

L. dz.

Data wpływu 15.01.2018

**NACZELNA RADA ADWOKACKA**

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 11 stycznia 2018 r.

Pan**Adam Podgórski****Zastępcą Szefa****Kancelarii Sejmu RP****Dot. GMS-WP-173-329/18****NRA.12-SM-1.153.2018**

W odpowiedzi na pismo z dnia 5 grudnia 2018 r. uprzejmie przesyłam opinię Komisji Legislacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, przygotowaną przez adw. Macieja Obrębskiego.

Adwokat prof. dr hab. Robert Zawłocki**Przewodniczący Komisji Legislacyjnej
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej**



Obrebski Adwokaci i Radcowie Prawni
ul. Podgórna 4/9B, 61-829 Poznań

Opinia prawna

w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP
oraz prawem Unii Europejskiej
projektu ustawy
o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków
prawnych decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości
warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz zmianie ustawy
o gospodarce nieruchomościami
(druk sejmowy nr 3070)

Poznań, 7 stycznia 2019 r.

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	3
Przedmiot opinii.....	4
Zastrzeżenia	4
 I. Opis Projektu Ustawy	6
§ 1. Uwagi ogólne	6
§ 2. Wskazane przez Projektodawcę cele nowelizacji	6
§ 3. Prezentacja projektowanych rozwiązań.....	7
 Proponowane w Projekcie zmiany w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa:	7
§ 3.1. Przepisy ustrojowe i proceduralne dotyczące prac Komisji.....	7
§ 3.2. Postępowanie przed Komisją	8
 Proponowane w Projekcie zmiany w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami:	10
§ 3.3. Poszerzenie kręgu przesłanek umożliwiających odmowę ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 Dekretu.....	10
 Przepisy intertemporalne zawarte w Nowelizacji:.....	10
 II. Analiza zgodności Projektu z Konstytucją RP	11
§ 4. Uwagi ogólne	11
§ 5. Uwagi szczegółowe.....	12
§ 5.1. Możliwość różnicowania rozstrzygnięć Komisji w odniesieniu do różnych nieruchomości – zmiana brzmienia art. 4 ust. 1, art. 10 ust. 1, art. 11 ust. 1 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r.	12
§ 5.2. Naruszenie uprawnień procesowych stron postępowania – zmiana brzmienia art. 15 ust. 3, art. 16 ust. 3 i 4 oraz dodanie art. 16 ust. 3a i 3b w Ustawie z dnia 9 marca 2017 r.	13
§ 5.3. Rozszerzenie przesłanek uchylenia zabezpieczenia na etapie dokonywania czynności sprawdzających - zmiana brzmienia art. 24a Ustawy z dnia 9 marca 2017 r.	16
§ 5.4. Zmiana katalogu decyzji wydawanych przez Komisję - zmiana brzmienia art. 29 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Pogłębienie ograniczeń gwarancji procesowych uczestników postępowania. 16	
§ 5.5. Nieograniczone uprawnienia autoweryfikacyjne Komisji. Nadrzędna pozycja Komisji względem sądów administracyjnych - zmiana brzmienia art. 36a, 36b, 36c Ustawy z dnia 9 marca 2017 r.	17
§ 5.6. Obowiązek wydania nieruchomości w przypadku uchylenia bądź stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej. Wyłączenie możliwości obrony na drodze cywilnej - zmiana brzmienia art. 40e Ustawy z dnia 9 marca 2017 r.	20

§ 5.7. Wprowadzenie dodatkowych przesłanek odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz wnioskodawcy dekretowego - zmiana brzmienia art. 214a Ustawy o gospodarce nieruchomościami.	22
§ 5.8. Retroaktywność przepisu art. 4 Projektu	24
§ 6. Podsumowanie	26
III. Ocena zgodności Projektu z prawem UE	26
IV. Podsumowanie praktycznych konsekwencji przyjęcia Projektu w proponowanym przez Wnioskodawców brzmieniu.....	30
V. Konkluzje	31

Wykaz ważniejszych skrótów

Użyte w niniejszej Opinii skróty lub określenia oznaczają:

Dekret – dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. 1945 nr 50 poz. 279); tzw. Dekret Bieruta;

dzień sporządzenia opinii – dzień uwzględniający stan faktyczny oraz prawny będący podstawą wydania niniejszej opinii – tj. 4 stycznia 2019 r.;

EKPCz – Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. nr 61 poz. 284 ze zm.);

ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka;

Karta Praw Podstawowych UE, Karta – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r. (Dz. Urz. UE. C 2010 nr 83);

K.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.);

Komisja – Komisję do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (wedle brzmienia art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r.);

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz 483 z późn. zm.);

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2018 poz. 2096)

Opinia – niniejsza opinia;

Projekt – projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz zmianie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997

r. o gospodarce nieruchomościami, będący przedmiotem niniejszej opinii - druk sejmowy nr 3070 (w opinii również jako **Nowelizacja**);

Projektodawca – grupa 62 posłów Prawa i Sprawiedliwości, autorów omawianego Projektu (w opinii również jako **Wnioskodawcy**);

TK – Trybunał Konstytucyjny;

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej;

UE – Unia Europejska;

Ustawa o gospodarce nieruchomościami, u.g.n – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204);

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. – ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2018 r. poz. 2267).

Wniosek dekretowy – wniosek o przyznanie prawa użytkowania wieczystego złożony na podstawie art. 7 ust. 1 Dekretu.

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest zgodność z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz zmianie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (druk sejmowy nr 3070), zwanej w dalszej części opinii również „Projektem”. Ponadto, opinia będzie miała na celu wskazanie praktycznych konsekwencji implementacji projektowanych zmian do polskiego systemu prawnego.

Zastrzeżenia

- I. Niniejsza opinia została przygotowana i opracowana według najlepszej wiedzy posiadanej przez sporządzającego, niemniej, poglądy oraz linia orzecznicza zarówno Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii

Europejskiej mogą ulec zmianie. Nie jest zatem wykluczone, iż przedstawione konkluzje odnośnie zgodności Projektu z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej nie zostaną przez wymienione organy podzielone.

- II. Opinia dotyczy wybranych regulacji Projektu, zasługujących w opinii Rady na szczególną uwagę. Nie stwierdza się zatem, iż pozostałe projektowane zmiany pozostają w zgodzie z wzorcami konstytucyjnymi oraz przepisami o rodowodzie wspólnotowym.
- III. Nadto, opinia odnosi się również do rozwiązań przejściowych (intertemporalnych) przewidzianych w art. 4 Projektu. Zawiera wreszcie sygnalizację niektórych problemów prawnych (w postaci luk prawnych czy też kolizji przepisów), których rozstrzygnięcie - zdaniem opiniującego – może powodować trudności w praktyce obrotu prawnego.
- IV. Należy wskazać także, iż opinia nie dotyczy oceny konstytucyjności pierwotnej wersji Ustawy z dnia 9 marca 2017 r., a jedynie regulacji objętych Nowelizacją w przedstawionym przez Wnioskodawców kształcie. Nie ulega jednak wątpliwości, że sama Ustawa z 9 marca 2017 r. budzi szereg zastrzeżeń co do jej zgodności z Konstytucją i prawem Unii Europejskiej. Zmiany wprowadzane Nowelizacją stanowiącą przedmiot niniejszej opinii nie niwelują tych zastrzeżeń, pogłębiając w dalszym stopniu stan niepewności prawnej co do pozycji ustrojowej Komisji. Negatywnie należy ocenić także brak wprowadzenia Projektem formalizacji postępowania Komisji na etapie dokonywania czynności sprawdzających, co prowadzi do nieakceptowalnego stanu niepewności stron co do toczącego się przed Komisją postępowania. Projekt nie wprowadza także uregulowań dotyczących obligatoryjnych kwalifikacji członków Komisji, co prowadzi do sytuacji, w której szerokie uprawnienia Komisji o charakterze quasi-sądowniczym wykonywać mogą teoretycznie osoby bez wykształcenia prawniczego.

I. Opis Projektu Ustawy

§ 1. Uwagi ogólne

- (1) Projekt został wniesiony dnia 30 listopada 2018 r. na ręce Marszałka Sejmu przez grupę 62 posłów Prawa i Sprawiedliwości. Do reprezentacji wnioskodawców został upoważniony poseł Andrzej Matusiewicz¹.
- (2) W uzasadnieniu Projektu wskazano, iż nie jest on objęty prawem Unii Europejskiej i nie pociąga za sobą negatywnych skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.
- (3) Projekt został skierowany do konsultacji Naczelnej Rady Adwokackiej dnia 11 grudnia 2018 r.

§ 2. Wskazane przez Projektodawcę cele nowelizacji

- (4) — Ogólny cel Nowelizacji, wskazywany *expressis verbis* przez Projektodawców, stanowi realizacja interesu społecznego oraz indywidualnego osób zamieszkujących na podstawie dotychczasowych umów najmu lokali mieszkalnych w nieruchomościach objętych procesem reprivatyzacji.
- (5) Zdaniem Wnioskodawców, tego rodzaju cel osiągnięty zostanie poprzez rozszerzenie katalogu przesłanek uzasadniających odmowę przyznania użytkowania wieczystego i w konsekwencji zwrotów nieruchomości warszawskich na rzecz beneficjentów i ich następców prawnych.
- (6) Zakładane w Projekcie zmiany uzasadnia, w opinii Projektodawców, szczegółowa analiza przepisów Ustawy z dnia 9 marca 2017 r., a także dotychczasowa praktyka

¹ Dnia 12 grudnia 2018 r. do reprezentacji Wnioskodawców upoważniony został poseł Marek Ast.

orzecnicza Komisji. W Projekcie nie wskazuje się szczegółowo problemów praktycznych, przed jakimi w toku orzekania stanęła Komisja, a dla rozwiązania których niewystarczające okazały się rozwiązania legislacyjne w dotychczasowym kształcie.

§ 3. Prezentacja projektowanych rozwiązań

Proponowane w Projekcie zmiany w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa:

§ 3.1. Przepisy ustrojowe i proceduralne dotyczące prac Komisji

- (7) W pierwszej kolejności należy wskazać, iż projektowana zmiana w znacznej części odnosi się do przepisów regulujących funkcjonowanie Komisji w aspekcie ustrojowym i proceduralnym. Przepisy te nie pozostają jednak bez znaczenia dla uprawnień procesowych stron i uczestników postępowania.
- (8) W zakresie przepisów ustrojowych zwrócić można uwagę na projektowaną modyfikację treści przepisu art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r., który w nowym brzmieniu przewiduje wprowadzenie zmiennego ilościowo składu członków Komisji, ustalanego każdorazowo przy jego wyborze przez Sejm (od 5 do 8 członków).
- (9) Projektowanymi przepisami proceduralnymi Projekt wprowadza natomiast nowe zasady dotyczące przebiegu głosowania członków Komisji, na podstawie których zmienia się niezbędne dla ważnego głosowania kworum z 5 członków na co najmniej połowę członków Komisji, przy czym po wejściu Nowelizacji w życie możliwe byłoby przeprowadzenie głosowania pod nieobecność przewodniczącego Komisji (art. 10 ust. 1). Zmienianym art. 11 ust. 1 rezygnuje się natomiast z obligatoryjnego charakteru zasięgnięcia opinii Społecznej Rady przez Komisję przed wydaniem decyzji, pozostawiając tę czynność w zakresie władzy dyskrecjonalnej Komisji.

§ 3.2. Postępowanie przed Komisją

- (10) Szczególnie istotna część pozostałych zmienianych Projektem przepisów proceduralnych dotyczy kręgu podmiotów zawiadamianych o wszczęciu postępowania rozpoznawczego (art. 16 ust. 2), a także sposobu zawiadamiania stron o czynnościach Komisji oraz wzywania stron i świadków na rozprawę, które to czynności mogłyby być dokonywane poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej i nie zawierać danych osobowych stron (art. 16 ust. 3 i n.). Podkreślić należy, że art. 15 ust. 3 w zmienianym Projektem brzmieniu dopuszcza pominięcie w postanowieniu o wszczęciu postępowania rozpoznawczego danych stron postępowania.
- (11) Dalsza część zmienianych Nowelizacją regulacji dotyczy wprowadzenia możliwości uchylecia zabezpieczenia w postaci wpisu w księdze wieczystej, gdy stało się ono zbędne w toku czynności zabezpieczających (art. 24a ust. 2), a także określenia rodzajów rozstrzygnięć, jakie mogą być wydawane przez Komisję (art. 29). Nowelizacja determinuje także postępowanie dowodowe przeprowadzane przed Komisją, przerzucając ciężar dowodu posiadania nieruchomości w postępowaniu przed Komisją na osobę wywodzącą z tego faktu skutki prawne (art. 30 ust. 3).
- (12) Ponadto, założenia Projektu skutkują poszerzeniem kompetencji Komisji w zakresie nakładania obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia z tytułu decyzji reprivatyzacyjnej na podmioty, które w złej wierze nabyły prawa lub roszczenia, o których mowa w art. 7 Dekretu (art. 31 ust. 1 pkt 3), kreując także domniemanie, że o przyczynach złej wiary wiedziała osoba pozostająca z uprawnionym w bliskim stosunku bądź będąca wobec niego podmiotem powiązanym (art. 31 ust. 1a). Natomiast nowy kształt przepisu art. 31 ust. 6 przewiduje na zwrot nienależnego świadczenia krótki, 14-dniowy termin od ogłoszenia decyzji w przedmiocie tego zwrotu, po upływie którego naliczone zostaną odsetki ustawowe za opóźnienie².

² Należy w tym miejscu podzielić opinię Sądu Najwyższego z dnia 27 grudnia 2018 r. (BSA I-021-435/18), iż komentowany przepis art. 30 ust. 6 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w proponowanym przez

- (13) Nowelizacja przenosi także na m. st. Warszawa koszty postępowania w wyniku złożenia przez m. st. Warszawa sprzeciwu od wniosku osoby zajmującej lokal w nieruchomości warszawskiej o odszkodowanie za szkodę lub zadośćuczynienie za krzywdę poniesioną w związku z wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej, niezależnie od wyników tego postępowania (art. 34).
- (14) W następnej części omawiany Projekt zakłada dodanie do Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. art. 36a-c, przewidujących zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego w przypadku wszczęcia przez Komisję postępowania w sprawie wznowienia postępowania, uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej lub stwierdzenia nieważności decyzji Komisji (art. 36a), określając także rodzaj rozstrzygnięć, jakie w tym postępowaniu wydaje Komisja (art. 36b). Zawieszone postępowanie sądowoadministracyjne ulega umorzeniu w przypadku wydania przez Komisję decyzji uchylającej swoją decyzję dotychczasową (art. 36c).
- (15) Co więcej, Projekt przewiduje zmienianym art. 38 ust. 4 wyłączenie w stosunku do działań Komisji przepisów ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1000 i 1669), czego konsekwencją jest pozbawienie Komisji odpowiedzialności cywilnoprawnej za naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, jakich w trakcie swoich czynności mogłaby się dopuścić. W uzasadnieniu Projektu brak jest jakichkolwiek przekonujących motywów przemawiających za tego typu wyłączeniem.
- (16) Dodatkowo, omawiany Projekt zakłada wprowadzenie, w przypadku wydania przez Komisję decyzji stwierdzającej nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub jej uchylenie, obowiązkowego przejęcia zarządu nad nieruchomością warszawską przez gminę bądź Skarb Państwa. Osoba, na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną, jej następca prawny bądź dotychczasowy zarządca, obowiązani są natomiast do natychmiastowego wydania nieruchomości. Od momentu wydania powyższej decyzji przez Komisję,

Wnioskodawców brzmieniu stoi potencjalnie w sprzeczności z prawami stron wynikającymi z brzmienia art. 111 k.p.a.

gmina bądź Skarb Państwa są uprawnione do pobierania czynszu za zajmowane w przejmowanej w zarząd nieruchomości lokale (projektowany art. 40e).

Proponowane w Projekcie zmiany w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami:

§ 3.3. Poszerzenie kręgu przesłanek umożliwiających odmowę ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 Dekretu

(17) Najistotniejszą zmianą wynikającą z nowelizacji art. 214a Ustawy o gospodarce nieruchomościami, w kształcie zaproponowanym przez Wnioskodawców, jest wprowadzenie dalszych ograniczeń dla pozytywnego rozpoznania wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 Dekretu. Odmowa uwzględnienia wniosku dekretowego będzie bowiem możliwa także w przypadku, gdy nieruchomość warszawska zajmowana będzie przez (przynajmniej jednego) lokatora, tj. najemcę lokalu lub osobę używającą lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności (w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1234 i 1496)). Co więcej, odmowne załatwienie wniosku z art. 7 ust. 1 Dekretu będzie uzasadnione w przypadku stwierdzenia, że osoba uprawniona nie jest w stanie ponieść kosztów utrzymania nieruchomości, a także gdy nieruchomość przedstawiać będzie szczególne znaczenie nieruchomości dla nauki lub kultury narodowej lub będzie położona na gruncie w ramach kompleksu wypoczynkowego lub rekreacyjnego.

Przepisy intertemporalne zawarte w Nowelizacji:

(18) Przepisy intertemporalne zawarte są w art. 4 i 5 Nowelizacji. Przepis art. 4 wprowadza retroaktywne stosowanie postanowień art. 40e Ustawy z dnia 9 marca 2017 r., dotyczącego powstającego z mocy prawa zarządu gminy lub Skarbu Państwa nad

nieruchomością warszawską, do decyzji wydanych przez Komisję przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Art. 5 opiniowanej ustawy wprowadza natomiast przepis retrospektywny, stanowiąc, że do spraw wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym im przez Nowelizację.

II. Analiza zgodności Projektu z Konstytucją RP

§ 4. Uwagi ogólne

(19) Jakkolwiek zrozumiała jest konieczność zapewnienia prawidłowego przebiegu weryfikacji możliwych nieprawidłowości powstałych w toku wydawania decyzji repywatyzacyjnych, eliminacja skutków wydania tych decyzji z naruszeniem prawa powinna przebiegać zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawnego oraz innymi gwarancjami wynikającymi z Konstytucji RP. Największe kontrowersje w tym zakresie budzi wprowadzenie do Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. art. 36a-c, kreujących niebezpieczną z punktu widzenia zasady praworządności nadrzędną pozycję Komisji nad sądownictwem administracyjnym, a także przepisu art. 15 ust. 3, którego wprowadzenie może doprowadzić do pozbawienia strony możliwości uczestnictwa w postępowaniu przed Komisją. Ponadto, znaczne wątpliwości budzą także inne przepisy umacniające w dalszym stopniu pozycję ustrojową Komisji, w tym jej uprawnienia do autoweryfikacji własnych rozstrzygnięć (art. 40e). W zakresie zmian w Ustawie o gospodarce nieruchomościami najbardziej rażąca regulację stanowi dodanie do art. 214a punktów 6 i 7, wprowadzających dalsze przesłanki odmowne dla ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu, tj. ze względu na zajmowanie lokalu w nieruchomości warszawskiej przez lokatora oraz nakładające na poprzednich właścicieli konieczność udowodnienia zdolności do poniesienia kosztów utrzymania nieruchomości. Nie do zaakceptowania z punktu widzenia standardów konstytucyjnych są również przepisy intertemporalne przewidziane w Projekcie, prowadzące do retroaktywnego działania przepisów w nim przewidzianych.

(20) Powyższe regulacje budzą szereg wątpliwości odnośnie ich zgodności z wyrażonymi w treści Ustawy Zasadniczej zasadą ochrony prawa własności, zasadą trójpodziału władzy oraz wynikającą z tej ostatniej zasadą niezależności władzy sądowniczej. Ponadto, dalece ograniczają prawo do sądu oraz zasadę dwuinstancyjności postępowania. Natomiast poprzez naruszenie zasady ochrony praw nabytych i zakazu retroakcji, a także poprzez używanie niedookreślonych zwrotów i pominięcie kryteriów ich zastosowania, zdają się godzić w zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

§ 5. Uwagi szczegółowe

§ 5.1. Możliwość różnicowania rozstrzygnięć Komisji w odniesieniu do różnych nieruchomości – zmiana brzmienia art. 4 ust. 1, art. 10 ust. 1, art. 11 ust. 1 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

(21) Należy stwierdzić, iż zmiany ustrojowe i proceduralne w art. 4 ust. 1, art. 10 ust. 1, art. 11 ust. 1 Ustawy z 9 marca 2017 r., dotyczące wprowadzenia zmiennego składu Komisji (od 5-8 członków zamiast 8) oraz zmieniające wymagane kworum dla podejmowania decyzji przez Komisję, umożliwiać będą różnicowanie składu Komisji przy wydawaniu rozstrzygnięć w odniesieniu do różnych nieruchomości warszawskich. Podzielić trzeba w tym zakresie stanowisko Sądu Najwyższego przedstawione do Projektu dnia 27 grudnia 2018 r. (BSA I-021-435/18), w którym Sąd stwierdza, iż powyższe prowadzić będzie do zmniejszenia legitymacji Komisji. Trzeba bowiem zauważyć, że w myśl komentowanej regulacji, w skrajnym przypadku możliwe będzie wydanie decyzji przez jedynie trzech członków Komisji, nadto nieposiadających wykształcenia prawniczego. Wobec szerokich uprawnień przyznawanych Komisji w Ustawie z dnia 9 marca 2017 r., sytuacja taka nie może być zaakceptowana, jako godząca w wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego zasady pewności prawa i zaufania obywateli do państwa. Treść tej ostatniej da się zredukować do „zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, słowem – stworzenia organom państwowym możliwości i zachęty

nadużywania władzy względem obywateli” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017, s. 64). Trzeba stwierdzić, iż tego typu regulacja, mogąca prowadzić do niemożności przewidzenia rozstrzygnięcia w zależności od składu osobowego Komisji, nie może być uzasadniona, tak jak to czynią Wnioskodawcy w uzasadnieniu Projektu, potrzebą zapewnienia „elastyczności” w ustalaniu liczby członków Komisji. Należy wątpić także, iż samo powierzenie Sejmowi możliwości wyboru członków Komisji przyczyni się do zapewnienia „większej transparentności postępowania i pełnego obiektywizmu Komisji”. Ponadto, wprowadzenie fakultatywnego charakteru zasięgania opinii Społecznej Rady przez Komisję czyni pozornym deklarowany w uzasadnieniu Projektu cel, jaki stanowić ma ochrona interesu społecznego lokatorów, których przedstawicielom odmówiona zostaje w ten sposób gwarancja wypowiedzenia się co do okoliczności konkretnej sprawy rozpatrywanej przez Komisję.

§ 5.2. Naruszenie uprawnień procesowych stron postępowania – zmiana brzmienia art. 15 ust. 3, art. 16 ust. 3 i 4 oraz dodanie art. 16 ust. 3a i 3b w Ustawie z dnia 9 marca 2017 r.

- (22) Należy szczególnie podkreślić negatywny z punktu widzenia zgodności z Konstytucją charakter zmiany art. 15 ust. 3, art. 16 ust. 3, i 4 oraz dodanie art. 16 ust. 3a i 3b Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. W szczególności nie może zostać zaakceptowana projektowana nowelizacja art. 15 ust. 3, wiążąca się z rezygnacją z obligatoryjnego elementu składowego postanowienia Komisji o wszczęciu postępowania rozpoznawczego, jakim dotychczas było wskazanie stron postępowania. Zabieg ten wydaje się nie spełniać wymogów proporcjonalności naruszenia praw gwarantowanych stronom przez art. 7, art. 8 § 1, art. 9, art. 10 k.p.a. Nie można podzielić zapatrywania Wnioskodawców, jakoby powyższą zmianę uzasadniała niemożność ustalenia stron postępowania na etapie jego wszczęcia czy sama wielość stron postępowania. Należy bowiem zauważyć, iż dopiero postanowienie o wszczęciu postępowania rozpoznawczego rozpoczyna w pełni sformalizowane postępowanie. Strony nie mają bowiem wiedzy o przeprowadzanych przez Komisję czynnościach poprzedzających wydanie

postanowienia, tj. czynnościach sprawdzających, co już samo w sobie należy ocenić negatywnie. Niekwestionowaną stroną postępowania rozpoznawczego są natomiast spadkobiercy byłych właścicieli, niejednokrotnie mający od lat status użytkowników wieczystych gruntu i właścicieli budynków na nich posadowionych, którym to Komisja, przez wzgląd na zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu, ochronę ich praw nabytych i zachowanie bezpieczeństwa obrotu prawnego, powinna zapewnić możliwość aktywnego udziału w postępowaniu rozpoznawczym.

- (23) Wprowadzenie powyższych regulacji oznaczałoby nałożenie na strony nieproporcjonalnie uciążliwego obowiązku regularnego monitorowania zawartości strony internetowej BIP-u, którego niedochowanie skutkowałoby dopuszczeniem sytuacji rażącej z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności zaufania obywateli do państwa, w której postępowanie przeciwko stronom prowadzone byłoby nie tylko bez ich czynnego udziału, ale także bez ich wiedzy w sprawach, w których rozstrzygnięcia prowadzą niejednokrotnie do pozbawienia przysługującego od lat spadkobiercom byłych właścicieli prawa użytkowania wieczystego i prawa własności. Jest to nie do pogodzenia z zasadą trwałości decyzji ostatecznych i zaufania do organów, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, iż decyzje repywatyzacyjne były najczęściej kontrolowane przez sądy administracyjne i to obu instancji. Niewiedza co do toczącego się przed Komisją postępowania może ostatecznie prowadzić do możliwości zaskarżenia przez stronę rozstrzygnięcia Komisji, a więc jej prawa do sądu gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nadto, ze względu na to, iż zawiadomienia także nie muszą zawierać danych stron, rodzi to wątpliwość, czy organy będą aktualizować te dane czy też bazować na, co niewykluczone, nieaktualnych danych pochodzących z akt zakończonych postępowań. Nowelizacja bowiem takiego obowiązku aktualizacji na organ nie nakłada. Warto przypomnieć odnośnie, że ogłoszenie w BIP ma analogiczny skutek do doręczenia, także decyzji (art. 16 ust. 3b w zw. z art. 16 ust. 3 w projektowanym brzmieniu). Za nieuzasadnioną należy zatem uznać propozycję wprowadzenia zmiany w komentowanym przepisie art. 15 ust. 3, tworzącą przepis *lex specialis* w stosunku do art. 124 k.p.a.

(24) W podobnym duchu należy wypowiedzieć się w stosunku do nowelizowanego art. 16 ust. 4. Nie do zaakceptowania jest z punktu widzenia zaufania obywateli do państwa wzywanie strony lub świadka za pośrednictwem ogłoszenia na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości bądź Biuletynu Informacji Publicznej, a także przyjęcie w związku z tym, w myśl projektowanego art. 16 ust. 3b domniemania skutku wcześniejszego zawiadomienia lub doręczenia. Należy wskazać, że nieuzasadnione jest wprowadzenie przepisu *lex specialis* w stosunku do art. 49 ust. 1 k.p.a w brzmieniu, w którym dopuszcza się rezygnację z powiadomienia stron w przypadku, w którym są one oczywiście znane bądź gdy jest możliwe powzięcie o nich przez organ wiadomości lub ich liczba nie uzasadnia odstąpienia od standardowej drogi doręczenia. W orzecznictwie przyjmuje się bowiem, co potwierdza wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2009 r. o sygn. II OSK 1871/08, iż: „Z porównania przepisów regulujących zasady doręczenia bezpośredniego (art. 39–48 k.p.a.) z zasadą doręczenia w formie obwieszczenia lub formie zwyczajowo przyjętej (art. 49 k.p.a.) wynika, że przyjęcie tej drugiej formy doręczenia może mieć charakter wyjątkowy i w zakresie skutków procesowych nie może niweczyć skutków wynikających z doręczenia bezpośredniego, do rąk adresatów personalnie ustalonych i postrzeganych przez organ jako strony postępowania”. Wydaje się natomiast, że regulacja w proponowanym kształcie prowadzi oczywiście do zanegowania udziału stron w postępowaniu, a także dopuszczenie różnicowania różnych stron tego samego postępowania, przecząc gwarancjom wynikającym z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Takiego stanu prawnego nie można zaakceptować deklarowaną przez Wnioskodawców chęcią usprawnienia prac organu, jako nieproporcjonalnego wobec opisanych wyżej gwarancji procesowych stron wynikających z Konstytucji.

(25) Na marginesie powyższego należy zauważyć także, że komentowany przepis przewiduje dodatkowo wyłączenie zastosowania art. 48 ust. 2 k.p.a., poprzez wprowadzenie skuteczności wezwania bądź zawiadomienia już po upływie 7 dni, co wydaje się szczególnie rażące mając na uwadze, że za niestawiennictwo art. 18 ust. 2 Ustawy z 9 marca 2017 r. przewiduje się grzywny w wysokości do 10 000 i 30 000 zł. Jak

natomiast wskazywano już w opinii NRA z dnia 17 stycznia 2018 r.³, nowelizacja w tak zaprojektowanej treści jest sprzeczna z art. 49 k.p.a., który nie przewiduje możliwości stosowania formy publicznego obwieszczenia dla wzywania świadków lub stron na rozprawę.

§ 5.3. Rozszerzenie przesłanek uchylenia zabezpieczenia na etapie dokonywania czynności sprawdzających - zmiana brzmienia art. 24a Ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

- (26) Pozytywnie ocenić trzeba natomiast proponowaną zmianę brzmienia art. 24a Ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wprowadzającą rozszerzenie przesłanek uchylenia postanowienia o wpisie do księgi wieczystej ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu w przypadku stwierdzenia zbędności zabezpieczenia w toku czynności sprawdzających. Trzeba bowiem stwierdzić, iż dotychczasowe brzmienie art. 24a ust 2 w zw. art. 24a ust. 1 faktycznie wyłączały niemal możliwość rozporządzenia nieruchomości w momencie wpisu do księgi ostrzeżenia o podjęciu przez Komisję czynności sprawdzających, powodując wyłączenie rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.

§ 5.4. Zmiana katalogu decyzji wydawanych przez Komisję. Pogłębienie ograniczeń gwarancji procesowych uczestników postępowania - zmiana brzmienia art. 29 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

- (27) Wymaga stwierdzenia, iż zgodnie z uzasadnieniem Projektu, zmiany art. 29 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w projektowanym brzmieniu mają po części charakter redakcyjny. Należy jednak zauważyć, że przepis w nowelizowanym brzmieniu wprowadza też dwie istotne zmiany o charakterze merytorycznym, których implementacja do polskiego systemu prawnego spowoduje dalsze rozszerzenie kompetencji orzeczniczych Komisji. Projekt przewiduje bowiem możliwość rozpoznania przez

³ Opinia Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 17 stycznia 2018 r. (NRA.12-SM-1.234.2017) do 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 (druk sejmowy nr 2033).

Komisję wniosku dekretoowego w przypadku uchylenia decyzji reprivatyzacyjnej, co dotychczas możliwe było jedynie w trybie wydania osobnej decyzji (użycie spójnika „albo” w dotychczasowym brzmieniu art. 29 ust. 1 pkt 6). Ponadto, Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. w obecnym brzmieniu nie przewiduje kompetencji Komisji do uchylenia decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2018 r., poz. 1716) w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej przez Komisję. Powyższa regulacja wzbudza wątpliwości natury konstytucyjnej nie tylko ze względu na wskazywaną już niejasną pozycję ustrojową Komisji w kontekście zasady trójpodziału władz, ale także w zakresie naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania wynikającej z art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ dalsze rozszerzanie kompetencji orzeczniczych Komisji pozbawia strony, w myśl przepisów art. 38 ust.1 i art. 39a Ustawy z dnia 2017 r., możliwości weryfikacji kolejnych rozstrzygnięć Komisji poprzez dążenie do ich wzruszenia, którym w myśl tych przepisów nie przysługują także przewidziane w odrębnych przepisach środki prawne wzruszenia decyzji dotyczące wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji.

§ 5.5. Nieograniczone uprawnienia autoweryfikacyjne Komisji. Nadrzędna pozycja Komisji względem sądów administracyjnych - zmiana brzmienia art. 36a, 36b, 36c Ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

- (28) Podobne do opisanych powyżej konsekwencje zakłada przyjęcie w proponowanym przez Wnioskodawców kształcie art. 36a, 36b, 36c Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Wprowadzona zmiana wprowadza tryb nadzwyczajny autoweryfikacji decyzji Komisji, poprzez przyznanie Komisji kompetencji do wznowienia postępowania, uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej lub stwierdzenia nieważności własnej decyzji. Nie można pominąć w związku z tym faktu, iż regulacja ta przyznaje Komisji inicjatywę do wszczęcia postępowania także w przypadku stwierdzenia przesłanek wznowieniowych, dla których art. 147 przewiduje wszczęcie postępowania jedynie na

żądanie strony, tj. z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 4, art. 145a i art. 145b. Pomimo iż w szczególnych przypadkach przewidzianych w art. 61 § 2 postępowanie wznowieniowe z przyczyny z art. 145 § 1 pkt 4, art. 145a i 145b może wszcząć sam organ, gdy kwestia dotyczy ważnego interesu strony, dla jego wszczęcia wymagana jest zgoda strony, w przeciwnym wypadku postępowanie ulega umorzeniu (Wróbel Andrzej, Jaśkowska Małgorzata, Wilbrandt-Gotowicz Martyna, *Komentarz aktualizowany Kodeksu postępowania administracyjnego, Komentarz do art. 147*, Warszawa 2018).

(29) Niezrozumiałe z punktu widzenia założenia o racjonalności ustawodawcy pozostaje także wprowadzenie trybów nadzwyczajnych inicjowanych przez Komisję z jednoczesnym wyłączeniem trybów odwoławczego i zażaleniowego w ust. 38 ust. 1 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r., a przede wszystkim wyłączenie przez jedną z poprzednich nowelizacji Ustawy z dnia 9 marca 2017 r.⁴ stosowania art. 132 § 1 k.p.a., który umożliwiałby w trybie odwoławczym weryfikację rozstrzygnięć wydawanych przez Komisję. Pozbawienie stron możliwości inicjowania postępowania wznowieniowego przed Komisją, a także likwidację drugiej instancji w administracyjnym toku rozstrzygania sprawy kształtuje aksjologię oczywiście sprzeczną z art. 78 Konstytucji, w której kreuje się fasadową konstrukcję wzruszalności rozstrzygnięć Komisji, a dąży się do maksymalnego ograniczenia udziału stron w postępowaniu i uniemożliwienia im efektywnego zaskarżenia decyzji Komisji. Należy bowiem zauważyć, iż jak wskazuje się w doktrynie, art. 78 Konstytucji wyraża generalną zasadę aksjologiczną: drugoinstancyjna kontrola orzeczeń i decyzji jest istotnym elementem ochrony praw jednostki, bo stwarzając możliwość weryfikacji pierwszego rozstrzygnięcia przeciwdziała arbitralności i ułatwia unikanie pomyłek i krzywd (np. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., P 13/01). W tym sensie stanowi ona komponent demokratycznego państwa prawnego (R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 49). Szczególnie rażące wydaje się w tym kontekście wyłączenie inicjatywy strony w

⁴ Dokładnie przez ustawę z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 431).

przypadku, gdy strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, zważywszy na wprowadzany Projektem system informowania stron o czynnościach Komisji za pomocą obwieszczenia (art. 15 i 16 w proponowanym w Projekcie brzmieniu). Jak bowiem wskazuje się w orzecznictwie, w sytuacji, gdy przepisy prawa przewidują dokonanie powiadomienia o postępowaniu w drodze obwieszczenia, to do podmiotów zainteresowanych tym postępowaniem, a nie do organu administracji publicznej, należy podjęcie czynności zapewniających ich czynne uczestniczenie w postępowaniu (tak w wyroku NSA z dnia 26 stycznia 2009 r., sygn. II OSK 51/08).

- (30) W kontekście dalszego pogłębiania niejasności pozycji ustrojowej Komisji należy podkreślić, iż, art. 36a i c w brzmieniu proponowanym Projektem przyznaje Komisji uprawnienie do zawieszenia i umorzenia toczącego się postępowania sądowoadministracyjnego, czyniąc pozornym jego autonomiczność i stojąc w oczywistej sprzeczności z art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Ponadto, przekreśla się tym gwarantowane konstytucyjnie w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo jednostki do sądu, kreując stan prawnym, w którym każda z dróg ewentualnego wzruszenia rozstrzygnięcia Komisji podlega jest, co najmniej pośrednio, jej kognicji. Podkreślić trzeba, iż „W demokratycznym państwie prawa, opartym na trójpodziale władz, nie jest dopuszczalne, by jedna z nich – sądownicza – była przez pozostałe władze osłabiana, (...) co mogłoby w konsekwencji prowadzić do uzależnienia władzy sądowniczej od pozostałych władz i obniżać jej autorytet” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2012 r., K 1/12, pkt 5.4). Takiego osłabienia nie można uzasadniać, śladem Wnioskodawców, szczególnym charakterem postępowania przed Komisją jako trybu nadzwyczajnego, który miałby mieć pierwszeństwo przed innymi postępowaniami administracyjnymi i sądowoadministracyjnymi. Jakkolwiek wszczęcie nadzwyczajnego postępowania administracyjnego w toku postępowania sądowoadministracyjnego jest dopuszczalne, także w przytaczanych przez Wnioskodawców orzeczeniach wskazuje się, iż obowiązek zawieszenia postępowania nie jest bezwarunkowy. Jak wskazał NSA w postanowieniu z dnia 3 kwietnia 2014 r. (sygn. II GZ 153/14): „Obowiązek zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego na podstawie art. 56 p.p.s.a. będzie miał miejsce, gdy - przed

wniesieniem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego - organ administracji publicznej wszczął postępowanie o wznowienie postępowania. Dotyczy to jedynie sytuacji, gdy przedmiotem skargi do sądu i postępowań nadzwyczajnych jest ten sam akt prawny." Trzeba także wspomnieć, iż w jednym z przytoczonych przez Wnioskodawców wyroków (tj. wyrok WSA w Olsztynie z 6.06.2013 r., sygn. II SA/Ol 305/13) Sąd oparł swoje rozstrzygnięcie na tezie w zasadzie odwrotnej do twierdzenia Wnioskodawców, stwierdzając, iż: „Wniesienie prawnie skutecznej skargi do sądu administracyjnego stanowi przeszkodę do wszczęcia w sprawie postępowania administracyjnego nakierowanego na zmianę, uchylenie, stwierdzenie nieważności aktu lub wznowienie postępowania administracyjnego.” Ponadto, w doktrynie i w orzecznictwie dominuje jednak pogląd, że wniesienie prawnie skutecznej skargi do sądu administracyjnego stanowi przeszkodę do wszczęcia w sprawie nadzwyczajnego postępowania administracyjnego (A. Kabat (w:) B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Zakamycze 2011 r., wersja elektroniczna LEX*); T. Woś (w:) T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, LexisNexis 2008, s. 302-304*). Należy więc odróżnić sytuację, w której wdrożenie trybu nadzwyczajnego weryfikacji decyzji administracyjnej nastąpiło przed wszczęciem postępowania sądowoadministracyjnego, umożliwiając jego zawieszenie od sytuacji kreowanej przepisami w projektowanym brzmieniu, których faktyczne *ratio legis* zmierza do uniemożliwienia sądowoadministracyjnej weryfikacji rozstrzygnięć Komisji, mogąc stać w sprzeczności z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

§ 5.6. Obowiązek wydania nieruchomości w przypadku uchylenia bądź stwierdzenia nieważności decyzji repriwatyzacyjnej. Wyłączenie możliwości obrony na drodze cywilnej - zmiana brzmienia art. 40e Ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

- (31) Nowelizowane brzmienie art. 40e ust. 1 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przewiduje powstający z mocy prawa obowiązek przejęcia zarządu nieruchomością warszawską przez Gminę lub Skarb Państwa w przypadku uchylenia bądź stwierdzenia nieważności przez Komisję decyzji repriwatyzacyjnej. Oznacza to jednocześnie

powstanie obowiązku osoby, na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną, jej następcy prawnego albo dotychczasowego zarządcy nieruchomości, do niezwłocznego wydania tej nieruchomości. Przepis art. 40e ust. 2 w projektowanym brzmieniu przewiduje natomiast, że od momentu wydania przez Komisję decyzji uchylającej bądź stwierdzającej nieważność decyzji reprivatyzacyjnej, czynsz za zajmowany lokal w nieruchomości pobierać będzie Gmina bądź Skarb Państwa. Taka regulacja kreuje stan prawny, w której pożytki z nieruchomości czerpać będzie podmiot przejmujący nieruchomość w zarząd w sytuacji, gdy decyzja Komisji pozostaje nieprawomocna.

- (32) Nie ulega wątpliwości, iż tego typu unormowanie, determinujące cywilnoprawne skutki rozstrzygnięcia Komisji w sposób uniemożliwiający faktycznie dochodzenie utraty pożytków z odzyskanej (także w dobrej wierze) nieruchomości, stanowi przekreślenie prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jak natomiast wskazuje się w doktrynie: „Prawa do sądu jako prawa osobistego jednostki nie da się oderwać od prawa do sądu jako gwarancji praw i wolności (...)” (*Garlicki Leszek (red.), Zubik Marek (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 45 Konstytucji, Tom II, wyd. II, Warszawa 2016*). Oznacza to zatem, iż powyższa regulacja zdaje się godzić także w samą zasadę ochrony prawa własności wynikającą z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Należy zauważyć bowiem, że w sytuacji zaskarżenia na drodze sądowoadministracyjnej decyzji Komisji wykreowany zostanie stan prawny, w którym nastąpi legitymizacja pobierania pożytków z nieruchomości przez Gminę lub Skarb Państwa na podstawie decyzji, która może zostać z obrotu prawnego ważnie wyłączona. Sytuacja tego rodzaju prowadzi będzie zatem także do naruszenia zasady praw słuszenie nabytych, trwałości decyzji administracyjnych i pewności obrotu, powodując chaos prawny. Na marginesie należy wspomnieć także, iż uzasadnienie Projektu stanowi jedynie omówienie proponowanej zmiany i lapidarne wskazanie jej celu, jakim ma być ochrona interesów najemców, których prawa zostały naruszone przez wydanie decyzji reprivatyzacyjnej. Jako jedyne uzasadnienie wskazują Projektodawcy „powrót do zasad obowiązujących przed decyzją”, pomijając przy tym fakt jej nieprawomocności.

§ 5.7. Wprowadzenie dodatkowych przesłanek odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz wnioskodawcy dekretowego - zmiana brzmienia art. 214a Ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(33) Przewidziane w Projekcie wprowadzenie dodatkowych przesłanek odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego nie można uznać za proporcjonalny dla ochrony wskazywanego przez Wnioskodawców celu, jakim jest ochrona lokatorów zamieszkujących w nieruchomościach warszawskich. Jakkolwiek zrozumiała jest chęć poprawy sytuacji lokatorów, pokrzywdzonych na skutek nieprawidłowości dokonanych podczas wydawania niektórych decyzji reprivatyzacyjnych, nie można uznać, że wprowadzenie do przesłanek odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego w przypadku zamieszkiwania lokalu w nieruchomości warszawskiej stanowi jedyną i konieczną drogę dla doprowadzenia do tego stanu. Należy bowiem zauważyć, że projektowana regulacja doprowadzi ostatecznie do niemożności ustanowienia użytkowania wieczystego w odniesieniu do zdecydowanej większości nieruchomości warszawskich, ponieważ zajmowanie przynajmniej jednego lokalu przez lokatora skutkować będzie odmową ustanowienia użytkowania wieczystego w stosunku do całości nieruchomości. Takiej regulacji nie można uznać za proporcjonalne i konieczne w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenie względem realizacji ekspektatywy nabycia prawa użytkowania wieczystego w trybie Dekretu, która jest obecnie w pełni chroniona na mocy art. 21 Konstytucji RP (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 czerwca 2013r., sygn. I SA/Wa 370/13). Na marginesie wspomnieć można, iż zasadą ochrony praw nabytych wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego, objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie (*Jakimowicz Wojciech, Wykładnia w prawie administracyjnym, Zakamycze 2006*).

(34) Wypada bowiem przypomnieć, iż nie we wszystkich przypadkach wydawania decyzji reprivatyzacyjnych miały miejsce nieprawidłowości, natomiast tego typu ograniczenie spowodować może, iż spadkobiercy byłych właścicieli nieruchomości

warszawskich, którzy są zainteresowani odzyskaniem i utrzymaniem własności utraconej przez swoich przodków, zostaną pozbawieni możliwości dochodzenia swoich roszczeń. Jak natomiast wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, przesłanka "konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie", sformułowana w art. 31 ust. 3, powinna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą „niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie” (tak w wyroku TK z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06, a także w: orzeczeniach z 26 kwietnia 1995 r. o sygn. K. 11/94, oraz z 26 stycznia 1993 r. o sygn. U 10/92). Wydaje się natomiast, że ochrona lokatorów w nieruchomościach warszawskich mogłaby zostać zapewniona także w inny sposób, przykładowo przez kontrolę wzrostu wysokości czynszu najmu. Istnieje zatem konieczność wyważenia ochrony praw lokatorów z ekspektatywą nabycia roszczeń na podstawie wniosku dekretowego. Oznacza to zatem, iż ukształtowanie możliwości rozpoznania wniosku dekretowego w taki sposób, który uniemożliwia jego rzeczywistą realizację stanowić może naruszenie istoty tego prawa chronioną przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

- (35) W kontekście projektowanego art. 214a u.g.n. wspomnieć można także o projektowanym art. 214a pkt 7, który przewiduje możliwość odmowy ustanowienia użytkownika wieczystego w przypadku stwierdzenia przez organ, iż osoba uprawniona nie jest w stanie ponieść kosztów utrzymania nieruchomości, wykonania obowiązków wynikających z przepisów o ochronie zabytków lub dostosowania nieruchomości bądź jej części do stanu zgodnego z przepisami prawa budowlanego. Nie są jasne, także na gruncie uzasadnienia Projektu, które się do tego problemu nie odnosi, przesłanki uprawdopodobnienia swojej zdolności utrzymania należytą nieruchomości. Warto stwierdzić, iż wymóg jednoznaczności prawa, będący dyrektywą poprawnej legislacji i urzeczywistnieniem zasady zaufania obywateli do

państwa, wywodzi Trybunał z zasady demokratycznego państwa prawnego (tak w wyroku z dnia 11 stycznia 2000 r. o sygn. K 7/99). Zawiera ona w sobie wymaganie określoności przepisów, które "muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny", a standard ten wymagany jest "zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności oraz o sytuacje, gdy istnieje możliwość stosowania sankcji wobec obywatela" (L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Przegląd Sejmowy*, 1999, nr 6, s. 124).

§ 5.8. Retroaktywność przepisu art. 4 Projektu

(36) Wedle brzmienia art. 4 Projektu, przepisy art. 40e Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w brzmieniu nadanym jej Nowelizacją stosuje się także do decyzji wydanych przez Komisję przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Oznacza to wyrażone *expressis verbis* wyłączenie w odniesieniu do projektowanej ustawy zakazu retroakcji. W aspekcie praktycznym wejście w życie komentowanego przepisu oznaczałoby konieczność natychmiastowego przejęcia w zarząd Gminy bądź Skarbu Państwa w zakresie wszystkich nieruchomości, względem których Komisja podjęła decyzję o stwierdzeniu nieważności bądź uchyleniu decyzji reprivatyzacyjnej oraz konieczność wydania nieruchomości ich dotyczących po stronie beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnych usuniętych z obrotu prawnego. Ponadto, od chwili wejścia w życie projektowanej ustawy na rzecz Gminy bądź Skarbu Państwa powstanie roszczenie o zapłatę czynszu od lokatorów nieruchomości warszawskich za okresy od momentu wydania przez Komisję wyżej opisanej decyzji, co już samo w sobie wydaje się umiarkowanie pozostawać w zgodzie z deklarowanym *ratio legis* Projektu, jakim jest rzekomo ochrona praw lokatorów. Wydaje się bowiem, że brak jest podstawy prawnej dla zwrotu świadczeń z tytułu umów najmu już uzyskanych przez dotychczasowych właścicieli nieruchomości, skoro uzyskali je oni na mocy ważnej podstawy prawnej. Powyższy stan ingeruje silnie w wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wiążącą się z bezpieczeństwem prawnym. W świetle tej zasady adresaci norm prawnych mają prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na ich niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący (tak

Trybunał Konstytucyjny, przykładowo w wyrokach z 4 listopada 2015 r., K 1/14 czy wyrok TK z 19 listopada 2008 r., Kp 2/08).

(37) Projektodawca w żaden sposób nie wyjaśnia przy tym, ażeby takie odstępstwo od zakazu retroaktywności prawa było konieczne do realizacji wartości konstytucyjnej, uznanej w danym wypadku za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji. Nie wskazuje też na konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, której realizacja nie jest możliwa bez naruszenia zakazu retroaktywności prawa, co jest zaś konieczne w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (tak przykładowo w wyrokach z dnia 12 maja 2009 r. o sygn. P 66/07, z dnia 1 grudnia 2007 r. o sygn. P 43/07 czy z dnia 19 marca 2007 r. o sygn. K 47/05 oraz z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00 ; podobnie Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 5 czerwca 2013 r., IV SA/Po 261/13).

(38) Można wskazać także, iż jakkolwiek nie wyklucza się całkowicie dopuszczalności wprowadzenia odstępstwa od zasady niedziałania praw wstecz, Trybunał Konstytucyjny wskazywał z dużą konsekwencją, że niedopuszczalne jest nadawanie mocy wstecznej przepisom prawnym, zwłaszcza normującym prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego, a także jeśli stanowione reguły intertemporalne ujemne prawnie (a w konsekwencji społecznie) kreują negatywne następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych (tak TK w orzeczeniu z dnia z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91 oraz w wyroku z dnia 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07). W świetle powyższych rozważań oczywistym jest, iż regulacja w proponowanym przez Wnioskodawców kształcie jest niedopuszczalna z punktu widzenia jej zgodności z gwarancjami konstytucyjnymi wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego.

§ 6. Podsumowanie

(39) W omawianym Projekcie przewidziano rozwiązania, które z pewnością można określić jako budzące wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP. Projektodawca w uzasadnieniu Projektu wskazał przy tym, iż jego głównym celem jest realizacja interesu społecznego oraz indywidualnego osób zamieszkujących na podstawie dotychczasowych umów najmu lokali mieszkalnych w nieruchomościach objętych procesem reprivatyzacji. Wydaje się jednak, iż Projektodawca nie wyważył odpowiednio realizacji tego celu z naruszanymi tym samym prawami spadkobierców byłych właścicieli nieruchomości warszawskich, dobierając dla ochrony praw lokatorów środki nieproporcjonalnie godzące w konstytucyjne zasady ochrony praw nabytych, trwałości decyzji administracyjnych, prawa do sądu i zaufania obywateli do państwa. Rozwiązania pogłębiające niejasną pozycję ustrojową Komisji budzą natomiast dalsze wątpliwości co do legitymizacji jej działań. Podkreślenia wymaga dodatkowo, iż kreowane Projektem przepisy intertemporalne o charakterze retroaktywnym przyczynią się do naruszenia zasady bezpieczeństwa prawnego, pogłębiając wynikający z dotychczasowych działań Komisji stan niepewności prawnej.

III. Ocena zgodności Projektu z prawem UE

(40) W uzasadnieniu Projektu wprost wskazano, iż nie jest on objęty prawem UE. Powyższe twierdzenie znalazło potwierdzenie w opinii Biura Analiz Sejmowych. Już na wstępie zaznaczyć jednak należy, że wbrew twierdzeniu autorów Projektu, zakres proponowanej regulacji jest objęty prawem UE i może budzić wątpliwości co do swojej zgodności z prawem UE.

(41) Omawianemu Projektowi postawić można przede wszystkim zastrzeżenia w zakresie jego zgodności z art. 17 i 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Ponadto, jako wzorzec kontroli wskazać można także art. 6 oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka w związku z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. nr 90 poz. 864/30).

(42) Zgodnie z art. 17 Karty Praw Podstawowych UE: „Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny.”

(43) Wydaje się, iż wyrażone w Projekcie cele stanowią wyraz ochrony interesu publicznego, zwłaszcza główny z nich, jakim jest ochrona praw lokatorów zamieszkujących lokale w nieruchomościach warszawskich. Niemniej jednak konieczne jest, by omawiana regulacja spełniała wymóg proporcjonalności. Test proporcjonalności uważa się zaś za niespełniony, jeśli zmierzający do ochrony interesu publicznego cel ustawy da się osiągnąć za pomocą innych, mniej restrykcyjnych środków (*less restrictive measures*) (por. wyrok z dnia 23 września 2003 r., C-452/01, sprawa Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung, pkt 41). Za naruszający tak rozumiany test proporcjonalności należy rozumieć ograniczenie prawa własności poprzez wprowadzenie przesłanki odmownej ustanowienia użytkowania wieczystego w proponowanym brzmieniu art. 214a pkt 6-9, która prowadząc faktycznie do wykluczenia wszystkich wnioskodawców, ma charakter restryktywny dla realizacji prawa własności uprawnionych. Należy szczególnie podkreślić, że tego typu regulacja wpłynie negatywnie na realizację roszczeń także tych ze spadkobierców właścicieli byłych nieruchomości warszawskich, którzy w dobrej wierze pragną odzyskać nieruchomości swoich przodków, a ich działania nie mają na celu naruszenia słuszenie nabytych praw lokatorów zamieszkujących w nieruchomościach warszawskich.

(44) Pojęcie mienia w myśl art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁵, będącego konwencyjnym odpowiednikiem art. 17 Karty, odnosi się

⁵ W brzmieniu: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób

bowiem zarówno do istniejącego mienia, jak i do wartości majątkowych, w tym także wierzytelności i roszczeń, w związku z którymi dana osoba może twierdzić, że ma przynajmniej uprawnione oczekiwanie ich realizacji (Nowicki Marek Antoni, *Komentarz do Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do art. 17 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VII, Warszawa 2017). Oceniając więc zgodności komentowanych regulacji z art. 1 Protokołu, stwierdzić więc można, że w zakresie każdej ingerencji w spokojne korzystanie z mienia prawo krajowe musi zapewniać ochronę przed arbitralną ingerencją w prawa majątkowe (tak np. w wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach *Capital Bank AD v. Bułgaria* z dnia 24 listopada 2005 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 49429/99, § 134 czy *Zlinsat, spol. s r.o. v. Bułgaria* z dnia 15 czerwca 2006 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 57785/00, § 98)⁶. Z tak rozumianą zasadą stać może w sprzeczności art. 214a pkt 7 u.g.n. w projektowanym brzmieniu, który nie wyszczególnia przesłanek, jakie należy wypełnić dla uprawdopodobnienia jego realizacji w konkretnej sprawie. Na marginesie wspomnieć można także orzecznictwo ETPCz wykluczające taką ingerencję w prawo własności, które spowoduje zaprzeczenie jej istocie. Jak stwierdził Trybunał w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*: „w niniejszej sprawie władze, poprzez nakładanie kolejnych ograniczeń na wykonywanie prawa zaliczania przez Skarżącego oraz poprzez stosowanie praktyk, które uczyniły to prawo faktycznie niewykonalnym i bezużytecznym, sprawiły, że stało się ono pozorem prawa oraz zniweczyły jego istotę” (wyrok ETPCz z dnia 28 września 2005 r. w sprawie *Broniowski v. Polska*, skarga nr 31443/96, §185). W tym kontekście rozpatrywać można art. 214a pkt 6 u.g.n., który doprowadzić może do faktycznej niemożności dochodzenia roszczeń gwarantowanych przez art. 7 ust. 1 Dekretu.

naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”; Protokół nr 1 i nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U nr 36 poz. 175/1).

⁶ Za: Marek Antoni, *Komentarz do Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VII, Warszawa 2017.

(45) Oceniając natomiast zgodność z prawem unijnym wprowadzającego odstępstwo od zakazu retroakcji art. 4 Projektu, należy stwierdzić, iż „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału [Sprawiedliwości] zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań stanowi część unijnego porządku prawnego i musi być przestrzegana podczas stosowania regulacji unijnych przez państwa członkowskie. Zasada ta sprzeciwia się temu, by nowelizacja uregulowania krajowego pozbawiała osobę uprawnioną ze skutkiem wstecznym prawa, które nabyła ona na podstawie wcześniejszego uregulowania (tak w wyroku TSUE z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-107/10 Enel Maritsa Iztok 3, Zb.Orz. s. I-3873, pkt 39; tak również opinia rzecznika generalnego Juliane Kokott przedstawiona w 13.10.2011 r. w sprawie C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i in.*, pkt 107). Oznacza to, że kreujący retroaktywny obowiązek wydania nieruchomości warszawskich art. 40e ust. 2 w zw. z art. 4 Projektu na podstawie nieprawomocnych jeszcze decyzji Komisji stoi w sprzeczności z istotą prawa gwarantowanego art. 17 Karty, prowadząc do właścicieli pozbawienia właściciela możliwości korzystania z przysługującego mu prawa (wyr. ETS z 6.12.1984 r., 59/83, SA Biovilac NV przeciwko Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, Zb.Orz. 1984, s. 4057, pkt 22).

(46) Na marginesie można wspomnieć także, iż w dokumencie Agenda 2000, który stanowił istotny punkt w ramach przygotowywań do przyjęcia do Unii Europejskiej nowych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w części szczegółowej, poświęconej Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do kwestii własności wyraźnie wskazano, iż jakkolwiek prawo własności jest w Polsce zagwarantowane, to jednak pozostaje do rozwiązania kwestia rekompensaty dla osób wywłaszczonych przez nazistów oraz władze komunistyczne (Agenda 2000, *Opinia Komisji Europejskiej o wniosku Polski o członkostwo w Unii Europejskiej*, s. 11.). Agenda 2000 stanowiła niejako punkt wyjścia do dalszych badań nad stanem polskich przygotowań do akcesji, czego wyrazem były coroczne raporty zawierające ocenę przygotowań do akcesji, zwracano w nich uwagę na problem reprywatyzacji, a ten sporządzony w 2002 roku wskazywał, iż istnieje możliwość dochodzenia roszczeń przed sądem, a orzecznictwo – jakkolwiek procesy bywają długie i skomplikowane - dla byłych właścicieli wydaje się być korzystne (2002

Regular report on Poland's Progress Towards Accession, s. 29-30). Wejście w życie proponowanych przepisów należy rozpatrywać w kontekście spójności z powyższymi założeniami i rozumieć jako przekreślenie tendencji w nich wskazywanej.

IV. Podsumowanie praktycznych konsekwencji przyjęcia Projektu w proponowanym przez Wnioskodawców brzmieniu

(47) Podsumowując powyższe uwagi do Projektu, należy stwierdzić, iż przyjęcie nowelizacji w obecnym kształcie doprowadzić może do sytuacji, w której zatrzymany zostanie proces reprivatyzacji polegający na przyznawaniu użytkownika wieczystego na podstawie wniosku z art. 7 ust. 1 Dekretu poprzez objęcie przesłanką odmowną (w projektowanym art. 214a pkt 6-7) zdecydowanej większości nieruchomości warszawskich. Nadto, konsekwencją wprowadzonej nowelizacji stanie się chaos prawny związany z wprowadzeniem retroaktywnego przepisu art. 4 Projektu, kreującego obowiązek Gminy i Skarbu Państwa natychmiastowego przejęcia w zarząd nieruchomości warszawskich, co do których Komisja orzekła o nieważności bądź uchyleniu decyzji reprivatyzacyjnych, a także ich jednoczesnego wydania przez dotychczasowych zarządców. Rażący stan niepewności prawnej wykreuje w związku z tym także retroaktywne działanie przepisu art. 40e ust. 2 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r., uprawniające Gminę bądź Skarb Państwa do pobierania czynszu od lokatorów za czasookres od wydania decyzji Komisji stwierdzającej nieważność bądź uchylającej decyzję reprivatyzacyjną. Co więcej, wprowadzenia art. 15 ust. 3 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w projektowanym brzmieniu doprowadzić musi do sytuacji, w której postępowanie przed Komisją odbywać się będzie bez wiedzy stron, a więc z naruszeniem ich uprawnienia do aktywnego udziału w sprawie. Na koniec można wskazać możliwą konsekwencję wprowadzenia Projektu, jaką będzie uznaniowe wstrzymywanie toczących się w sprawie decyzji Komisji postępowań sądowoadministracyjnych (na podstawie projektowanych art. 36a-c ustawy z dnia 9 marca 2017 r.).

V. Konkluzje

- I. Po przeanalizowaniu Projektu, w szczególności projektowanego brzmienia przepisów art. 15 ust. 3, art. 36a-c oraz art. 40e Ustawy z dnia 9 marca 2017 r., a także art. 214a Ustawy o gospodarce nieruchomościami, należy stwierdzić, iż objęte są one działaniem prawa Unii Europejskiej i są z nim sprzeczne w całości.
- II. Nadto, projektowane przepisy, w szczególności przewidujące poszerzenie kompetencji Komisji w sposób pogłębiający jej niejasną ustrojowo pozycję, a także te z przepisów, które wprowadzają nieproporcjonalne środki dla zapewnienia prawidłowości procesu wydawania decyzji reprivatyzacyjnych, tj. w postaci naruszenia wynikających z zasady państwa prawnego zasad niedziałania prawa wstecz, ochrony praw słuszenie nabytych czy prawa do sądu, pozostają niezgodne z Konstytucją RP, w zakresie, w jakim przedstawiono to w niniejszej Opinii.



Maciej Obrębski
adwokat