



PREZES
PROKURATORII GENERALNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Leszek Bosek

Warszawa, dnia 12 grudnia 2017 roku

KR-51-1146/17/MSI
W/32253 /17

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 13.12.2017r.

Pan Adam Podgórski
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo znak GMS-WP-173-290/17 zawierające prośbę o przedstawienie opinii dotyczącej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz niektórych innych ustaw, poniżej przedstawiam stanowisko Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Przede wszystkim w proponowanym projekcie zasadne byłoby wprowadzenie regulacji dotyczącej podstawowych problemów związanych z reprivatyzacją. Konieczne jest wprowadzenie przepisów regulujących następujące zagadnienia:

1) wprowadzenie terminu końcowego wzruszania decyzji nacjonalizacyjnych poprzez stwierdzenie ich nieważności lub wznowienie postępowania. W chwili obecnej obowiązuje rozwiązanie pozwalające na wzruszanie tych decyzji niezależnie od daty ich wydania. Prowadzi to do niemożności zakończenia procesu reprivatyzacji. Należy podkreślić, że termin ten powinien zostać określony w sposób zapewniający zachowanie praw osób uprawnionych.

2) wprowadzenie zakazu przelewu roszczeń reprivatyzacyjnych na przyszłość oraz wprowadzenie domniemania wadliwości już zawartych umów przelewu roszczeń reprivatyzacyjnych.

3) określenie zasad uwzględnienia obciążeń znacionalizowanych majątków (np. hipotek lub zastawów) oraz nakładów poczynionych przez państwo polskie przy zwrocie tychże majątków lub wypłacie odszkodowania.

Odnosząc się do treści projektu - z uwagi na fakt, że opiniowany projekt przewiduje zmiany w bardzo szerokim zakresie i o dość różnym charakterze, od porządkujących do wprowadzających nowe instytucje prawne - uwagi Prokuratury Generalnej ograniczą się jedynie do tych rozwiązań, które budzą merytoryczne wątpliwości.

Art. 1 pkt 6) – projektowany przepis negatywnie wpłynie na przebieg postępowań administracyjnych lub sądowych, w tym może skutkować przewlekłością tych postępowań. Przewidziany w dodawanym art. 12 ust. 2 obowiązek przekazania Komisji całości akt sądowych w terminie wskazanym przez przewodniczącego Komisji może negatywnie wpłynąć na tok toczących się postępowań sądowych, skoro akta mają być przekazywane w terminie Komisji bez uwzględnienia np. terminu wyznaczonej rozprawy. Taka sytuacja ograniczy dostęp do akt stronom postępowania oraz sędziom i spowoduje, że w sprawie, z uwagi na brak akt, nie będą mogły odbywać się rozprawy, zapadać orzeczenia itp. Doprowadzi to do wydłużenia postępowań sądowych, a z drugiej strony są podejmowane inicjatywy ustawodawcze (np. rządowa nowelizacja k.p.c.), które mają przeciwdziałać takiemu zjawisku. Proponujemy wykreślenia z art. 12 ust. 2 zastrzeżenia, że akta mają być przekazywane Komisji „w terminie wskazanym we wniosku przewodniczącego Komisji”.

Art. 1 pkt 7) – zbyt szeroki dostęp do danych osobowych. Treść dodawanego art. 12a Ustawy wprowadza właściwie niczym nieograniczony dostęp do danych osobowych, przyznając Komisji prawo ich swobodnego przetwarzania bez jakichkolwiek ograniczeń. Rozwiązanie to może być sprzeczne z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

Art. 1 pkt 9) – wątpliwości legislacyjne. W projektowanym art. 14a zamiast „danych o osobie” powinno być „danych osobowych”.

Art. 1 pkt 10) – wątpliwości legislacyjne. Skreślenie w art. 15 ust.1 zdania drugiego uniemożliwi powierzenie czynności sprawdzających Komisji do wykonywania w inny sposób niż przez Komisję w pełnym składzie. W szczególności projektowany art. 4a (art. 1 pkt 4) umożliwia przekazywanie zadań przewodniczącego Komisji, zaś w art. 15 mowa jest o zadaniach Komisji.

Art. 1 pkt 11) – wątpliwości legislacyjne. Decyzje administracyjne nie są wydawane przez m.st. Warszawa, lecz przez Prezydenta m.st. Warszawa – wątpliwości budzi (zwłaszcza w kontekście zdania drugiego) regulacja zawarta w projektowanym brzemieniu art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze zgodnie, z którym stroną postępowania jest właśnie m.st. Warszawa. Postępowanie przed Komisją może dotyczyć jego praw jako jednostki samorządu terytorialnego, lecz m.st. Warszawa nie jest i nie było organem wydającym decyzje reprivatyzacyjne.

Nie jest jasne, czy z projektowanego brzmienia art. 16 ust. 2 zd. 2 wynika, że stroną postępowania w przypadku decyzji wydawanych przez organ inny niż Prezydent m.st. Warszawy powinien być wyłącznie inny organ wydający decyzję reprivatyzacyjną, czy też zarówno ten organ jak i m.st. Warszawa (ewentualnie Prezydent m.st. Warszawy).

Poważne zastrzeżenia budzi regulacja dodanego **art. 16 ust. 4** Ustawy, zgodnie z którą ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Sprawiedliwości będą zastępowały doręczenia czy zawiadomienia dokonywane metodą tradycyjną. Co najmniej pierwsze doręczenie w sprawie powinno być dokonywane tradycyjnie z pouczeniem o skutkach ogłoszeń dokonywanych poprzez publikację w BIP-ie. W szczególności tego rodzaju rozwiązanie budzi wątpliwości przy wezwaniach świadków, którzy co prawda za nieusprawiedliwione niestawiennictwo nie będą karani grzywną, ale będą mogli zostać przymusowo doprowadzeni trybie przewidzianym w projektowanym art. 20a (a więc po zatrzymaniu). Wprowadzenie trybu wezwania strony lub świadka przez ogłoszenie w BIP-ie budzi tym bardziej wątpliwości, że jednocześnie Komisja zostaje wyposażona w nieograniczony dostęp do zbiorów danych osobowych, akt itp., a więc nie powinna mieć trudności z uzyskaniem adresu, czy to strony postępowania, czy też świadka, na który należy wysłać wezwanie lub zawiadomienie.

Art. 1 pkt 15) – Wyraźne dookreślenie w projektowanym brzemieniu art. 18 ust. 1 Ustawy, zgodnie z którym w charakterze strony wzywane są osoby pełniące funkcje organu albo działające z jej upoważnienia i zagrożenie niestawiennictwa karą grzywny oraz przymusowym doprowadzeniem wzmacnia przekonania, że pierwsze doręczenie do osoby fizycznej działającej w takim charakterze powinno być dokonywane drogą tradycyjną (pisemną), dopiero doręczenia dalsze mogłyby być dokonywane w formie ogłoszeń.

Art. 1 pkt 17) – zarzut naruszenia art. 45 Konstytucji. Usunięcie w projektowanym brzemieniu art. 20 ust. 1 zd. 2 Ustawy możliwości wniesienia zażalenia, a co za tym idzie i możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postawienie w przedmiocie grzywny narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Art. 1 pkt 20) – negatywny wpływ na toczące się postępowania, w tym możliwość wydawania wadliwych decyzji i orzeczeń. Wprowadzenie zawieszenia z mocy prawa wszystkich postępowań dotyczącego decyzji reprivatyzacyjnej, jak też postępowania o zapłatę lub wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości (wydaje się, że należy uzupełnić, iż chodzi o nieruchomość warszawską), albo inne postępowanie przed tymi organami lub sądami toczące się na skutek wydania decyzji reprivatyzacyjnej, budzi istotne wątpliwości. Również formuła zawiadomienia sądu/organu o przekazaniu decyzji z art. 29 poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości, w powiązaniu ze skutkiem w postaci podjęcia zawieszonego postępowania, powoduje wątpliwości co do ewentualnych skutków braku powzięcia wiadomości przez sąd/organ, co do tego, czy postępowanie jest lub nie jest zawieszone. Zarówno bowiem zawieszenie postępowania administracyjnego/sadowego z mocy prawa w powiązaniu z podjęciem przez zupełnie inny podmiot, zewnętrzny, postępowania rozpoznawczego, jak też podjęcie tego zawieszonego postępowania w powiązaniu li tylko z zamieszczeniem przez zewnętrzny podmiot na stronie internetowej (Biuletynie Informacji Publicznej) informacji, powoduje że powstawać będą wątpliwości co do rzeczywistych terminów zawieszenia/podjęcia postępowania. Organ/sąd prowadzący tego rodzaju postępowanie może po prostu nie wiedzieć, że zostało wszczęte postępowanie rozpoznawcze oddziałujące na możliwość prowadzenia postępowania administracyjnego/sadowego. Taka możliwość jest wysoce prawdopodobna biorąc pod uwagę szeroki zakres regulacji art. 26 ust. 1 i jego dosyć luźne powiązanie z decyzją reprivatyzacyjną, zwłaszcza w kontekście zastosowania alternatywy rozłącznej „albo” (np. postępowania o odszkodowanie lub wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości nie zawsze musi odnosić się do decyzji reprivatyzacyjnej, podobnie jak proces o odszkodowanie za zalanie nieruchomości warszawskiej, czy też o odszkodowanie w związku z obniżeniem wartości nieruchomości). W takim przypadku powstanie niepożądana z punktu projektowanej regulacji sytuacja, w której organ/sąd nie będzie mógł uczynić zadość wymaganemu ustawą obligatoryjnemu zawieszeniu postępowania.

Takie generalne zablokowanie wszystkich postępowań sądowych/administracyjnych dotyczących danej nieruchomości w związku z samym tylko wszczęciem postępowania rozpoznawczego przez Komisję, będzie miało wpływ na przedłużenie (nie zawsze uzasadnione i potrzebne) tych postępowań, co w świetle pożądanego braku przewlekłości postępowań ma istotne znaczenie. Może także dojść do zwiększenia kosztów postępowań sądowych – nie wiedząc o podstawach do

zawieszenia z mocy prawa, sąd będzie podejmował czynności, które post factum okażą się nieskuteczne z powodu zawieszenia i będą musiały być powtarzane.

Dotychczasowa formuła, że to Komisja, w razie powzięcia informacji o takim postępowaniu, zawiadamia organ/sąd o wszczęciu postępowania, i dopiero wtedy następuje zawieszenie postępowania, nie powoduje tego rodzaju wątpliwości.

Art. 1 pkt 21) – wątpliwości legislacyjne. Wymaga wnikliwego rozważenia, czy zakres projektowanej regulacji art. 26 ust. 1 dotyczący „innych postępowań przed tymi organami [administracyjnymi] lub sądami toczącymi się na skutek wydania decyzji reptrywatyzyacyjnych” nie obejmuje regulacji art. 26b, w takim bowiem przypadku postępowanie egzekucyjne będzie ulegało automatycznemu zawieszeniu na podstawie art. 26 ust. 1.

Art. 1 pkt 23) lit. a tiret czwarte dotyczący dodania pkt 6 – Generalnie należy mieć na uwadze, że projektowana działalność orzecznicza Komisji dotycząca rozpoznania wniosku dekretowego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu powoduje, że ten sam podmiot będzie zarówno wydawał decyzję administracyjną, jak i ją jednocześnie (następnie) oceniał, co budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia zasad ustrojowych postępowania administracyjnego. Nadto prowadzi to do sytuacji, w której jakościowo te same decyzje dekretowe wydają dwa różne podmioty – co do zasady Prezydent m.st. Warszawy oraz (jak w projekcie) Komisja. W takim przypadku powstają wątpliwości, kto w trybie drugoinstancyjnym będzie mógł prowadzić postępowanie na skutek odwołania od decyzji dekretowej wydanej na podstawie art. 7 ust. 1 przez Komisję.

lit. b dotycząca dodania ust. 3 w art. 29 – Rozważenia wymagają skutki uchylecia decyzji przekształcającej użytkowanie wieczyste we własność, mając na uwadze konstytucyjny wpis prawa użytkowania wieczystego w księdze wieczystej. Samo uchylenie decyzji nie powoduje „reaktywacji” użytkowania wieczystego i jego „ulokowania” w księdze wieczystej. Nadto powstać mogą problemy co do celu takiego „reaktywowanego” prawa użytkowania wieczystego i okresu jego trwania jako istotnych elementów więzi prawnej między właścicielem gruntu, a użytkownikiem wieczystym.

Art. 1 pkt 24) lit. a dotycząca pkt 4c oraz pkt 5 – wątpliwości legislacyjne. Dodawany pkt 4c oraz pkt 5 dotyczy kwestii posiadania nieruchomości warszawskiej przez dotychczasowego właściciela, a nie uwzględnia regulacji art. 7 ust. 1 dekretu, który stanowi: *Dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu*

mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Istniało zatem uprawnienie użytkownika do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną, które teraz zostało pominięte.

Art. 1 pkt 35) – możliwość pozbawienia praw słuszenie nabytych. Budzi zasadnicze wątpliwości natury społecznej i prawnej przewidziana w projektowanym art. 40 ust. 2 Ustawy możliwość wykreślenia z księgi wieczystej wpisu własności osoby trzeciej (każdej innej osoby niż m.st. Warszawy czy Skarb Państwa, a więc także kolejnego nabywcy nieruchomości np. lokalowej). Wykreślenie ma następować w postępowaniu wieczystoksięgowym, a więc o charakterze formalnym, w którym nie są i nie mogą być rozstrzygane spory o własność i w którym osoba trzecia nie ma żadnych możliwości wykazania skutecznego nabycia prawa własności w inny sposób niż przedkładając dokument sporządzony we właściwej formie. Wyłączenie zastosowania art. 10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, powoduje, że osoby trzecie zostają pozbawione jakiegokolwiek ochrony prawnej w zakresie prawa własności, co w rzeczywistości będzie stanowiło ich wywłaszczenie. Skutki społeczne i finansowe takiej regulacji będą ogromne. Z dnia na dzień rodziny, które kupiły lokale mieszkalne na kredyt od osób trzecich, które z kolei nabyły je od osób, których dotyczyła uchylona decyzja reprivatyzacyjna, zostaną na podstawie tego przepisu pozbawione ich własności.

Art. 1 pkt 38) – na mocy projektowanego przepisu nie zostanie osiągnięty skutek związanych z podważeniem nabycia mienia reprivatyzowanego przez nabywców roszczeń reprivatyzacyjnych. Natomiast nastąpi pozbawienie praw osób słuszenie uprawnionych np. spadkobierców byłych właścicieli. W ocenie Prokuratury Generalnej rozwiązania wprowadzane w dodanym art. 41a wymagają pogłębionej refleksji. Wprowadza bowiem nieważność oświadczeń woli, które w chwili ich składania były ważne, a więc mamy wsteczny skutek nowego przepisu. Nieważność dotknie czynności zdziałanych przez spadkobierców właścicieli dekretowych (one nabyły prawo od osoby uprawnionej). Biorąc pod uwagę, że okoliczności wymienione w art. 30 ust. 1 (zarówno w dotychczasowym jak i nowelizowanym brzmieniu) mają m.in. charakter ocenny lub stanowią nowości, decyzje wydane na ich podstawie mogą podlegać daleko idącym zmianom lub eliminacji, zarówno w bliskiej jak i dalekiej przyszłości. Pojawia się zatem pytanie co z ważnością oświadczeń woli, gdy decyzja reprivatyzacyjna zniknie z obiegu, skoro nieważność oświadczenia stanowi skutek wydania

decyzji reprivatyzacyjnej, ale nie występowała w chwili wydania decyzji. tym bardziej, że stwierdzenie wydania decyzji reprivatyzacyjnej na podstawie okoliczności z art. 30 ust. 1 może nastąpić wiele lat po złożeniu oświadczenia woli, albo wcale, choć okoliczności z art. 30 ust. 1 mogą nastąpić. Istnieje bardzo wysokie prawdopodobieństwo, że projektowane rozwiązanie doprowadzi do chaosu w obrocie nieruchomościami oraz wygeneruje liczne roszczenia odszkodowawcze wobec Skarbu Państwa.

Z powodzeniem
PREZES
Prokuraturii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej
Leszek Bosek



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
Nr WO-020-141/17

Warszawa, 2017-12-14

Dot. GMS-WP-173-290/17

Druk sejmowy nr 2033

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

I. dz.

Data wpływu 14. 12. 2017

Pan Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze

W załączeniu przesyłam odpis opinii Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 6 grudnia 2017 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz niektórych innych ustaw.

2, p. 1 i 2

WICEPRZEWODNICZĄCY
Krajowej Rady Sądownictwa

[Signature]
płk Piotr Kaczkowski
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego

**OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 6 grudnia 2017 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz niektórych innych ustaw

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2033), skierowanym przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z 21 listopada 2017 r. Nr GMS-WP-173-290/17, podtrzymuje swoje uwagi wyrażone w opinii z dnia 16 grudnia 2016 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (druk sejmowy nr 1056).

Odnosząc się do przedłożonego projektu, Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że w projektowanym art. 1 pkt 2 i 3, przewidującym zmianę brzmienia art. 3 ust. 1 i ust. 2 oraz dodanie ust. 4, przyznano Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich nadbyte szerokie uprawnienia, wyposażając ją w kompetencje prokuratora, określone w postępowaniu administracyjnym i cywilnym, oraz odpowiadające im kompetencje, wynikające z ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2017 r. poz. 1767). Zdaniem Rady nie jest to uzasadnione z punktu widzenia funkcji, jakie ma do wypełnienia Komisja, bowiem istotą jej działania nie powinno być zastępowanie innych organów państwa, powołanych do ścigania przestępstw.

**Biuro Krajowej Rady Sądownictwa
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM**

DYREKTOR
Wydziału Organizacyjnego
Biura Krajowej Rady Sądownictwa
Marek Górczewski

Wiceprzewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa
plk Piotr Bączkowski
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego