kodeksu postępowania karnego), a także administracyjne organy egzekucyjne w postępowaniu administracyjnym (por. art. 164 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Wpis ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym wyłączy rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych. Sprzedaż nieruchomości z takim wpisem będzie zatem obarczona bardzo dużym ryzykiem po stronie kupującego, albowiem nie będzie on korzystał z żadnej ochrony prawnej w przypadku wydania przez Komisję decyzji uchylającej decyzję reprivatyzacyjną. Przy takim wpisie

wątpliwe jest też, czy znajdzie się chętny do nabycia nieruchomości. Ponieważ jednak nie można wykluczyć różnych działań podejmowanych przez osoby objęte postępowaniem przed Komisją oraz mając na względzie, że wpis ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu nie wyłącza możliwości zbycia nieruchomości, w projekcie dopuszczono również możliwość ustanowienia w drodze zabezpieczenia zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości będącej przedmiotem postępowania. Wydanie takiego postanowienia skutkować będzie brakiem możliwości podejmowania czynności rozporządzających nieruchomością, które mogłyby powodować po stronie Komisji wątpliwości co do możliwości wydania przez Komisję określonej decyzji. Chodzi tutaj o decyzję uchylającą decyzję reprivatyzacyjną. Zauważyć bowiem należy, że wydanie takiej decyzji zastrzeżono tylko do przypadków, gdy decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych. Jak już wyżej wspomniano sam wpis ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu wyłącza rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych, jednakże nie wyłącza dopuszczalności dokonywania czynności rozporządzających nieruchomością. W okolicznościach konkretnego przypadku może zatem powstać wątpliwość, czy wydanie decyzji uchylającej decyzję reprivatyzacyjną, w przypadku gdy doszło do zbycia nieruchomości w trakcie postępowania rozpoznawczego, musi zostać poprzedzone uznaniem danej czynności prawnej za bezskuteczną. Mając na względzie konieczność niezwłocznego zabezpieczenia postępowania i interesów Skarbu Państwa oraz m.st. Warszawy, w projekcie przyjęto, że podstawą wpisu w księdze wieczystej będzie postanowienie z chwilą jego wydania. Z wnioskiem o wpis w księdze wieczystej będzie występować Komisja, przy czym wniosek będzie można również złożyć za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, co będzie skutkować automatycznym zamieszczeniem wzmianki o wpisie w odpowiednim dziale księgi wieczystej. W przypadku wniosku złożonego w ten sposób konieczne będzie przesłanie do sądu prowadzącego księgi wieczyste dokumentów stanowiących podstawę wpisu, czyli postanowienia, w tradycyjny sposób. W projekcie uregulowano również uchylenie zabezpieczenia, jeżeli stało się ono zbędne dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, albo wydano decyzję, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 1, 4 albo 5 (art. 22 projektu).

W art. 8 projektu określono, że Komisja będzie wydawała decyzje administracyjne i postanowienia zwykłą większością głosów, w głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej pięciu członków Komisji, w tym przewodniczącego Komisji. Komisja będzie wydawała decyzje po zasięgnięciu opinii Społecznej Rady, która będzie miała 14 dni na jej wydanie, z możliwością przedłużenia tego terminu na wniosek Rady (art. 9 ust. 1 i 2 projektu). Przesądzono jednocześnie, że Komisja będzie wydawała decyzje pomimo niewydania przez

Spółeczną Radę opinii w terminie, o którym mowa w projektowanym art. 9 ust. 2 ustawy. Rozwiązanie takie ma zapewnić skuteczne i efektywne działanie Komisji. Zgodnie z projektowanym art. 29 ustawy do decyzji i postanowień Komisji będzie miał odpowiednie zastosowanie przepis art. 127 § 3 K.p.a., chyba że jego stosowanie wyłącza przepisy szczególne. Przewiduje się zatem, iż od rozstrzygnięć Komisji przysługiwał będzie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W postępowaniach z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz w postępowaniach w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego, stwierdzenia nieważności decyzji, a także zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej do przewodniczącego Komisji oraz członków Komisji nie będzie miał zastosowania przepis art. 24 § 1 pkt 5 K.p.a. O wyłączeniu członków Komisji od udziału w postępowaniu w sprawie w przypadkach określonych w art. 24 § 3 K.p.a. będzie postanawiał przewodniczący Komisji na wniosek strony, członka Komisji albo z urzędu, zaś o wyłączeniu przewodniczącego – Komisja, bez udziału przewodniczącego Komisji, na wniosek strony, przewodniczącego Komisji lub jej członka albo z urzędu.

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

c) Kompetencje do podejmowania przez Komisję decyzji

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

- 1) utrzymującej w mocy decyzję reprivatyzacyjną (art. 24 ust. 1 pkt 1 projektu) albo
- 2) uchylającej decyzję reprivatyzacyjną w całości lub części i orzeczeniem co do istoty sprawy (art. 24 ust. 1 pkt 2 projektu), albo
- 3) uchylającej decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie (art. 24 ust. 1 pkt 3 projektu), albo

- 4) w razie, gdy decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, stwierdzającej wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazującej okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić (art. 24 ust. 1 pkt 4 projektu), albo
- 5) umarzającej postępowanie rozpoznawcze (art. 24 ust. 1 pkt 5 projektu).

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

Projekt przewiduje, że Komisja, wydając decyzję uchylającą decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie (art. 24 ust. 1 pkt 3 projektu), wskaże okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Zapatrywania prawne i wskazania Komisji co do dalszego postępowania będą wiążące dla organu (art. 24 ust. 2 projektu). Rozwiązanie to – wzorowane na regulacji z art. 138 § 2 K.p.a. – zapewni skuteczność i prawidłowość rozstrzygnięcia, które zostanie wydane w sprawie wymagającej ponownego rozpatrzenia.

d) Przesłanki rozstrzygnięć podejmowanych przez Komisję

Jeżeli Komisja, po przeprowadzeniu postępowania rozpoznawczego, stwierdzi – na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego zarówno w postępowaniu zakończonym wydaniem kontrolowanej decyzji reprivatyzacyjnej, jak i w postępowaniu rozpoznawczym – że decyzja reprivatyzacyjna odpowiada prawu, wówczas wyda decyzję utrzymującą w mocy

decyzję reprivatyzacyjną (art. 24 ust. 1 pkt 1 projektu). Jest to rozstrzygnięcie odpowiadające rozstrzygnięciu przewidzianemu w art. 138 § 1 pkt 1 K.p.a.

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

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

- 1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
- 2) decyzja reprivatyzacyjna została wydana w wyniku przestępstwa;
- 3) wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej, nieznane organowi, który ją wydał;
- 4) decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 5) stroną postępowania o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej była osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, lub jeżeli przeniesienie roszczeń do nieruchomości związanych z reprivatyzacją było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, w szczególności jeżeli nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej, lub wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do zastosowania wobec osoby zajmującej lokal w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju uporczywie lub w sposób istotny utrudniającej korzystanie z tego lokalu;
- 6) decyzja reprivatyzacyjna została wydana pomimo przyznania, na podstawie przepisów odrębnych, świadczenia w związku z przejściem własności nieruchomości;
- 7) decyzja reprivatyzacyjna dotyczy osoby prawnej powstałej przed dniem 1 września 1939 r., której akcje lub udziały objęto w sposób niezgodny z prawem.

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

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

Kolejne trzy przesłanki są swoiste dla postępowania rozpoznawczego.

Przesłanka określona w art. 25 ust. 1 pkt 5 nawiązuje do podstawy stwierdzenia nieważności decyzji określonej w art. 156 § 1 pkt 4 K.p.a., zgodnie z którym stwierdza się nieważność decyzji, która została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie. Przesłanka ta została jednak sformułowana w sposób odwołujący się do pojęcia strony postępowania reprivatyzacyjnego, jakie wynika z art. 7 dekretu. Zdarzały się bowiem przypadki, gdy decyzje reprivatyzacyjne były adresowane do osób, którym nie przysługiwało uprawnienie do ubiegania się, na podstawie art. 7 dekretu, o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną – zastąpionych na mocy późniejszych regulacji prawem użytkowania wieczystego.

Odrębnego potraktowania wymaga także kwestia przeniesienia roszczeń wynikających z art. 7 dekretu i ocena prawidłowości takich przeniesień dokonywana nie tylko z formalnoprawnego punktu widzenia, lecz także z punktu widzenia ich zgodności z interesem społecznym. Roszczenia związane z art. 7 dekretu stały się przedmiotem obrotu cywilnoprawnego, co ze względu na ich osobisty charakter budzi znaczne wątpliwości i było przedmiotem krytyki w doktrynie. Przez część przedstawicieli judykatury przeniesienie tego

rodzaju roszczeń w drodze przelewu uznane zostało za niedopuszczalne (uchwała SN z 18 kwietnia 1996 r. sygn. akt III CZP 29/96, OSNC 1996 Nr 7–8 poz. 102). Mimo to jednak w orzecznictwie sądów administracyjnych tezę o niedopuszczalności przeniesienia zanegowano. Należy jednak podkreślić, że sądy administracyjne nigdy nie badały tej okoliczności pod kątem jej ważności w kontekście nadużycia prawa podmiotowego. Tymczasem działania organu rozstrzygającego w przedmiocie naruszeń reprzywatyzyjnych i ocena prawidłowości wydanych decyzji powinna być dokonana w oparciu o ocenę interesu publicznego, co pozwoli wyważyć interes jednostkowy, wynikający *expressis verbis* z normy określającej przesłanki do zgłaszania roszczeń i interes ogółu, na rzecz którego również działa Komisja.

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

Formułując ww. przesłankę posłużono się w projekcie klauzulą generalną „interesu społecznego”, wykorzystywaną przez ustawodawcę przy regulowaniu stosunków administracyjno-prawnych. Jak podkreśla się w literaturze interes społeczny jako kategoria aksjologiczna jest o tyle charakterystyczny dla stosowania prawa administracyjnego, że najpełniej wyraża organizacyjną funkcję tego prawa. Wiąże się to z realizacją w drodze stosowania prawa administracyjnego określonych interesów ogólnych czy grupowych oraz indywidualnych. Aksjologia pozasystemowa związana ze stosowaniem tego prawa łączy się tym samym z wartościami politycznymi, wynikającymi z realizacji przez organy administracji określonej polityki państwa.

Obecnie – jak się często podkreśla w doktrynie – praktyka administracyjna nie wykorzystuje w pełni możliwości, jakie daje jej konstrukcja kryteriów otwartych,

umiejscowiona w art. 7 K.p.a., wśród jego zasad ogólnych, i tak wyraźnie „zestawiająca” kryteria ogólne i jednostkowe. Projektowana ustawa zmierza więc do przywrócenia prawidłowej wykładni prawa administracyjnego odwołującej się do należytego uwzględnienia interesu ogólnego, a także do wykładni pozasystemowej odwołującej się do koncepcji z innych dziedzin prawa, a w szczególności do obszaru prawa cywilnego. Należy bowiem zauważyć, że nie jest uprawnione założenie, zgodnie z którym określona czynność prawna powinna wywoływać skutki prawne na gruncie prawa administracyjnego, pomimo jej niezgodności z zasadami współżycia społecznego (tj. nieważności tej czynności w świetle art. 58 § 2 Kodeksu cywilnego). Ustawodawca w ramach systemu prawa cywilnego wyraźnie opowiedział się za szczególną rolą tej klauzuli generalnej odwołującej się do dynamicznie kształtujących się stosunków społecznych. Zasady współżycia społecznego określają granice prawa podmiotowego w związku z zastosowaniem przez ustawodawcę tzw. wewnętrznej teorii prawa podmiotowego, wyrażonej w art. 5 Kodeksu cywilnego. W przeciwieństwie do teorii zewnętrznej (zgodnie z którą zasady współżycia i przeznaczenie prawa stanowią „zewnętrzne” kryterium, które umniejsza w sposób następczy i niejako spoza pierwotnego zakresu prawa podmiotowego jego ostateczny zasięg), w myśl dominującej obecnie w doktrynie „teorii wewnętrznej” (S. Grzybowski (w:) System prawa cywilnego, t. I, 1985, s. 264 i n.; Z. Radwański, Prawo cywilne, 2004, s. 106) klauzula ta traktowana jest jako „wewnętrzne” kryterium, określające już uprzednio, pierwotnie zakres prawa podmiotowego. Opowiedzenie się za tą teorią pozwala rozpatrywać problem nadużycia prawa podmiotowego w dwóch płaszczyznach. Pierwszą jest płaszczyzna „statyczna” ogólnego, abstrakcyjnego katalogu normatywnych uprawnień, składających się na prawo podmiotowe danego podmiotu, czyli „jego prawo” (w art. 5 zd. 2 K.c. użyto zwrotu „swego prawa”), a drugą jest płaszczyzna dynamiczna, w której dochodzi do korzystania z jednego lub więcej uprawnień, spośród wszystkich wchodzących w skład tego „statycznego” katalogu. Podmiot prawa podmiotowego przed podjęciem decyzji o sposobie i kierunku wykonywania prawa podmiotowego stoi przed pewnym wyborem i ma także w tej mierze stosowne uprawnienie (ale nie obowiązek, ponieważ może nie wykonywać prawa). Zakres tego wyboru wyznacza właśnie wskazany statyczny katalog uprawnień oraz wielość możliwych ich konfiguracji. Przepis art. 5 K.c. nie modyfikuje żadną miarą zakresu tego statycznego katalogu, natomiast art. 5 K.c. „dookreśla” sposób i zakres korzystania z elementów tego katalogu w danej sytuacji społecznej. Samo nabycie prawa nie przesądza więc o możliwości skutecznego (dynamicznego) wykonywania wszystkich, wchodzących w jego skład uprawnień, ponieważ wykonywanie prawa przez rozumny podmiot podlega zawsze ocenie i wyborowi z punktu

widzenia różnych uwarunkowań w danym czasie i miejscu, w tym wskazanych wyżej ograniczeń strukturalnych lub prakseologicznych, a także aksjologicznych, w szczególności klauzuli generalnej art. 5 K.c. Ponadto należy podkreślić, że w praktyce społecznej taka ocena dokonywana jest zwykle w sposób uwewnętrzniony, przez podmiot wykonujący prawo, a prawidłowe, poprawne i stopniowo coraz doskonalsze wykonywanie prawa stanowi powszechną praktykę społeczną, natomiast wykonywanie naruszające klauzulę art. 5 K.c. stanowi na tym tle wyjątek (T. Sokołowski, Komentarz do art. 5 K.c.).

Należy wskazać, iż zgodne stwierdzenie przez doktrynę, że art. 5 K.c. opiera się na teorii wewnętrznej, prowadzi do poglądu, według którego poza granicami zakreślonymi w art. 5 prawa podmiotowe nie istnieją. Wobec tego roszczenia innych osób należy oceniać w taki sposób, w jaki oceniałoby się je, gdyby zachowanie się podmiotu pewnego prawa wykraczało poza treść tego prawa nie ze względu na postanowienia art. 5 K.c., ale z mocy szczegółowych przepisów określających treść danego prawa. Ponadto ustawodawca, oprócz ogólnych zasad dotyczących granic prawa podmiotowego, wyraźnie zaznaczył, że również treść prawa własności podlega ograniczeniu przez zasady współżycia społecznego, co zawarł w art. 140 K.c., podobnie jak ograniczył także treść prawa użytkowania wieczystego w art. 233 K.c. Kształtując normatywną treść prawa własności, ustawodawca zaznaczył, że właściciel może korzystać z rzeczy (i rozporządzać rzeczą) w granicach określonych przez zasady współżycia społecznego (art. 140 K.c.). Posługując się generalną klauzulą zasad współżycia społecznego, ustawodawca kierował się przekonaniem, że samo odwołanie do obowiązującego prawa nie wystarcza z uwagi na złożoną strukturę oraz tempo przeobrażeń stosunków społecznych. Istotnie bowiem poprzez odesłanie do zasad współżycia społecznego treść prawa własności została znacznie „uelastyczniona” i „zdynamizowana” (por. T. Dybowski, Ochrona własności w polskim prawie cywilnym. *Rei vindicatio – actio negatoria*, Warszawa 1969, s. 69). Wiadomo przecież, że właśnie zastosowanie generalnej klauzuli zasad współżycia społecznego „zapewnia normom prawnym dostateczny stopień elastyczności, co z jednej strony umożliwia stosowanie tych norm, które z natury rzeczy muszą operować pewnymi schematami, do realnych zjawisk społecznych wykazujących wszelkie bogactwo elementów indywidualnych konkretnego wypadku, z drugiej zaś zapobiega zbyt szybkiemu procesowi starzenia się norm prawnych, które mogą być bez formalnej zmiany nadal stosowane, mimo że dokonały się przemiany tych stosunków lub ich ocen” (zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 72; por. także A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 136 i n.). Wiadomo również, że „zasady współżycia społecznego – w odróżnieniu od utrwalonych w przepisach

prawnych reguł postępowania – są czymś zmiennym, są funkcją miejsca i czasu, wskutek tego nie są i nie mogą być skodyfikowane. Ta właśnie cecha gwarantuje elastyczność norm prawnych odsyłających do zasad współżycia społecznego.”.

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

Ustawodawca w praktyce nie określa wzajemnych relacji pomiędzy interesem obywateli, interesem społecznym a zasadami współżycia społecznego. Należy jednak przyjąć, że kategoria interesu społecznego jest pojęciem szerszym, na które wpływ ma między innymi polityka państwa. Istnieje jednak również obszar tego interesu wyznaczany przez zasady obowiązujące w danym społeczeństwie, które pozwalają na pogodzenie często sprzecznych interesów indywidualnych i współistnienie oraz rozwój jednostek w ramach danej zbiorowości.

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

Do dokumentów na okaziciela emitowanych przed dniem 1 września 1939 r. stosuje się dekret z dnia 3 lutego 1947 r. o rejestracji i umarzaniu niektórych dokumentów na okaziciela

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

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

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

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

Komisja może wreszcie ustalić, że decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem prawa, jednakże wywołała ona nieodwracalne skutki prawne. W takim

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

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

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

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

Powaga rzeczy osądzonej wyroków sądów administracyjnych wynikająca z art. 171 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm.), jak podnosi się w doktrynie, to moc prawna prawomocnego orzeczenia co do istoty sprawy, wydanego w postępowaniu jurysdykcyjnym, wykluczająca ponowne rozstrzygnięcie tej samej sprawy (por. m.in. Prawo o postępowaniu

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

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

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

znajdować oparcie w podstawach prawnych nieistniejących w dacie wydawania wyroków przez sądy administracyjne.

Należy zauważyć, że projektodawca, w art. 25 projektu, wprowadza katalog przesłanek wydawania przez Komisję decyzji administracyjnych reformatoryjnych bądź kasatoryjnych, z których część stanowi odpowiednik obecnych podstaw wznowienia postępowania administracyjnego, część stanowi przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, część zaś ma charakter *novum* normatywnego, uwzględniającego szczególne okoliczności związane z wydawaniem dotychczasowych decyzji reprivatyzacyjnych. W zakresie, w jakim decyzje reformatoryjne bądź kasatoryjne znajdą podstawy w inkorporowanych do projektu ustawy przesłankach wznowienia postępowania administracyjnego (art. 25 ust. 1 pkt 1–3), poczynienie przez Komisję ustaleń w zakresie dotychczas nieznanym organom administracji oraz sądom administracyjnym i oparcie na nich decyzji nie będzie godziło w powagę rzeczy osądzonej właśnie z uwagi na fakt, że okoliczności te nie były przedmiotem oceny wyrażonej w wyrokach. Zmianie ulegnie bowiem przesłanka faktyczna decydująca o tożsamości sprawy (np. wyrok NSA z dnia 5 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 312/07). Podobne spostrzeżenie należy poczynić względem przesłanki decyzji Komisji określonej w art. 25 ust. 1 pkt 4, w zakresie, w jakim ustalone zostanie, że doszło do wydania decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, a okoliczności faktyczne leżące u podstaw powyższych ustaleń nie były przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej. W zakresie dotyczącym przesłanek wskazanych w art. 25 ust. 1 pkt 5–7 – stanowią one, jak wskazano wyżej, całkowicie nowe okoliczności, jakie będą brane pod uwagę przez Komisję w toku rozpoznawania spraw. Zarówno bowiem sposób dotychczasowego procedowania w sprawach reprivatyzacyjnych przez organy administracji publicznej, szczególne okoliczności związane z godzącym w interes publiczny i prywatny celem i sposobem uzyskiwania praw do nieruchomości warszawskich czy też okoliczności dotyczące szczególnych form zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli nakazują poddać administracyjnej kontroli oraz zmianie te decyzje, których skutki nie zasługują na społeczną akceptację z uwagi na znamiona nadużycia prawa przez strony, do których były skierowane.

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

f) Rozstrzygnięcia dotyczące zwrotu równowartości nienależnego świadczenia

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

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

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

Koncepcja określania w formie decyzji administracyjnej obowiązku zwrotu świadczenia nienależnie wypłaconego jest powszechnie znana i często stosowana przez polskiego ustawodawcę. Przykładowo wskazać można na art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 963, z późn. zm.), zgodnie z którym osoba, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych, jest obowiązana do jego zwrotu wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego. Podstawa materialną roszczenia jest (tak jak w projektowanym art. 28 ustawy) art. 410 K.c. Za kwoty nienależnie pobranych świadczeń ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych nakazuje uznać świadczenia wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca świadczenie była pouczona o braku prawa do ich pobierania lub świadczenia przyznane lub wypłacone na podstawie nieprawdziwych zeznań lub fałszywych dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzania w błąd organu wypłacającego świadczenia przez osobę pobierającą świadczenia. Nienależnie pobrane świadczenia mogą być zabezpieczone hipoteką przymusową i ustawowym prawem zastawu, z wyjątkiem

przypadku, gdy podlegają potrąceniu z bieżąco wypłacanych świadczeń. Wystawione przez Zakład dokumenty stwierdzające istnienie należności oraz jej wysokość są podstawą wpisu hipoteki do księgi wieczystej nieruchomości stanowiącej własność zobowiązanego. Jeżeli nieruchomość nie posiada księgi wieczystej, zabezpieczenie jest dokonywane przez złożenie tych dokumentów do zbioru dokumentów. Zgodnie z art. 84 ust. 6 tej ustawy obowiązek zwrotu świadczenia może przejść w określonych sytuacjach na inne osoby.

Innym przykładem obowiązującej regulacji opartej na określaniu w formie decyzji administracyjnej obowiązku zwrotu świadczenia nienależnie wypłaconego jest art. 30 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1518 i 1579). W myśl tego przepisu osoba, która pobrała nienależnie świadczenia rodzinne, jest obowiązana do ich zwrotu. Za nienależnie pobrane świadczenia rodzinne uważa się świadczenia rodzinne wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie, zawieszenie prawa do świadczeń rodzinnych lub zmniejszenie wysokości przysługujących świadczeń rodzinnych albo wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca te świadczenia była pouczone o braku prawa do ich pobierania; świadczenia rodzinne przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia; świadczenia rodzinne wypłacone w przypadku, o którym mowa w art. 23a ust. 5 ustawy, za okres od dnia, w którym osoba stała się uprawniona do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, do dnia wydania decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenia rodzinne; świadczenia rodzinne przyznane na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nieważność z powodu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, albo świadczenie rodzinne przyznane na podstawie decyzji, która została następnie uchylona w wyniku wznowienia postępowania i osobie odmówiono prawa do świadczenia rodzinnego; świadczenia rodzinne wypłacone osobie innej niż osoba, która została wskazana w decyzji przyznającej świadczenia rodzinne, z przyczyn niezależnych od organu, który wydał tę decyzję. Zgodnie z art. 30 ust. 8 i 9 tej ustawy, kwoty nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych podlegają zwrotowi łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie na rachunek bankowy wskazany przez organ właściwy. Odsetki są naliczane od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu wypłaty świadczeń rodzinnych do dnia spłaty. Organ właściwy, który wydał decyzję w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, może natomiast umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych

łącznie z odsetkami w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny.

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

3.3. Skutki cywilnoprawne rozstrzygnięć

a) Podstawa wznowienia postępowania cywilnego

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

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

w K.p.c. regulacja podstaw wznowienia postępowania wyklucza konstruowanie dopuszczalności wznowienia z innych przyczyn niż wskazane w ustawie.

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

b) Podstawa postępowania odszkodowawczego wobec przedstawiciela organu – urzędnika

W decyzji, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 4 projektowanej ustawy, Komisja będzie mogła również stwierdzić, że wskutek wydania decyzji reprivatyzacyjnej wyrządzono szkodę gminie lub Skarbowi Państwa przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, a wyrządzenie tej szkody może stanowić podstawę odpowiedzialności osoby działającej w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiального organu administracji publicznej lub osoby wykonującej w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorącej udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji reprivatyzacyjnej, na podstawie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1169).

c) Regulacje związane z wpisami do księgi wieczystej

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

- wydano decyzję utrzymującą w mocy decyzję reprivatyzacyjną,

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

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

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

W orzecnictwie prezentowany jest pogląd, że w przypadku, gdy wpis w księdze wieczystej ma charakter konstytutywny (a taki charakter ma wpis w księdze wieczystej użytkownika wieczystego), obalenie domniemania wynikającego z wpisu może nastąpić jedynie w postępowaniu o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym (tak np. SN w uchwale z dnia 13 stycznia 2011 r., sygn. akt III CZP 123/10, OSNC 2011, nr 9, poz. 96). Pogląd ten kwestionuje doktryna, podnosząc, że w ustawie o księgach wieczystych i hipotece brak jest przepisu uzasadniającego stanowisko, że domniemanie wynikające z wpisu o charakterze konstytutywnym jest silniejsze niż domniemanie wynikające z wpisu deklaratoryjnego (*vide*: Księgi wieczyste i hipoteka, Komentarz pod redakcją Jerzego Pisulińskiego, Lexis Nexis, Warszawa 2014, str. 261). Zarówno wpisy konstytutywne, jak i deklaratoryjne stanowią orzeczenie sądu wieczystoksięgowego wydane na podstawie przedłożonych dokumentów, wobec czego brak jest podstaw do różnicowania ich mocy wiążącej. Żaden wpis w księdze wieczystej, nawet konstytutywny, nie sanuje wadliwości czynności prawnej mającej uzasadniać nabycie prawa. Po drugie, zgodnie z utrwalonym poglądem sąd bierze pod uwagę z urzędu bezwzględną nieważność czynności prawnej.

Stanowisko doktryny w tym zakresie wydaje się uzasadnione, jeśli zważyć, że w toku postępowania o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym na podstawie art. 10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, sąd cywilny jest związany ostateczną decyzją administracyjną (chyba że decyzja jest bezwzględnie nieważna, a ta nieważność jest oczywista, bo np. decyzja została wydana przez niewłaściwy organ, bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa), co jest kwestią bezsporną zarówno w orzecnictwie, jak i w doktrynie. Jeżeli zatem ostateczna decyzja administracyjna

wyeliminowała z porządku prawnego decyzję administracyjną będącą podstawą wpisu w księdze wieczystej, to sąd cywilny nie może wydać żadnego innego rozstrzygnięcia niż nakazać wykreślić wpis dokonany w księdze wieczystej na podstawie uchylonej decyzji.

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

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

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 30 listopada 2006 r. (sygn. akt. I CSK 293/06) wskazał, że stosunki prawne dotyczące gruntów przejętych na własność gminy m.st. Warszawy na podstawie art. 1 dekretu są określone w piśmiennictwie jako „zagmatwane” i „skomplikowane pod względem prawnym”. W ocenie Sądu Najwyższego wynika to z faktu, że „(...) art. 7 dekretu w pierwotnym brzmieniu przewidywał, że postępowanie o przyznanie na gruncie przejętym na własność gminy m. st. Warszawy jednego z praw wymienionych w art. 7 dekretu jest wszczynane na wniosek dotychczasowego właściciela, wiążący Gminę, jeżeli korzystanie z gruntu przez wnioskodawcę da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według „planu zabudowania”. Organ administracji publicznej rozstrzygał w postępowaniu administracyjnym o zasadności wniosku osoby fizycznej lub prawnej. Decyzja po uzyskaniu przymiotu ostateczności stabilizowała sytuację prawną petenta i organu, ponieważ wznowienie postępowania, uchylenie lub jej zmiana były dopuszczalne tylko w wypadkach określonych przez obowiązujące wówczas rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm.)”. Zdaniem Sądu Najwyższego wyrażonym w uzasadnieniu powyższego postanowienia „(...) sformułowanie o „przyznaniu” nie uzasadnia przekonania, że decyzja powodowała powstanie wymienionych praw bez potrzeby zawierania umowy,

ponieważ art. 7 ust. 3 prowadzi do przeciwnych wniosków, stanowiąc, że w razie uwzględnienia wniosku gmina ustali, czy przekazanie gruntu nastąpi tytułem wieczystej dzierżawy, czy na prawie zabudowy, oraz określi warunki, pod którymi umowa może być zawarta.”. Powołując się na wykładnię językową oraz przepisy ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. poz. 159), Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że do ustanowienia użytkowania wieczystego na podstawie dekretu konieczne jest nie tylko wydanie decyzji administracyjnej przyznającej użytkowanie wieczyste i określającej warunki jego nabycia, ale również zawarcie umowy w formie aktu notarialnego. Jednocześnie w uzasadnieniu tego postanowienia Sąd Najwyższy nie podzielił odmiennych poglądów wykluczających potrzebę, a nawet dopuszczalność zawarcia umowy w razie uwzględnienia wniosku byłego właściciela o przyznanie użytkowania wieczystego wyrażonych m.in. w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2004 r., sygn. akt I SA 1354/02 (niepubl.) oraz w piśmiennictwie.

Zważywszy zatem na rozbieżności w praktyce co do podstawy wpisu w księdze wieczystej użytkowania wieczystego ustanowionego na podstawie dekretu (na przestrzeni lat podstawą wpisu mogła być tylko decyzja, albo decyzja i akt notarialny zawarty na podstawie decyzji administracyjnej albo tylko akt notarialny), konieczne stało się przesądzenie wprost w projekcie, że ostateczna decyzja Komisji uchylająca decyzję reprivatyzacyjną będzie stanowiła podstawę wpisu w księdze wieczystej wówczas, gdy podstawą wpisu była tylko decyzja, jak również wtedy, gdy podstawą był akt notarialny zawarty na podstawie takiej decyzji. Pozwoli to wyeliminować ewentualne wątpliwości, jakie mogłyby powstać na tle obowiązującego art. 31 ust. 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, zgodnie z którym wpis potrzebny do usunięcia niezgodności między treścią księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym może nastąpić, gdy niezgodność będzie wykazana orzeczeniem sądu lub innymi odpowiednimi dokumentami.

Nie wydaje się bowiem celowe ani też uzasadnione ekonomicznie wytaczanie powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym tylko dlatego, że niektórych wpisów w księdze wieczystej dokonano na podstawie umowy notarialnej zawartej w uwzględnieniu decyzji administracyjnej. Zauważyć bowiem należy, że w polskim porządku prawnym obowiązuje zasada kausalności (przyczynowości umów). W przypadku aktów notarialnych ustanawiających użytkowanie wieczyste gruntów warszawskich ową *causę* stanowi decyzja administracyjna, której wydanie na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu było niezbędne, co stanowi kwestię bezsporną zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Na niezbędność wydania tej decyzji wskazał właśnie Sąd Najwyższy

w uzasadnieniu przytoczonego wyżej postanowienia. Wyeliminowanie zatem z porządku prawnego decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 7 dekretu powoduje upadek *causa*. Nieważność decyzji administracyjnej wywołuje skutki *ex tunc*, czyli od daty wydania decyzji administracyjnej dotkniętej wadą. Nieważny jest zatem akt notarialny ustanawiający użytkowanie wieczyste na podstawie takiej decyzji. Nieważność aktu notarialnego ma również moc wsteczną. Akt ten nie może zatem prowadzić do nabycia praw.

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

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

Niezależnie od rozważań poczynionych powyżej należy wskazać, iż „podstawą wpisu w księdze wieczystej są decyzje administracyjne, z których wynikają bezpośrednio zmiany w stanie prawnym nieruchomości i ograniczonych praw rzeczowych, dla których prowadzi się księgi wieczyste. Przykładowo można wymienić decyzje: o przejęciu przez Agencję Nieruchomości Rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i ustaleniu odpłatności rolnych w trybie art. 58 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25, z późn. zm.) na wniosek rolnika – właściciela tego gospodarstwa; o nieodpłatnym przejęciu po dniu 1 stycznia 2002 r. w drodze decyzji Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, na podstawie art. 9 ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz. U. Nr 52, poz. 539, z późn. zm.) nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego rolnika, który nie ma możliwości przekazania całości lub części tego gospodarstwa na warunkach określonych w ustawie; o wywłaszczeniu (art. 123 u.g.n.); o stwierdzeniu nabycia nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego przez Skarb Państwa *ex lege* na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, z późn. zm.); o zwrocie nieruchomości wywłaszczonej i przejętej na rzecz Skarbu Państwa, w tym także zbytej na podstawie w art. 6

nieobowiązującej ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64; zwrot następuje zgodnie z art. 142 u.g.n.); w sprawie przekazania mienia ogólnonarodowego (państwowego) gminie (art. 18 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, z późn. zm.); o oddaniu nieruchomości jednostce organizacyjnej w trwały zarząd, o przekazaniu trwałego zarządu między jednostkami organizacyjnymi i o wygaśnięciu trwałego zarządu (art. 45, 47, 48 u.g.n.); w sprawie przekazania jednostkom samorządu terytorialnego mienia Skarbu Państwa na podstawie ustaw reformujących administrację publiczną; ustalające przebieg granic nieruchomości (art. 33 pr. geod. i kart.); o zatwierdzeniu projektu scalenia i wymianie gruntów – art. 29 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów; nieostateczne, podatkowe określone w art. 35 § 2 pkt 1 ord. pod. jako podstawa wpisu hipoteki przymusowej kaucyjnej na nieruchomości podatnika dla zabezpieczenia należności podatkowych wymienionych w art. 34 § 1 ord. pod. (także na nieruchomości będącej przedmiotem współwłasności łącznej podatnika i jego małżonka – tak SN w orz. z dnia 5 listopada 2004 r., III CK 122/04, niepubl.)” (ustawa o księgach wieczystych i hipotece, Komentarz, S. Rudnicki, Wydanie 5, Lexis Nexis).

3.4. Termin wejścia w życie

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

4. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

<p>Nazwa projektu</p> <p>Projekt ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Sprawiedliwości</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</p>	<p>Data sporządzenia 14.11.2016</p> <p>Źródło Inne</p> <p>Nr w wykazie prac</p>
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Projekt ma na celu ostateczne uregulowanie praw do nieruchomości położonych na obszarze m. st. Warszawy oraz roszczeń ich byłych właścicieli, którym prawo własności – odebrane na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99), tzw. „Dekretu Bieruta” – zwrócono w drodze decyzji reprivatyzacyjnych wydanych z naruszeniem prawa.

Warszawskiej reprivatyzacji towarzyszą zjawiska patologiczne, o których donoszą ze szczególną siłą media w ostatnim czasie. Istnieje zatem konieczność podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do ukrócenia nieuczciwych praktyk oraz oszustw związanych z handlem roszczeniami. Na szczególne potępienie z punktu widzenia poszanowania zasady sprawiedliwości społecznej zasługuje mechanizm wykorzystywania trudnej sytuacji materialnej właścicieli lub spadkobierców nieruchomości warszawskich, polegający na odkupywaniu za bezcen roszczeń wartych miliony złotych. W latach 2002–2013 decyzje o zwrocie nieruchomości na rzecz osób trzecich, stanowiły od 5 proc. do 15 proc. wszystkich zwrotów. W latach 2014–15 było to odpowiednio 26,52 proc. i 20,95 proc. W bieżącym roku to 18,97 proc¹⁾.

W związku z tym zachodzi konieczność wprowadzenia szczególnego trybu postępowania, mającego na celu usuwanie skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Spośród krajów Europy Środkowo-Wschodniej jedynie Polsce nie udało się jeszcze uregulować prawnie istoty, zakresu i sposobu naprawienia krzywd, wyrządzonych aktami nacjonalizacyjnymi, wydanymi na skutek zmian politycznych jakie zaszły po II wojnie światowej. Z punktu widzenia ekonomicznego i prawnego istniejący stan powoduje, że wiele przedsięwzięć gospodarczych było i jest wadliwie przeprowadzonych na skutek niejasnej sytuacji prawnej mienia w kontekście kierowanych do niego roszczeń byłych właścicieli lub ich spadkobierców. Ten stan niepewności odnosi się w szczególności do procesów komercjalizacji i prywatyzacji mienia państwowego i znajdującego się w dyspozycji samorządu terytorialnego. Roszczenia podnoszone przez dawnych właścicieli uniemożliwiają obrót nieruchomościami, wnoszenie ich do spółek, a także zwykle uregulowanie stanu prawnego nieruchomości.

Szacuje się, że skala roszczeń w Warszawie może sięgać nieruchomości o wartości 20 mld zł²⁾. Według danych z „Białej księgi reprivatyzacji warszawskich nieruchomości”³⁾ od 1990 r. następcy prawni dawnych właścicieli złożyli około 7 tys. wniosków o zwrot nieruchomości. Władze Warszawy fizycznie zwróciły od tamtego czasu 4 tys. nieruchomości i wypłaciły 1,13 mld złotych odszkodowań. Obecnie toczy się ponad 3,5 tys. postępowań o zwrot warszawskich nieruchomości. Drugie tyle postępowań dotyczy wypłaty odszkodowań.

I Zastępca Prokuratora Generalnego – Prokurator Krajowy Bogdan Świączkowski zwrócił uwagę, że aktualnie prowadzone jest ponad 100 postępowań karnych w sprawie reprivatyzacji nieruchomości w Warszawie. W Prokuraturze Regionalnej we Wrocławiu prowadzonych jest 13 śledztw dotyczących reprivatyzacji nieruchomości położonych przy 56 ulicach w Warszawie i jednej położonej w Zakopanem. 41 śledztw toczy się w Prokuraturze Okręgowej w Warszawie. Nadto do warszawskich prokuratur wpłynęło 38 nowych zawiadomień, a kolejnych 28 postępowań, które w przeszłości zostały

¹⁾ <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/bia-ksi-ga-reprivatyzacji-warszawskich-nieruchomo-ci> (Dostęp z dnia 19.10.2016 r.).

²⁾ <http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/973010,reprivatyzacja-w-warszawie-inne-samorzady-tez-maja-problemy.html> (Dostęp z dnia 19.10.2016 r.).

³⁾ <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/bia-ksi-ga-reprivatyzacji-warszawskich-nieruchomo-ci> (Dostęp z dnia 19.10.2016 r.).

przedwcześnie zakończone, zostanie podjętych. Analiza postępowań przeprowadzona w Prokuraturze Regionalnej w Warszawie wykazała, że w przeszłości prokuratorzy dopuścili się nieprawidłowości, które skutkowały przedwczesnym zakończeniem tych spraw.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Planowane narzędzia interwencji

W celu uregulowania przedmiotowej materii konieczne jest działanie legislacyjne w postaci ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa, regulującej m.in. kwestie:

- szczególnego trybu postępowania w przedmiocie usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa;
- organów właściwych do prowadzenia ww. postępowania;
- skutków cywilnoprawnych decyzji wydanych w tym postępowaniu.

Rekomendowane rozwiązanie

W tym celu proponuje się utworzenie Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa. Komisja, będąc organem administracji publicznej, ma stać na straży interesu publicznego, w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich.

Skład Komisji

Ustala się 9 osobowy skład Komisji, w tym:

- przewodniczący Komisji, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Sprawiedliwości złożony w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- 8 członków komisji, powoływanych i odwoływanych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Zadania Komisji

Komisji powierza się:

- przeprowadzenie czynności sprawdzających w celu stwierdzenia, czy w odniesieniu do decyzji reprivatyzacyjnej dotyczącej nieruchomości warszawskiej istnieją podstawy do wszczęcia postępowania rozpoznawczego;
- wszczęcie i prowadzenie postępowania rozpoznawczego, w wyniku którego Komisja wydaje decyzję, w której:
 - 1) utrzymuje w mocy decyzję reprivatyzacyjną;
 - 2) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości lub części i orzeka co do istoty sprawy;
 - 3) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie;
 - 4) w razie, gdy decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, stwierdza wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić;
 - 5) umarza postępowanie rozpoznawcze.

Uprawnienia Komisji

W przypadku, gdy jest to niezbędne dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, Komisja może, w drodze postanowienia, nakazać wpis w księdze wieczystej ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym, a w przypadku decyzji niebędącej decyzją, która wywołała nieodwracalne skutki prawne, także ustanowić zakaz zbywania lub obciążania nieruchomości.

W celu zapewnienia prawidłowego przebiegu prac Komisji, wprowadza się obowiązek stawiennictwa strony na rozprawie oraz osoby wezwanej przez Komisję w charakterze świadka, pod groźbą kary pieniężnej w wysokości do 1000 złotych, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania – grzywną do 3000 zł.

W celu zgromadzenia dowodów w sprawie lub zabezpieczenia zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, a także w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania przewodniczącemu Komisji powierza się uprawnienie do wystąpienia do prokuratora z wnioskiem o przeszukanie pomieszczeń lub innych miejsc lub zajęcie rzeczy na poczet

dowodu w sprawie lub zabezpieczenia zwrotu równowartości nienależnego świadczenia.

Prokurator będzie mógł wydać postanowienie o przeszukaniu pomieszczeń lub innych miejsc lub zajęciu rzeczy w celu zabezpieczenia dowodu w sprawie lub zabezpieczenia zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, jeśli będzie to niezbędne dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania.

Zwrot równowartości nienależnego świadczenia oraz odpowiedzialność odszkodowawcza

W razie, gdy decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, Komisji powierza się uprawnienie do nałożenia na osobę, na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną, lub osobę działającą w jej imieniu lub na jej rzecz w postępowaniu o wydanie tej decyzji, jeśli przeniesiono na nią prawo wynikające z tej decyzji lub faktycznie władza nieruchomością, obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, według cen obowiązujących w dniu wydania decyzji.

Komisji nadaje się również uprawnienie do stwierdzania odpowiedzialności odszkodowawczej na rzecz gminy lub Skarbu Państwa osoby działającej w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiального organu administracji publicznej lub osoby wykonującej w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorącej udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji reprivatyzacyjnej.

Spoleczna Rada

Proponuje się również powołanie Społecznej Rady, będącej organem opiniodawczo-doradczym Komisji.

Będzie ona liczyć do 9 członków, powoływanych przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, spośród członków organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku publicznego, a także stowarzyszeń, których statutowym celem jest w szczególności działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, zwiększanie świadomości prawnej społeczeństwa oraz kształtowanie kompetencji obywatelskich.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Polska – dawny lider transformacji społeczno-ustrojowej, jest ostatnim państwem byłego bloku wschodniego, które nie przeprowadziło reprivatyzacji. Większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej wprowadziła stosowne regulacje prawne na samym początku przemian – w latach 1990–1992. Umożliwiło to dokonanie zwrotu większości mienia osobom wywłaszczonym przed wprowadzeniem większych przemian własnościowych, np. w drodze prywatyzacji czy komunalizacji.

Jednym z pierwszych krajów, który unormował zasady zwrotu znacjonalizowanego majątku dawnym właścicielom, była NRD. Regulacja spraw własnościowych była jednym z najważniejszych tematów negocjacyjnych pomiędzy dwoma jednoczącymi się państwami niemieckimi⁴⁾. Zagadnienie to uznano za na tyle istotne, iż poświęcono mu odrębny dokument – Wspólną Deklarację⁵⁾ włączoną następnie do Traktatu Zjednoczeniowego⁶⁾.

Najważniejszy akt prawny w zakresie reprivatyzacji został wydany jeszcze przez władze NRD. Była to ustawa o uregulowaniu niewyjaśnionych spraw majątkowych z 23 września 1990 r. – Yermögensgesetz (dalej: ustawa majątkowa)⁷⁾. Ustawa wprowadzała naczelną zasadę restytucji majątków na rzecz poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców. Zasada ta zresztą została już przyjęta we Wspólnej Deklaracji. Ustawa majątkowa była wielokrotnie nowelizowana. Problematyce reprivatyzacji poświęcono także szereg innych aktów prawnych, często zmieniających pierwotne reguły ustalone w ustawie majątkowej.

Specyfika niemieckich przemian polegała przede wszystkim na szerokim zakresie reprivatyzacji – zarówno

⁴⁾ Zob. A. Fałkowska, *Restytucja, odszkodowanie czy inwestycje? – reprivatyzacja majątku Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, „Ekonomia i Prawo” 2011, t. VII, cz. I, s. 270.

⁵⁾ Wspólna Deklaracja Rządów RFN i NRD w sprawie uregulowania niewyjaśnionych spraw majątkowych z 15 czerwca 1990 r. (Gemeinsame Erklärung der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung offener Vermögensfragen, 15. Juni 1990, BGBl. 1990 II, S. 1237–38).

⁶⁾ Art. 41 (1) Traktatu pomiędzy RFN i NRD w sprawie przywrócenia jedności Niemiec – Traktat Zjednoczeniowy (Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag), 31. August 1990, BGBl. 1990 II, S. 903).

⁷⁾ *Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (VermG)*, 23. September 1990, BGBl 1990 II, S. 885.

podmiotowym, jak i przedmiotowym. Każdemu, kogo pozbawiono majątku, bez względu na narodowość, obywatelstwo, rasę, religię, przekonania polityczne, przyznano prawo do zwrotu majątku lub odszkodowania⁸⁾. Przepisy niemieckie nie przewidywały też ograniczeń co do przedmiotu roszczeń reprivatyzacyjnych – uprawnieni mogli starać się o zwrot lub rekompensatę za utracone nieruchomości (rolne, budynkowe, lokalowe), przedsiębiorstwa, wszelkiego rodzaju ruchomości, w tym dzieła sztuki, papiery wartościowe, prawa na dobrach niematerialnych⁹⁾. Żadne z państw postkomunistycznych nie przeprowadziło reprivatyzacji tak różnorodnych kategorii mienia.

Przewidziano jednak jedno poważne ograniczenie – już we Wspólnej Deklaracji, a następnie w ustawie majątkowej ustalono, iż zwrotowi nie będą podlegać majątki wyłączone w okresie istnienia radzieckiej strefy okupacyjnej, tj. w latach 1945–1949¹⁰⁾. Same skonfiskowane wówczas nieruchomości stanowiły około 1/3 powierzchni byłej NRD. Dla poprzednich właścicieli tego mienia nie przewidziano również żadnego odszkodowania. Kontrowersyjna regulacja stała się przedmiotem równie dyskusyjnego rozstrzygnięcia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 23 kwietnia 1991 r. utrzymał on w mocy postanowienia Traktatu Zjednoczeniowego, sankcjonując tym samym nieodwracalność wyłączeń z okresu 1945–1949. Odmienne od ustawodawcy, Trybunał przyjął jednak, iż byłym właścicielom należy się pewne odszkodowanie. Na realizację tego postulatu poszkodowani musieli czekać jeszcze 3 lata – w 1994 r. uchwalono ustawę o świadczeniach wyrównawczych za mienie wyłączone na podstawie przepisów okupacyjnych¹¹⁾. Należy podkreślić, iż niemiecki ustawodawca, regulując problematykę nierozwiązanych spraw majątkowych, miał do rozstrzygnięcia bardzo złożony problem. Poza wspomnianym już okresem wyłączeń władz okupacyjnych, konfiskaty mienia nastąpiły już wcześniej – w latach 1933–1939 w okresie reżimu nazistowskiego. Odmienne od wcześniej analizowanej sytuacji, przepisy reprivatyzacyjne wyraźnie objęły ofiary konfiskat nazistowskich, przewidując dla nich zwrot mienia lub odszkodowanie.

Podstawową formą reprivatyzacji przyjętą w Niemczech była restytucja – zwrot majątku prawowitym właścicielom. Jak wcześniej wspomniano, zasadę pierwszeństwa restytucji przewidywała wyraźnie Wspólna Deklaracja oraz ustawa majątkowa. Oba akty zawierały jednocześnie szereg wyjątków od reguły zwrotu majątku w naturze. W szczególności restytucja była niedopuszczalna, gdy istotnie zmieniono przeznaczenie lub sposób użytkowania mienia, które następnie zostało wykorzystane na cele publiczne albo zostało nabyte przez osoby trzecie w dobrej wierze. W takim wypadku były właściciel mógł uzyskać jedynie odszkodowanie pieniężne. Kolejne akty prawne wprowadzały dalej idące wyjątki od zasady restytucji. Najważniejsze z nich zawarto w prawie o szczególnych inwestycjach z 1990 r.¹²⁾ Kierując się dobrem gospodarki, postanowiono, iż majątki, względem których zgłoszono roszczenia reprivatyzacyjne, mogą zostać sprzedane inwestorom, o ile istnieje wobec nich szczególny cel inwestycyjny. Przyjęte rozwiązania prawne nie pobudziły jednak w wystarczającym stopniu inwestycji w zrujnowanych ekonomicznie landach wschodnich. Długotrwałe, żmudne procedury oraz restrykcyjność przepisów spowodowały zamrożenie większości działań inwestorskich na terenie byłej NRD. Rząd i parlament niemiecki zareagowały jednak bardzo szybko – wiosną 1991 r., po zaledwie 4 miesiącach prac, uchwalono nowe regulacje usprawniające proces inwestycyjny¹³⁾. Gdy zmiany okazały się niewystarczające, parlament niezwłocznie uchwalił prawo o pierwszeństwie inwestycji¹⁴⁾. Regulacja, jak wynika z samej nazwy, oznaczała całkowitą

⁸⁾ M. Granat, Problem reprivatyzacji w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, [w:] Reprivatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa, Warszawa 1999, s. 107. Por. także art. 1 VermG.

⁹⁾ M. Tkaczyk, *Prawne regulacje reprivatyzacji w wybranych krajach Europy Środkowowschodniej*, „Myśl Ekonomiczna i Prawna” 2005, nr 4, s. 58–59.

¹⁰⁾ Władze NRD sprzeciwiały się szczególnie silnie reprivatyzacji tych majątków, podnosząc jednocześnie, iż pełną odpowiedzialność za wyłączenia z lat 1945–1949 ponoszą władze radzieckie. Według uproszczonych rachunków zaspokojenie roszczeń w tym zakresie kosztowałoby około 8 miliardów marek, czego nie udźwignąłby budżet NRD (W. Schäuble, *Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*, Stuttgart 1991, s. 259–261). Przypuszcza się także, iż utrzymanie w mocy zmian dokonanych w drodze reformy rolnej przeprowadzonej w radzieckiej strefie okupacyjnej było jednym z warunków wyrażenia przez ZSRR zgody na zjednoczenie Niemiec. M. Gorbaczow w 1994 r. oficjalnie zaprzeczył tym przypuszczeniom (M. Tkaczyk, op. cit., s. 58).

¹¹⁾ *Gesetz über staatliche Ausgleichsleistungen für Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können (Ausgleichsleistungsgesetz -AusglLeistG)* BGBl. 1994 I, S. 2628.

¹²⁾ *Gesetz über besondere Investitionen in der Deutschen Demokratischen Republik*, Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, 27. September 1994, BGBl. 1990 I, S. 1897.

¹³⁾ Było to prawo o usunięciu barier prywatyzacji przedsiębiorstw i wspieraniu inwestycji (*Das Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen* z 22. März 1991 r., BGBl. 1991 I, S. 766).

¹⁴⁾ *Gesetz über den Vorrang für Investitionen bei Rückübertragungsansprüchen nach dem Vermögensgesetz (Investitionsvorranggesetz – InVorG)* 14. Juli 1992, BGBl. I, S. 1268.

zmianę priorytetów reprivatyzacyjnych, w miejsce restytucji wprowadzając odszkodowanie za wywłaszczony majątek. Pozwoliło to jednak na pobudzenie aktywności gospodarczej i zażegnanie problemów wynikających z niepewności prawnej co do większości majątków.

Równie szybko problematykę reprivatyzacji podjęto w Czechosłowacji. Jeszcze w okresie istnienia wspólnej państwowości uregulowanie zwrotu mienia przejętego przez państwo okazało się sprawą wymagającą pilnego uregulowania. Wynikało to z jednego z pierwszych aktów przyjętych po upadku reżimu socjalistycznego – ustawy o rehabilitacjach sądowych¹⁵⁾. Na mocy tego aktu, ujmując to w pewnym uproszczeniu, zniesione zostały wyroki sądowe wydane w poprzednim ustroju, w sprawach o przestępstwa przeciwko państwu¹⁶⁾. Był to akt szczególny, jego wyjątkowość wyrażała się w uchyleniu *ex lege* dziesiątków tysięcy wyroków sądowych w sprawach karnych bez wznowiania tych postępowań¹⁷⁾. Taki stan spowodował otwarcie problemu zwrotu majątku przejętego przez państwo na podstawie orzeczonej, w wyżej wymienionych sprawach, kary przepadku mienia. Jednocześnie rozgorzała dyskusja na temat zakresu podmiotowego, przedmiotowego i czasowego przyszłej reprivatyzacji. Chronologicznie pierwszą ustawą reprivatyzacyjną była uchwalona jeszcze w 1990 r. ustawa o uregulowaniu stosunków własności zakonów i kongregacji religijnych. Na jej podstawie zwrócono znaczną część przejętych przez państwo nieruchomości. Na marginesie należy wspomnieć, że reprivatyzacja majątku Kościoła rzymskokatolickiego ograniczona została w zasadzie do zwrotu jedynie budynków kościelnych¹⁸⁾. Poza enumeratywnie wymienionymi nieruchomościami, nie przewidziano zwrotu innego mienia, w szczególności rozległych nieruchomości rolnych i leśnych¹⁹⁾.

Również w 1990 r. przyjęto ustawę o łagodzeniu następstw niektórych krzywd majątkowych. Ustawa ta dotyczyła jedynie niektórych nieruchomości znacjonalizowanych w drodze kilku aktów prawnych (głównie rozporządzeń rządowych) wydanych po 1955 r. Ze względu na tak wąski zakres przedmiotowy i czasowy zaczęto ją nazywać małą ustawą reprivatyzacyjną. Przewidywała ona zwrot odebranego mienia lub przyznanie rekompensaty pieniężnej, równej cenie, za jaką nieruchomość została sprzedana innej osobie fizycznej.

Na początku 1991 r. przyjęto tzw. dużą ustawę reprivatyzacyjną²⁰⁾ – podstawowy akt prawny nie tylko w zakresie zwrotu znacjonalizowanego mienia, ale też naprawienia krzywd niemajątkowych. Ramy czasowe rehabilitacji pozasądowej zostały ściśle określone – ustawa obejmowała naprawienie szkód i zadośćuczynienie krzywdom wyrządzonym w okresie od 25.02.1948 r. do 31.12.1989 r. Wąsko ujęto również zakres podmiotowy ustawy – status osoby uprawnionej przysługiwał jedynie osobom posiadającym czechosłowackie obywatelstwo oraz stałe miejsce pobytu na terenie Czechosłowacji. Takie rozwiązanie wywołało ostre protesty zwłaszcza ze strony Niemców sudeckich oraz emigracji żydowskiej. Po rozpadzie Czechosłowacji kryterium stałego pobytu zostało zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego zarówno Czech, jak i Słowacji. Czeski Trybunał Konstytucyjny uwzględnił skargę, co spowodowało usunięcie z ustawy wspomnianego warunku. Otworzyło to drogę emigrantom do występowania o zwrot majątku pozostawionego przez nich w kraju. Trybunał, pomijając ramy czasowe dużej ustawy reprivatyzacyjnej, umożliwił także występowanie Niemcom sudeckim o rekompensatę za majątek utracony przez nich w 1945 r.²¹⁾

Odminną decyzję podjął słowacki Trybunał Konstytucyjny, uznając kryterium stałego pobytu na terenie kraju za zgodne z konstytucją. Rozstrzygnięcie dużej ustawy reprivatyzacyjnej zaskarżono więc do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, ale również bez powodzenia – skarga została odrzucona²²⁾. Dopiero w 2000 r. rząd słowacki podjął decyzję o zwrocie majątku skonfiskowanego ofiarom Holocaustu w latach 1939–1945²³⁾.

Zagadnienie reprivatyzacji majątku w byłej NRD, Czechach i Słowacji zrodziło wiele problemów prawnych. Jeszcze wiele lat po transformacji ustrojowej toczyły się postępowania sądowe związane ze zwrotem znacjonalizowanego mienia

¹⁵⁾ Ustawę uchwalono w maju 1990 r.

¹⁶⁾ P. Rychetsky, *Prawne problemy reprivatyzacji w Republice Czeskiej*, [w:] *Reprivatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa*, Warszawa 1999, s. 137.

¹⁷⁾ Ibidem.

¹⁸⁾ P. Rychetsky uzasadnił taką regulację „specyficznymi czeskimi doświadczeniami historycznymi i znacznymi rozbieżnościami politycznymi” (por. P. Rychetsky, op. cit., s. 138).

¹⁹⁾ M. Granat, op. cit., s. 107.

²⁰⁾ Ustawa z dnia 21.02.1991 r. o restytucji własności prywatnej w drodze pozasądowej (zwana też ustawą o rehabilitacjach pozasądowych). Zarówno w Czechach, jak i na Słowacji uchwalono jeszcze szereg innych aktów prawnych bezpośrednio lub pośrednio związanych z tematyką reprivatyzacyjną (zob. więcej J. Kuklik, *Restytucja dóbr w prawie czeskim i czechosłowackim w latach 1989–2000*, [w:] *Dobra kultury i problemy własności: doświadczenia Europy Środkowej po 1989 r.*, Warszawa 2005, s. 31–37; M. Tkaczyk, op. cit., s. 63–70.

²¹⁾ M. Tkaczyk, op. cit., s. 65.

²²⁾ P. Rychetsky, op. cit., s. 139.

²³⁾ A. Niewiadomski, *Rząd zwróci majątek Żydom*, „Rzeczpospolita” 6.04.2000.

lub stosowną rekompensatą pieniężną. Te trudności były jednak nieuniknione w tak złożonym procesie, budzącym szereg wątpliwości prawnych, moralnych, społecznych oraz problemów ekonomicznych²⁴⁾. W literaturze wskazuje się jednak, iż samo przeprowadzenie reprivatyzacji we wskazanych krajach zakończyło się sukcesem²⁵⁾, który był możliwy dzięki szybkiemu uchwaleniu ustaw denacjonalizacyjnych. Stosowne działania podjęto natychmiast po upadku reżimu socjalistycznego, zanim majątek został w większości sprywatyzowany i przeniesiony na osoby trzecie. Oprócz wyżej wspomnianych krajów reprivatyzację przeprowadzono także m.in. na Węgrzech, w Bułgarii, Rumunii, na Litwie, Łotwie, w Estonii, Macedonii, Słowenii.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Prezes Rady Ministrów			Powoływanie i odwoływanie przewodniczącego Komisji.
Minister Sprawiedliwości			Wnioskowanie w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji o powołanie przewodniczącego Komisji. Określenie regulaminu działania Komisji.
Sejm RP			Powoływanie 8 członków Komisji
Strony postępowań reprivatyzacyjnych	Od 1990 r. następcy prawni dawnych właścicieli złożyli około 7 tys. wniosków o zwrot nieruchomości. Obecnie toczy się ponad 3,5 tys. postępowań o zwrot warszawskich nieruchomości. Drugie tyle postępowań dotyczy wypłaty odszkodowań.		Określenie szczególnego trybu postępowania Komisji, mającego na celu usuwanie skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. W przypadku wezwania przez Komisję obligatoryjne stawiennictwo na rozprawie. Poddanie kontroli oraz zmianie tych decyzji, których skutki nie zasługują na społeczną akceptację z uwagi na znamiona nadużycia prawa przez strony.
Osoby, na rzecz których decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem prawa			Określenie szczególnego trybu postępowania Komisji, mającego na celu usuwanie skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Obowiązkowy zwrot równowartości nienależnego świadczenia w przypadku wydania przez Komisję właściwej decyzji.
Osoby pokrzywdzone decyzjami reprivatyzacyjnymi, wydanymi z naruszeniem prawa			Określenie szczególnego trybu postępowania Komisji, mającego na celu usuwanie skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Podjęcie działań zmierzających do ukrócenia praktyk narażających na szkodę.

²⁴⁾ Według P. Makarce przeprowadzenie reprivatyzacji w Czechach kosztowało 40 mld dolarów (P. Makarzec, *Reprivatyzacja w Polsce i w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, t. 2, s. 101).

²⁵⁾ P. Makarzec, *Różne modele reprivatyzacji w Europie Środkowo-Wschodniej na przykładzie Czech, Niemiec i Węgier*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2006, t. 7, s. 156; idem, *Reprivatyzacja w Polsce ...*, s. 102.

Osoby działające w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiального organu administracji publicznej lub osoby wykonujące w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorącej udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji reprivatyzacyjnej.		Określenie sposobu stwierdzania odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności odszkodowawczej.
--	--	--

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt został zamieszczony w Biuletynie informacji Publicznej na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.) oraz zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt zostanie przekazany do zaopiniowania stowarzyszeniu „Miasto jest Nasze”, Warszawskiemu Stowarzyszeniu Rzeczników Majątkowych oraz innym organizacjom i instytucjom, których statutowym celem jest m.in. przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom na rynku nieruchomości.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2016 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0 (2017)	1 (2018)	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)
Wpływ na sektor finansów publicznych w wariacie minimalnym												
Dochody ogółem	1,31	1,43										
ZUS	0,80	0,87										
NFZ	0,20	0,22										
budżet państwa	0,13	0,14										
JST	0,12	0,13										
FP	0,06	0,07										
Wydatki ogółem	8,31	8,77										
budżet państwa	8,31	8,77										
Saldo ogółem	-7,00	-7,34										
budżet państwa	-8,18	-8,63										
ZUS	0,80	0,87										
NFZ	0,20	0,22										
JST	0,12	0,13										
FP	0,06	0,07										
Wpływ na sektor finansów publicznych w wariacie maksymalnym												
Dochody ogółem	1,76	1,98										
ZUS	1,09	1,24										
NFZ	0,27	0,30										
budżet państwa	0,16	0,17										
JST	0,15	0,17										
FP	0,09	0,10										
Wydatki ogółem	9,25	9,88										
budżet państwa	9,25	9,88										

Saldo ogółem	-7,49	-7,90											
ZUS	1,09	1,24											
NFZ	0,27	0,30											
budżet państwa	-9,09	-9,71											
JST	0,15	0,17											
FP	0,09	0,10											

Źródła finansowania	<p>Zryczałtowane wynagrodzenie członków Komisji finansowane będzie z budżetu państwa z części 02 – <i>Kancelaria Sejmu</i>. Działalność Komisji w zakresie innym niż określony w art. 5 ust. 2 będzie finansowana z budżetu państwa z części 37 – <i>Sprawiedliwość</i>. Przewidywane wydatki budżetu państwa zostaną zabezpieczone w ustawie budżetowej na rok 2017.</p>															
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>W roku 2017 wydatki wynikające z wejścia w życie projektowanych regulacji będą kształtować się na poziomie od 8 314 315,84 zł do 9 249 047,92 zł. W kolejnych latach wydatki te wyniosą od 8 765 605,21 zł do 9 882 560,71 zł. Ze względu na trudny do określenia okres funkcjonowania projektowanej Komisji w tabeli określającej wpływ na sektor finansów publicznych wskazano wydatki w pierwszym oraz w drugim roku funkcjonowania. Przyjmuje się, że w przypadku dalszego funkcjonowania Komisji w kolejnych latach wydatki będą się kształtowały na poziomie porównywalnym z drugim rokiem.</p> <p>Koszty działalności Komisji</p> <p>Analizy wpływu na sektor finansów publicznych dokonano wariantowo. W wariantcie minimalnym (Min.) przyjęto, że wszyscy członkowie Komisji pobierają ryczałtowe miesięczne diety w wysokości 1,5-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę (3000 zł). W wariantcie maksymalnym (Max.) założono, że wszyscy członkowie Komisji otrzymują wynagrodzenie zasadnicze w wysokości odpowiadającej uposażeniu podsekretarza stanu (7 873,45 zł). Zgodnie z przyjętym wariantem minimalnym szacuje się wydatki budżetu państwa w części 02 – <i>Kancelaria Sejmu</i> w kwocie 288 tys. zł rocznie oraz w części 37 – <i>Sprawiedliwość</i> w kwocie od 8 026 315,84 zł w 2017 r. do 8 477 605,21 zł w 2018 r. W wariantcie maksymalnym wydatki budżetu państwa zostaną w całości sfinansowane w części 37 – <i>Sprawiedliwość</i> i wyniosą od 9 249 047,92 zł w 2017 r. do 9 882 560,71 zł w 2018 r. <i>Szczegółowe obliczenia prezentują załączniki.</i></p> <p>Biuro ds. Obsługi Komisji</p> <p>W celu zapewnienia sprawnej obsługi komisji, w Ministerstwie Sprawiedliwości utworzone zostanie Biuro, mające na celu realizację tego zadania.</p> <p>Przyjęto, że stanowiska oraz mnożniki kwoty bazowej dla pracowników Biura, stworzonego w celu obsługi Komisji, zostaną ustalone zgodnie z tabelą poniżej:</p> <table border="1" data-bbox="525 1727 1329 1955"> <thead> <tr> <th>Stanowisko</th> <th>Liczba osób</th> <th>Mnożnik kwoty bazowej</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Dyrektor biura</td> <td>1</td> <td>5,5</td> </tr> <tr> <td>Zastępca dyrektora biura</td> <td>1</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Obsługa sekretarska</td> <td>3</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>Korpus służby cywilnej</td> <td>20</td> <td>3,5</td> </tr> </tbody> </table>	Stanowisko	Liczba osób	Mnożnik kwoty bazowej	Dyrektor biura	1	5,5	Zastępca dyrektora biura	1	5	Obsługa sekretarska	3	2	Korpus służby cywilnej	20	3,5
Stanowisko	Liczba osób	Mnożnik kwoty bazowej														
Dyrektor biura	1	5,5														
Zastępca dyrektora biura	1	5														
Obsługa sekretarska	3	2														
Korpus służby cywilnej	20	3,5														

Tabela poniżej przedstawia tworzone stanowiska oraz wysokość wynagrodzenia zasadniczego w Biurze obsługującym Komisję.

Stanowisko	Wynagrodzenie zasadnicze
Dyrektor biura	10 306,12
Zastępca dyrektora biura	9 369,20
Obsługa sekretarska	3 747,68
Korpus służby cywilnej	6 558,44

Na potrzeby obliczeń przyjęto następujące założenia:

- Wysokość kwoty bazowej wynagrodzenia w służbie cywilnej wynosi 1 873,84 zł.
- Jednostkowy koszt utworzenia nowego stanowiska pracy jest równy 15 000 zł.
- Przewiduje się wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego od 2018 r.
- Szacowane roczne wydatki na pokrycie kosztów m.in. opinii, ekspertyz, operatów szacunkowych oraz korespondencji wyniosą ok. 4 mln zł.

Potencjalne dochody dla budżetu państwa

Wskazuje się, że projektowane regulacje stanowią źródło potencjalnych dochodów dla budżetu państwa z tytułu nakładanych, na strony biorące udział w postępowaniu oraz osoby wezwane przez Komisję w charakterze świadka, przez przewodniczącego Komisji kar pieniężnych. Projektowana ustawa może również spowodować wpływy do budżetu państwa z tytułu wpłacanych odszkodowań przez osoby działające w charakterze lub z upoważnienia organu, który wydał decyzję restrykcyjną, która wywołała nieodwracalne skutki prawne, za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej.

Przewiduje się również możliwość dodatkowych wpływów do budżetu państwa z tytułu zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, przez osoby, na które Komisja nałoży obowiązek zwrotu. Wskazane dochody, ze względu na trudną do określenia liczbę oraz wartość pieniężną zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, zdają się być niemożliwe do oszacowania.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0–10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
Niemierzalne								

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

W latach 1990–2001 nie był prowadzony jednolity rejestr decyzji o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego w trybie dekretu warszawskiego, gdyż decyzje takie wydawali odpowiednio:

- w latach 1990–1994 burmistrzowie poszczególnych dzielnic-gmin Warszawy, Prezydent m.st. Warszawy jako przewodniczący Zarządu Związku Dzielnic-Gmin Warszawy oraz Kierownik Urzędu Rejonowego w sprawach dotyczących gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa;
- w latach 1994–1999 burmistrzowie gmin warszawskich, Prezydent m. st. Warszawy jako przewodniczący Zarządu m. st. Warszawy i jednocześnie burmistrz Gminy Warszawa-Centrum, a także Kierownik Urzędu Rejonowego w sprawach dotyczących gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa;
- w latach 1999–2001 burmistrzowie gmin warszawskich, Prezydent m.st. Warszawy jako przewodniczący Zarządu m.st. Warszawy oraz Starosta Powiatu Warszawskiego jako przewodniczący Zarządu Powiatu Warszawskiego (odnośnie do gruntów stanowiących własność Powiatu) i jako wykonujący zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej (odnośnie do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa).

Każdy z powyższych organów prowadził własne rejestry decyzji dekretowych. Sytuacja uległa zmianie dopiero po wejściu w życie ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1438), na podstawie której doszło do centralizacji właściwości rzeczowej w tych sprawach w ręku Prezydenta m.st. Warszawy wybieranego w wyborach powszechnych. Ówczesnie wybrany Prezydent Lech Kaczyński powołał w strukturze Urzędu m.st. Warszawy Biuro Gospodarki Nieruchomościami, któremu powierzył prowadzenie postępowań administracyjnych w oparciu o przepisy dekretu warszawskiego.

Tabela nr 1. Wydane decyzje zwrotowe w latach 2002-2016

Rok	Liczba decyzji gdzie w terminie 10 lat przed wydaniem decyzji zbyto roszczenia na rzecz osób trzecich	Liczba wszystkich decyzji zwrotowych	Liczba spraw, w których zweryfikowano akta w zakresie obrotu roszczeniami	Udział decyzji zwrotowych wydanych na rzecz osób trzecich, które nabyły roszczenia
2002	27	183	171	15,80%
2003	15	116	108	13,90%
2004	1	32	14	7,14%
2005	4	78	53	7,55%
2006	9	212	142	6,33%
2007	6	161	114	5,26%
2008	23	293	247	9,31%
2009	13	291	237	5,49%
2010	19	171	128	14,84%
2011	26	221	178	14,61%
2012	19	221	149	12,80%
2013	13	168	132	10,20%
2014	35	192	132	26,52%
2015	44	210	210	20,95%
2016	11	58	58	18,97%

Źródło: Biała Księga reprivatyzacji nieruchomości warszawskich II. PRAWA I ROSZCZENIA PRZYSŁUGUJĄCE WŁAŚCICIELOM GRUNTÓW WARSZAWSKICH I ICH NASTĘPCOM PRAWNYM; s. 6–7; Warszawa, lipiec 2016; <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/bia-ksi-ga-reprivatyzacji-warszawskich-nieruchomo-ci>

W okresie od 2002 r. do 2016 r. łącznie wydano 2607 decyzji zwrotnych. W 265 przypadkach w terminie 10 lat przed wydaniem decyzji zbyto roszczenia na rzecz osób trzecich. W ciągu analizowanych 15 lat w 2073 sprawach dokonano weryfikacji akt w zakresie obrotu roszczeniami.

Mając na uwadze szeroką grupę osób, których projektowane regulacje dotyczą, a także nie możliwe do określenia rozstrzygnięcia postępowań prowadzonych przez tworzoną Komisję oraz skutków finansowych tych rozstrzygnięć, należy wskazać, że określenie wpływu na obywateli w ujęciu pieniężnym zdaje się być niemożliwe.

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu		
<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy		
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak	<input type="checkbox"/> nie
	<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów	
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur	
<input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy	<input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy	
<input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> inne:	
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.	<input type="checkbox"/> tak	<input type="checkbox"/> nie
	<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
Komentarz: Projektowane rozwiązania nie generują dodatkowych obciążeń informacyjnych.		
9. Wpływ na rynek pracy		
Powyższa zmiana nie będzie oddziaływać na rynek pracy.		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne	<input type="checkbox"/> demografia	<input type="checkbox"/> informatyzacja
<input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny	<input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> zdrowie
<input type="checkbox"/> inne:		
Omówienie wpływu	Brak wpływu.	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Przewiduje się wejście w życie projektu ustawy w terminie 30 dni od jej ogłoszenia.		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
Projekt może zostać poddany ewaluacji w oparciu o następujące mierniki:		
<ul style="list-style-type: none"> – liczba przeprowadzonych czynności sprawdzających zakończonych wszczęciem postępowania rozpoznawczego; – liczba przeprowadzonych postępowań przed Komisją, w wyniku których stwierdzono wydanie decyzji reprivatyzacyjnej dotyczącej nieruchomości warszawskiej z naruszeniem prawa; – liczba świadczeń wypłaconych osobom pokrzywdzonym decyzjami reprivatyzacyjnymi, wydanymi z naruszeniem prawa; – kwoty zwrotu równowartości nienależnego świadczenia przez osoby, na rzecz których decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem prawa; – liczba przypadków, w których Komisja stwierdziła odpowiedzialność odszkodowawczą osoby działającej w charakterze lub z upoważnienia organu, który wydał decyzję reprivatyzacyjną, która wywołała nieodwracalne skutki prawne, za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej; – kwoty odszkodowań ustalonych przez Komisję tytułem odpowiedzialności odszkodowawczą osoby z działającej w charakterze lub z upoważnienia organu, który wydał decyzję reprivatyzacyjną. 		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		
<ul style="list-style-type: none"> – Moszyńska Anna, Moszyński Michał, Reprivatyzacja a konflikt interesów ekonomicznych jednostek i państwa – Polska na tle pozostałych krajów transformacji, <i>Ekonomia i Prawo</i>, Tom VIII, nr 1/2012; – „Mapa dzikiej reprivatyzacji” – https://pk.gov.pl/aktualnosci-prokuratury-krajowej/prokuratura-prowadzi-ponad-100-postepowan-dotyczacych-reprivatyzacji-nieruchomosci-warszawskich.html#prettyPhoto (dostęp z dnia 19.10.2016); – <i>Biała księga reprivatyzacji warszawskich nieruchomości</i> http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/bia-ksi-ga-reprivatyzacji-warszawskich-nieruchomo-ci (Dostęp z dnia 19.10.2016 r.) 		

**I WARIANT maksymalny
(na rok 2017) część 37**

stanowisko	liczba	mnożnik	kwota bazowa	wynagrodzenie zasadnicze 1 osoby	miesięczne wynagrodzenia zasadnicze	staż pracy	par 4010/4020			składki na ubezpieczenia par 4110 17,19%	fundusz pracy par 4120 2,45%	odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych par 4440	razem roczne wynagrodzenia osobowe (8+9+10)	razem roczne pochodne (11+12)	roczny odpis na ZFŚS
							razem miesięczne wynagrodzenie (zasadnicze + staż)	fundusz nagód uznaniowych (3%)	dodatek funkcyjny						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
dyrektor biura	1	5,5	1 873,84	10 306,12	10 306,12	20	12 367,34	371,02	1 873,84	2 511,84	358,00	1 093,93			
zastępca dyrektora biura	1	5	1 873,84	9 369,20	9 369,20	20	11 243,04	337,29	936,92	2 151,72	306,67	1 093,93			
obsługa sekretarska	3	2	1 873,84	3 747,68	11 243,04	20	13 491,65	404,75		2 388,79	340,46	3 281,78			
korpus służby cywilnej	20	3,5	1 873,84	6 558,44	131 168,80	20	157 402,56	4 722,08		27 869,23	3 972,05	21 878,55			
razem wynagrodzenia w Biurze	25				162 087,16		194 504,59	5 835,14	2 810,76	34 921,57	4 977,19	27 348,19	2 437 805,88	478 785,12	328 178,28
członkowie komisji (wynagrodzenie w wysokości odpowiadającej uposażeniu podsekretarza stanu)	8	4,4	1 789,42	7 873,45	62 987,58	20	75 585,10	2 267,55		13 382,87	1 907,39	8 751,42	934 231,80	183 483,12	105 017,04
przewodniczący komisji (w randze sekretarza stanu)	1	4,9	1 789,42	8 768,16	8 768,16	20	10 521,79	315,65	2 147,30	2 232,08	318,13	1 093,93	155 816,88	30 602,52	13 127,16
razem wynagrodzenia Komisji	9				71 755,74		86 106,89	2 583,21	2 147,30	15 614,95	2 225,52	9 845,35	1 090 048,80	214 085,64	118 144,20
wynagrodzenia ogółem	34												3 527 854,68	692 870,76	446 322,48
ryczałtowe miesięczne diety	liczba etatów	minimalne wynagrodzenie	miesięczna wysokość diety 1 członka	diety miesięczne	diety rocznie	miesięczna kwota wolna od podatku dochodowe	stawka podstawku %	miesięcznie podstawa opodatkowania	PDOF miesięcznie	PDOF rocznie					
przewodniczący komisji (3-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę)	1	2000	6 000,00	6 000,00	72 000,00	2 280,00	18	3 720,00	669,60	8 035,20					
diety ogółem	1	2000	6 000,00	6 000,00	72 000,00					8 035,20					
utworzenie nowych miejsc pracy (15 000 zł)	25	375 000													
Biuro															
Komisja															
Przewodniczący	1	15 000													
Członkowie	8	120 000													
Razem utworzenie nowych stanowisk pracy (wydatki jednorazowe)	34	510 000													
Funkcjonowanie Biura (np. opinie, ekspertyzy, operaty szacunkowe, koszty korespondencji, usługi telekomunikacyjne i materiały)		4 000 000													

606 438,24
86433

4 667 047,92

72 000,00

510 000

4 000 000

9 249 047,92

II WARIANT minimalny (na rok 2017) część 37 i 02

stanowisko	liczba	mnożnik	kwota bazowa	wynagrodzenie zasadnicze 1 osoby	miesięczne wynagrodzenia zasadnicze	staż pracy	par 4010/4020			składki na ubezpieczenia par 4110 17,19%	fundusz pracy par 4120 2,45%	odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych par 4440	razem roczne wynagrodzenia osobowe (8+9+10)	razem roczne pochodne (11+12)	roczny odpis na ZFŚS
							razem miesięczne wynagrodzenie (zasadnicze + staż)	fundusz nagród uznaniowych (3%)	dodatek funkcyjny						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
dyrektor biura	1	5,5	1 873,84	10 306,12	10 306,12	20	12 367,34	371,02	1 873,84	2 511,84	358,00	1 093,93			
zastępca dyrektora biura	1	5	1 873,84	9 369,20	9 369,20	20	11 243,04	337,29	936,92	2 151,72	306,67	1 093,93			
obsługa sekretarska	3	2	1 873,84	3 747,68	11 243,04	20	13 491,65	404,75		2 388,79	340,46	3 281,78			
korpus służby cywilnej	20	3,5	1 873,84	6 558,44	131 168,80	20	157 402,56	4 722,08		27 869,23	3 972,05	21 878,55			
razem wynagrodzenia w Biurze	25				162 087,16		194 504,59	5 835,14	2 810,76	34 921,57	4 977,19	27 348,19	2 437 805,88	478 785,12	328 178,28
przewodniczący komisji (w randze sekretarza stanu)	1	4,9	1 789,42	8 768,16	8 768,16	20	10 521,79	315,65	2 147,30	2 232,08	318,13	1 093,93	155 816,88	30 602,52	13 127,16
razem wynagrodzenia Komisji	1				8 768,16		10 521,79	315,65	2 147,30	2 232,08	318,13	1 093,93	155 816,88	30 602,52	13 127,16
wynagrodzenia ogółem	26												2 593 622,76	509 387,64	341 305,44
ryczałtowe miesięczne diety	liczba etatów	minimalne wynagrodzenie	miesięczna wysokość diety 1 członka	diety miesięczne	diety rocznie	miesięczna kwota wolna od podatku dochodowe	stawka podstawku %	miesięcznie podstawa opodatkowania	PDOF miesięcznie	PDOF rocznie					
członkowie komisji (1,5-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę)	8	2000	3 000,00	24 000,00	288 000,00	2 280,00	18	720,00	129,60	12 441,60					
przewodniczący komisji (3-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę)	1	2000	6 000,00	6 000,00	72 000,00	2 280,00	18	3 720,00	669,60	8 035,20					
diety ogółem	1	2000	9 000,00	30 000,00	360 000,00					20 476,80					
utworzenie nowych miejsc pracy (15 000 zł)	25	375 000													
Biuro															
Komisja															
Przewodniczący	1	15 000													
Członkowie	8	120 000													
Razem utworzenie nowych stanowisk pracy (wydatki jednorazowe)	34	510 000													
Funkcjonowanie Biura (np. opinie, ekspertyzy, operaty szacunkowe, koszty korespondencji, usługi telekomunikacyjne i materiały)		4 000 000													

37 153,65 445843,8

5 295,32 63543,84

3 444 315,84 część 37

288 000,00 część 02

72 000,00 część 37

510 000 część 37

4 000 000 część 37

8 314 315,84

**I WARIANT maksymalny
(na rok 2018) część 37**

stanowisko	liczba	mnożnik	kwota bazowa	wynagrodzenie zasadnicze 1 osoby	miesięczne wynagrodzenia zasadnicze	staż pracy	par 4010/4020			składki na ubezpieczenia społ. par 4110 17,19%	fundusz pracy par 4120 2,45%	razem roczne wynagrodzenia osobowe (8+9+10)	razem roczne pochodne (11+12)	DWR miesięcznie	składki na ubezpieczenia społ. par 4110 17,19%	fundusz pracy par 4120 2,45%	DWR rocznie	razem roczne pochodne od DWR (17+18)	roczny odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych par 4440
							razem miesięczne wynagrodzenie (zasadnicze + staż)	fundusz nagród uznaniowych (3%)	dodatek funkcyjny										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	14	15	16	17	18	19	20	21
dyrektor biura	1	5,5	1 873,84	10 306,12	10 306,12	20	12 367,34	371,02	1 873,84	2 511,84	358,00	175 346,40		1 242,04	2 725,34	388,43	14 904,48	37 365,24	1 242,04
zastępca dyrektora biura	1	5	1 873,84	9 369,20	9 369,20	20	11 243,04	337,29	936,92	2 151,72	306,67	150 207,00		1 063,97	2 334,61	332,74	12 767,64	32 008,20	1 063,97
obsługa sekretarska	3	2	1 873,84	3 747,68	11 243,04	20	13 491,65	404,75		2 388,79	340,46	166 756,80		1 181,19	2 591,84	369,40	14 174,28	35 534,88	1 181,19
korpus służby cywilnej	20	3,5	1 873,84	6 558,44	131 168,80	20	157 402,56	4 722,08		27 869,23	3 972,05	1 945 495,68		13 780,59	30 328,11	4 309,68	165 367,08	415 653,48	13 780,59
razem wynagrodzenia w Biurze	25				162 087,16		194 504,59	5 835,14	2 810,76	34 921,57	4 977,19	2 437 805,88	478 785,12	17 267,79	37 979,90	5 400,25	207 213,48	520 561,80	17 267,79
członkowie komisji (wynagrodzenie w wysokości odpowiadającej uposażeniu podsekretarza stanu)	8	4,4	1 789,42	7 873,45	62 987,58	20	75 585,10	2 267,55		13 382,87	1 907,39	934 231,80	183 483,12	6 617,48	14 520,42	2 069,52	79 409,76	199 079,28	8 751,42
przewodniczący komisji (w randze sekretarza stanu)	1	4,9	1 789,42	8 768,16	8 768,16	20	10 521,79	315,65	2 147,30	2 232,08	318,13	155 816,88	30 602,52	1 103,70	2 421,80	345,17	13 244,40	33 203,64	1 103,70
razem wynagrodzenia Komisji	9				71 755,74		86 106,89	2 583,21	2 147,30	15 614,95	2 225,52	1 090 048,80	214 085,64	7 721,18	16 942,22	2 414,69	92 654,16	232 282,92	9 855,12
wynagrodzenia ogółem	34											3 527 854,68	692 870,76	24 988,97	54 922,12	7 814,94	299 867,64	752 844,72	27 122,91
ryczałtowe miesięczne diety	liczba etatów	minimalne wynagrodzenie	miesięczna wysokość diety 1 członka	diety miesięczne	diety rocznie	miesięczna kwota wolna od podatku dochodowego	stawka podstawku %	miesięcznie podstawa opodatkowania	PDOF miesięcznie	PDOF rocznie									
przewodniczący komisji (3-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę)	1	2000	6 000,00	6 000,00	72 000,00	2 280,00	18	3 720,00	669,60	8 035,20									
diety ogółem	1	2000	6 000,00	6 000,00	72 000,00					8 035,20									
utworzenie nowych miejsc pracy (15 000 zł)	25	375 000																	
Biuro																			
Komisja																			
Przewodniczący	1	15 000																	
Członkowie	8	120 000																	
Razem utworzenie nowych stanowisk pracy (wydatki jednorazowe)	34	510 000																	
Funkcjonowanie Biura (np. opinie, ekspertyzy, operaty szacunkowe, koszty korespondencji, usługi telekomunikacyjne i materiały)		4 000 000																	

5 300 560,71

34 535,58

72 000,00

510 000

4 000 000

9 882 560,71

II WARIANT minimalny (na rok 2018) część 37 i 02

stanowisko	liczba	mnożnik	kwota bazowa	wynagrodzenie zasadnicze 1 osoby	miesięczne wynagrodzenia zasadnicze	staż pracy	par 4010/4020			składki na ubezpieczenia par 4110 17,19%	fundusz pracy par 4120 2,45%	razem roczne wynagrodzenia osobowe (8+9+10)	razem roczne pochodne (11+12)	DWR miesięczne	składki na ubezpieczenia społ. par 4110 17,19%	fundusz pracy par 4120 2,45%	DWR rocznie	razem roczne pochodne od DWR (16+17)	roczny odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych par 4440	
							razem miesięczne wynagrodzenie (zasadnicze + staż)	fundusz nagód uznaniowych (3%)	dodatek funkcyjny											
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
dyrektor biura	1	5,5	1 873,84	10 306,12	10 306,12	20	12 367,34	371,02	1 873,84	2 511,84	358,00			1 242,04	2 725,34	388,43	14 904,48	37 365,24	1 242,04	
zastępca dyrektora biura	1	5	1 873,84	9 369,20	9 369,20	20	11 243,04	337,29	936,92	2 151,72	306,67			1 063,97	2 334,61	332,74	12 767,64	32 008,20	1 063,97	
obsługa sekretarska	3	2	1 873,84	3 747,68	11 243,04	20	13 491,65	404,75		2 388,79	340,46			1 181,19	2 591,84	369,40	14 174,28	35 534,88	1 181,19	
korpus służby cywilnej	20	3,5	1 873,84	6 558,44	131 168,80	20	157 402,56	4 722,08		27 869,23	3 972,05			13 780,59	30 328,11	4 309,68	165 367,08	415 653,48	13 780,59	
razem wynagrodzenia w Biurze	25				162 087,16		194 504,59	5 835,14	2 810,76	34 921,57	4 977,19	2 437 805,88	478 785,12	17 267,79	37 979,90	5 400,25	207 213,48	520 561,80	17 267,79	
przewodniczący komisji (w randze sekretarza stanu)	1	4,9	1 789,42	8 768,16	8 768,16	20	10 521,79	315,65	2 147,30	2 232,08	318,13	155 816,88	30 602,52	1 103,70	2 421,80	345,17	13 244,40	33 203,64	1 103,70	
razem wynagrodzenia Komisji	1				8 768,16		10 521,79	315,65	2 147,30	2 232,08	318,13	155 816,88	30 602,52	1 103,70	2 421,80	345,17	13 244,40	33 203,64	1 103,70	
wynagrodzenia ogółem	26											2 593 622,76	509 387,64	18 371,49	40 401,70	5 745,42	220 457,88	553 765,44	18 371,49	
ryczałtowe miesięczne diety	liczba etatów	minimalne wynagrodzenie	miesięczna wysokość diety 1 członka	diety miesięczne	diety rocznie	miesięczna kwota wolna od podatku dochodowe	stawka podstawki %	miesięcznie podstawa opodatkowania	PDOF miesięcznie	PDOF rocznie		5 295,32	69289,26							
członkowie komisji (1,5-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę)	8	2000	3 000,00	24 000,00	288 000,00	2 280,00	18	720,00	129,60	12 441,60		37 153,65	486245,5							
przewodniczący komisji (3-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę)	1	2000	6 000,00	6 000,00	72 000,00	2 280,00	18	3 720,00	669,60	8 035,20										
diety ogółem	1	2000	9 000,00	30 000,00	360 000,00					20 476,80										
utworzenie nowych miejsc pracy (15 000 zł)	25	375 000																		
Biuro																				
Komisja																				
Przewodniczący	1	15 000																		
Członkowie	8	120 000																		
Razem utworzenie nowych stanowisk pracy (wydatki jednorazowe)	34	510 000																		
Funkcjonowanie Biura (np. opinie, ekspertyzy, operaty szacunkowe, koszty korespondencji, usługi telekomunikacyjne i materiały)		4 000 000																		

3 895 605,21	część 37
288 000,00	część 02
72 000,00	część 37
510 000	część 37
4 000 000	część 37
8 765 605,21	

składki od pracownika w 2017

	składki na ubezpieczenia społ.	składka zdrowotna	PDOF od wynagrodzeń	PDOF od diet
dyrektor biura	2 003,33	1 134,80	1 226,00	
zastępca dyrektora biura	1 716,11	972,10	1 041,00	
obsługa sekretarska	1 905,20	1 079,21	1 163,00	
korpus służby cywilnej	22 227,29	12 590,76	14 273,00	
członkowie komisji (wynagrodzenie w wysokości odpowiadającej uposażeniu podsekretarza stanu)	10 673,60	6 046,11	6 820,00	
przewodniczący komisji (w randze sekretarza stanu)	1 780,21	1 008,41	1 082,00	
	40 305,74	22 831,39	25 605,00	
roczne składki	483 668,88	273 976,68	307 260,00	8 035,20

składki od pracodawcy w 2017

	składki na ubezpieczenia społ.	fundusz pracy
roczne składki	606 438,24	86 433,00

składki od pracownika w 2018

	składki na ubezpieczenia społ.	składka zdrowotna	PDOF od wynagrodzeń	PDOF od diet
roczne składki	523 974,62	296 808,07	332 865,00	8 035,20

składki od pracodawcy w 2018

	składki na ubezpieczenia społ.	fundusz pracy
roczne składki	713 987,60	101 594,20

składki od pracownika w 2017

	składki na ubezpieczenia społ.	składka zdrowotna	PDOF od wynagrodzeń	PDOF od diet
roczne składki	355 585,68	201 423,36	229 067,00	20 476,80

składki od pracodawcy w 2017

	składki na ubezpieczenia społ.	fundusz pracy
roczne składki	445 843,80	63 543,84

składki od pracownika w 2018

	składki na ubezpieczenia społ.	składka zdrowotna	PDOF od wynagrodzeń	PDOF od diet
roczne składki	385 810,48	218 544,33	248 566,00	20 476,80

składki od pracodawcy w 2018

	składki na ubezpieczenia społ.	fundusz pracy
roczne składki	483 740,50	68 944,99



Warszawa, 22 listopada 2016 r.

Minister
Spraw Zagranicznych

KPRM



AAA233008

DPUE.920.1672.2016 / 5/mn

RWP-94433-2016

dot.: RM-10-148-16 z 21.11.2016 r.

Pani
Jolanta Rusiniak
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia

o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa, wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowna Pani Minister,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem

z up. Ministra
Spraw Zagranicznych
Renata Szczęch
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:
Pan Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości

