

WERYFIKACJA DECYZJI REPRYWATYZACYJNEJ W POSTĘPOWANIU PRZED KOMISJĄ DO SPRAW REPRYWATYZACJI NIERUCHOMOŚCI WARSZAWSKICH

Dr Radosław Bulejak

radca prawny

e-mail: radoslawbulejak@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-1240-526X>

Mgr Katarzyna Stys

Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

e-mail: katarzyna.stys@poczta.onet.pl; <https://orcid.org/0000-0002-0947-1680>

Streszczenie. Celem niniejszego artykułu jest analiza trybu weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnej w postępowaniu przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich. Postępowanie przed Komisją jest szczególnym rodzajem trybu nadzwyczajnego weryfikacji decyzji. Ustawa o Komisji zawiera regulacje odbiegające od Kodeksu postępowania administracyjnego, które wynikają m.in. ze szczególnej pozycji ustrojowej Komisji oraz przedmiotu postępowania. Kontrola prawidłowości decyzji reprivatyzacyjnej została oparta na wypracowanej w doktrynie teorii gradacji wad, uwzględniającej naruszenie interesu społecznego.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, decyzja reprivatyzacyjna, wadliwość decyzji administracyjnej

WPROWADZENIE

Ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa¹ ustawodawca powołał nowy organ administracji publicznej – Komisję do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (obecnie: Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich)². Utworzenie nowego organu państwowego miało stanowić remedium na nieprawidłowości powstałe w toku procesu

¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 2267 [dalej cyt.: ustawa o Komisji].

² Dalej cyt.: Komisja.

reprzywatyizacji nieruchomości warszawskich. Z tego powodu Komisji zostały przyznane szerokie kompetencje oraz wiele różnorodnych środków prawnych mających na celu wspomniane „usuwanie skutków prawnych decyzji reprzywatyizacyjnych”, a rozumiane *de facto* jako weryfikacja decyzji reprzywatyizacyjnych.

W doktrynie wskazuje się, że w prawie procesowym administracyjnym ustawodawca stworzył szeroki system weryfikacji decyzji administracyjnych wydawanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Taka weryfikacja decyzji administracyjnej może następować zarówno w toku instancji, jak i w trybach nadzwyczajnych [Hauser, Niewiadomski, i Wróbel 2017, 272n.]. Granice trybu zwyczajnego określają przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ regulujące instytucję odwołania. Weryfikacja w trybach nadzwyczajnych następuje zaś w trzech sformalizowanych procedurach: wznowieniu postępowania administracyjnego (art. 145 k.p.a.), stwierdzeniu nieważności decyzji (art. 156 k.p.a.), uchyleniu lub zmianie decyzji (art. 154–155 k.p.a.). Oba wskazane tryby weryfikacji decyzji oparte są na różnych wartościach. Postępowanie odwoławcze ma na celu ponowne rozpoznanie sprawy indywidualnej i ocenę stanowiska organu pierwszej instancji, a ostatecznie wyprowadzenie prawidłowych konsekwencji prawnych w indywidualnej sprawie. Postępowanie odwoławcze jest realizacją konstytucyjnego prawa jednostki do zaskarżania decyzji administracyjnych zgodnie z art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴, który stanowi, że: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji”. Postępowanie w trybach nadzwyczajnych nakierowane jest natomiast na zbadanie pod kątem zgodności z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej z ewentualnym ponownym merytorycznym rozpoznanie sprawy [Adamiak i Borkowski 2008, 268, 299–306]. Konstrukcja trybów nadzwyczajnych stanowi wyraz zasady praworządności wyrażonej w art. 6 k.p.a., a mającej swoją podstawę w art. 7 Konstytucji RP.

Przedmiotem niniejszej publikacji jest analiza trybu weryfikacji decyzji reprzywatyizacyjnej przyjętego w ustawie o Komisji. Ustawa o Komisji zawiera regulacje odbiegające od dotychczasowego dychotomicznego podziału na weryfikację w toku instancji oraz w trybach nadzwyczajnych. Z tego względu celowe jest ustalenie, w jakim zakresie Komisja posiada kompetencje nadzorcze i merytoryczne oraz czy jest możliwe ujęcie postępowania rozpoznawczego w dotychczasowym systemie weryfikacji decyzji administracyjnych. Przedstawiając przebieg weryfikacji decyzji reprzywatyizacyjnej należy poczynić w pierwszej kolejności rozważania odnośnie do statusu Komisji oraz regulacji odnoszących się do postępowania rozpoznawczego, zwłaszcza

³ Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm. [dalej cyt.: k.p.a.].

⁴ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej cyt.: Konstytucja RP].

w zakresie koncepcji strony postępowania rozpoznawczego. Następnie istotne jest ustalenie zakresu sankcji stosowanych przez Komisję w kontekście teorii gradacji wad opartej na zróżnicowanej wadliwości decyzji administracyjnej. Tak poczynione wywody pozwolą natomiast na szczegółowe zbadanie przesłanek weryfikacji oraz ich konsekwencji w postaci dopuszczalnych rozstrzygnięć, które może wydać Komisja. Ostatecznie wymagane jest przeanalizowanie pozycji postępowania rozpoznawczego względem innych dopuszczalnych środków weryfikacji decyzji.

1. KOMISJA JAKO ORGAN ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W literaturze zauważa się, że koncepcje ustrojowe mają wpływ na instytucje procesowe, w szczególności wyznaczają właściwość poszczególnych organów, a także kształtują środki zaskarżenia [Hauser, Niewiadomski, i Wróbel 2017, 10n.]. Prezentując tryb weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnej, należy zatem odwołać się do przepisów ustrojowych zawartych w ustawie o Komisji. Według art. 3 ust. 3 ustawy o Komisji: „Komisja jest organem administracji publicznej stojącym na straży interesu publicznego, w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich”. Przez organ administracji publicznej należy rozumieć wszystkie organy i podmioty, które powołane są do wykonywania zadań publicznych w formach władczych. Jedną bowiem z immanentnych cech organów administracji publicznej jest prawo do stosowania władztwa administracyjnego, które w doktrynie utożsamia się z możliwością użycia przymusu państwowego, niewymagającego ingerencji sądów. W efekcie adresat działania jest zobowiązany dostosować się do treści działania. Jedynie organ państwowy, posiadający odpowiednie kompetencje, może zmienić działanie organu administracyjnego [Ochendowski 1997, 10–11; Zimmermann 2005, 31].

Skład osobowy Komisji jest kształtowany w ramach współdziałania władzy wykonawczej i ustawodawczej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o Komisji jej przewodniczący jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Ministra Sprawiedliwości złożony w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Natomiast członkowie Komisji są powoływani i odwoływani przez Sejm RP. Komisja jest organem kolegialnym, w skład którego wchodzi przewodniczący oraz 8 członków w randze sekretarzy stanu. Mimo różnego sposobu powoływania członków Komisja jest organem administracji rządowej⁵. W. Chróścielewski zauważa, że powoływanie członków Komisji oraz jej przewodniczącego w randze

⁵ Administracja rządowa to „zespół organów, urzędów i instytucji centralnych i terenowych, służących do zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb ludzi, wynikających z ich współżycia w społeczeństwie” [Zieliński 2013, 26–27]. Zob. także Sługocki 2007, 60.

sekretarzy stanu jednoznacznie wskazuje na przynależność Komisji do administracji rządowej. Komisja powinna być zatem traktowana jak minister w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., tj. centralny organ administracji rządowej, z wyposażeniem jej we wszystkie kompetencje, jakie kodeks przyznaje ministrom [Chróścielewski 2018, 15–16]⁶. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 5 października 2017 r.⁷ O rządowym charakterze Komisji decyduje także sposób jej finansowania, następujący z budżetu państwa, a dokładnie z części 37, której dysponentem jest Minister Sprawiedliwości zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o Komisji.

2. POSTĘPOWANIE ROZPOZNAWCZE

Komisja, jako podmiot powołany mocą ustawy do wykonywania zadań publicznych⁸, posiada ogólną kompetencję do załatwienia spraw indywidualnych w toku postępowania administracyjnego [Adamiak i Borkowski 2008, 107], któremu ustawodawca nadał nazwę postępowania rozpoznawczego⁹. Postępowanie rozpoznawcze bazuje na przepisach k.p.a. z pewnymi odstępnościami. Instytucje procesowe uregulowane w ustawie o Komisji mają na celu zapewnienie skuteczności i efektywności kontroli decyzji restrykcyjnej. Odstępstwa od zasad kodeksowych wynikają ze szczególnego przedmiotu postępowania rozpoznawczego, jakim jest „usuwanie skutków prawnych decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa”¹⁰. Pojęcie decyzji restrykcyjnej

⁶ Jako jeden z argumentów Autor wskazuje, że od decyzji i postanowień Komisji przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zgodnie z art. 36 ustawy o Komisji. Przepis ten został uchylony przez art. 1 pkt 34 ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. (Dz. U., poz. 431). Obecnie zgodnie z art. 10 ust. 4 ustawy o Komisji: „Decyzje Komisji, z wyłączeniem decyzji, o których mowa w art. 34 ust. 3, oraz postanowienia są ostateczne”.

⁷ Sygn. akt I OW 178/17, CBOSA.

⁸ Pod pojęciem zadania publicznego należy rozumieć każde działanie organu administracji publicznej wynikające z ustawy lub mające podstawę w ustawie [Wierzbowski 2009, 227]. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o Komisji: „Zadaniem Komisji jest wyjaśnianie nieprawidłowości i uchybień w działalności organów i osób prowadzących postępowania w przedmiocie wydawania decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich oraz występowanie do właściwych organów w razie stwierdzenia w toku postępowania przed Komisją istnienia okoliczności sprzyjających wydawaniu decyzji restrykcyjnych z naruszeniem prawa lub popełnianiu przestępstw bądź utrudniających ich ujawnianie”.

⁹ W ustawie o Komisji uregulowane zostały jeszcze trzy rodzaje postępowań administracyjnych, które mają charakter akcesoryjny względem postępowania rozpoznawczego. Mowa tu o postępowaniu zabezpieczającym, postępowaniu w przedmiocie nakładania i wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej oraz postępowaniu w przedmiocie orzeczenia o odszkodowaniu lub zadośćuczynieniu za poniesioną szkodę lub doznaną krzywdę przez osobę zajmującą lokal.

¹⁰ Potwierdza to nazwa ustawy oraz pierwotna treść art. 3 ust. 1 ustawy o Komisji regulująca

wyznacza zatem granice postępowania rozpoznawczego. Z art. 2 pkt 3 ustawy o Komisji wynika, że decyzją reprivatyzacyjną jest „decyzja w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej albo w przedmiocie odmowy uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu”. Ustawodawca wskazuje dodatkowo, że mogą być to również decyzje wydane w trybach nadzwyczajnych (wznowienie postępowania, uchylene, zmiana lub stwierdzenie nieważności decyzji).

Dodatkowo w ustawie o Komisji zostało podkreślone, że decyzja reprivatyzacyjna nie musi być ostateczna¹¹. Przed nowelizacją ustawy o Komisji istniały wątpliwości, czy dopuszczalne jest wszczęcie przez Komisję postępowania wobec decyzji nieostatecznej. W obecnym brzmieniu art. 2 pkt 3 ustawy o Komisji kwestia ta została uregulowana i Komisja zyskała uprawnienie do kontrolowania również decyzji nieostatecznych. Bez wątpienia okoliczność ta ma doniosłe znaczenie, gdyż pozwala na szerszą weryfikację skutków reprivatyzacji.

Należy zauważyć, że wszczęcie postępowania rozpoznawczego następuje na zasadzie oficjalności po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, których zadaniem jest wstępna weryfikacja decyzji reprivatyzacyjnej¹². Sam moment wszczęcia postępowania rozpoznawczego nie został uregulowany w ustawie o Komisji. Trzeba więc przyjąć, że datą wszczęcia postępowania z urzędu jest dzień pierwszej czynności urzędowej dokonanej w sprawie, której postępowanie dotyczy, przez organ do tego uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem, że o czynności tej powiadomiono stronę¹³.

Postępowanie rozpoznawcze, jako szczególny rodzaj postępowania administracyjnego, wymaga także ustalenia przez Komisję kręgu stron postępowania. W art. 16 ust. 2 ustawy o Komisji przyjęto, że: „O wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana przez inny organ, stroną postępowania przed Komisją jest ten organ albo inny organ właściwy do rozpoznania sprawy”. W wyroku z dnia 25 października 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie¹⁴ wyjaśnił, że jednostka samorządu

poprzednią nazwę Komisji.

¹¹ Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. decyzjami ostatecznymi są decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy.

¹² Należy zauważyć, że czynności te przypominają czynności sprawdzające uregulowane w art. 272n. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2019 r., poz. 900.

¹³ Według art. 61 § 3 k.p.a.: „O wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie”. Pierwszą czynnością urzędową będzie zatem zawiadomienie wystosowane przez organ administracyjny. Zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 1981 r., sygn. akt SA 654/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 15.

¹⁴ Sygn. akt I SA/Wa 1355/17, CBOSA.

terytorialnego jako osoba prawna, której organ wydawał decyzję reprivatyzacyjną, nie ma legitymacji do występowania jako strona postępowania przed Komisją, zwłaszcza na zasadzie tytułu prawnorzeczowego do nieruchomości. Jak trafnie dostrzegł Sąd, jedynie z pewnych rozwiązań z ustawy o Komisji da się wywieść legitymację procesową m.st. Warszawy. Komisja może bowiem orzekać o pewnych uprawnieniach na rzecz m.st. Warszawy, m.in. o zwrocie równowartości nienależnego świadczenia (art. 31 i 32 ustawy o Komisji) oraz określeniu odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (art. 41 ust. 1 i 2 ustawy o Komisji). W takim znaczeniu gmina nabywa interes prawny, gdyż chodzi o jej uprawnienia, które nie były przedmiotem rozstrzygnięcia w postępowaniu dekretowym. Odnośnie do innych organów, które mogą być stronami postępowania rozpoznawczego, trzeba podkreślić, że jest to kwestia wysoce dyskusyjna, albowiem organy uczestniczące w procesie reprivatyzacyjnym nie mają „własnego” interesu prawnego, gdyż jako podmiot prawa publicznego reprezentują państwo lub samorząd terytorialny, czyli dwa podmioty prawa publicznego mające charakter pierwotny. Przepis art. 16 ust. 2 zdanie drugie ustawy o Komisji stanowi zatem odejście od kodeksowej definicji postępowania administracyjnego, jako postępowania, w którym załatwia się sprawę indywidualną, tj. orzeka się w sposób autorytatywny o prawach i obowiązkach jednostki (art. 1 pkt 1 k.p.a.).

W pozostałym zakresie ustalenie stron postępowania następuje zgodnie z art. 28 k.p.a., z którego wynika, że: „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. W orzecznictwie sądowym jako regułę przyjęto, że stroną może być jedynie jednostka, która posiada tytuł „prawnorzeczowy” do nieruchomości warszawskiej, co skutkowało wykluczeniem najemców lokali mieszkalnych z postępowań dekretowych¹⁵. W. Chróścielewski zakwestionował dotychczasową linię orzeczniczą, zgodnie z którą jedynie posiadanie wspomnianego „prawnorzeczowego tytułu prawnego” stwarza możliwość posiadania przymiotu strony w postępowaniach dekretowych [Chróścielewski 2018, 13–14]. Na tle ustawy o Komisji takie wątpliwości już nie istnieją. Po pierwsze, podstawą wydania decyzji przez Komisję jest ustalenie, że osobie zajmującej lokal utrudniono korzystanie z lokalu wskutek groźby bezprawnej, przemocy wobec tej osoby lub przemocy innego rodzaju. Po drugie, najemcy lokali mogą z tego tytułu żądać odszkodowania lub zadośćuczynienia od m.st. Warszawy. Przepisy te mają bez wątpienia charakter materialnoprawny i są wystarczającą podstawą do uznania, że najemcy lokali mają interes prawny w wydaniu decyzji przez Komisję.

Odnośnie do postępowania dowodowego należy zauważyć, że zgodnie z art. 17 ustawy o Komisji postępowanie wyjaśniające może być prowadzone

¹⁵ Przykładowo wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2016 r., sygn. akt I OSK 2812/15, CBOSA.

w formie rozprawy administracyjnej, ewentualnie w postępowaniu gabinetowym (niejawnym). Ustawa o Komisji modyfikuje jedynie w pewnym zakresie reguły postępowania wyjaśniającego. Zgodnie z art. 30 ust. 3 ustawy o Komisji ciężar udowodnienia, że została spełniona przesłanka posiadania nieruchomości warszawskiej spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne. Ponadto ustawodawca dopuścił, aby Komisja mogła orzekać na podstawie materiałów i informacji zebranych w innych postępowaniach (art. 17a ustawy o Komisji). Zwiększono również dolegliwość środków dyscyplinujących uczestników postępowania poprzez zwiększenie wysokości grzywien (art. 19–20 ustawy o Komisji) oraz przymusowego doprowadzenia na rozprawę (art. 20a ustawy o Komisji). W pozostałym zakresie Komisja obowiązana jest do przestrzegania zasad ustalania stanu faktycznego zawartych w regulacjach kodeksowych (art. 7, 77, 80 k.p.a.).

3. GRADACJA WADLIWOŚCI DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

W art. 30 ust. 1 ustawy o Komisji wskazane zostały podstawy, według których powinna nastąpić weryfikacja decyzji reprivatyzacyjnej przez Komisję. Podstawy te da się podzielić na związane z: 1) kwalifikowanym naruszeniem prawa procesowego i prawa materialnego (art. 30 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o Komisji), 2) innym naruszeniem przepisów prawa procesowego i prawa materialnego (art. 30 ust. 1 pkt 4a–4b i pkt 7–8 ustawy o Komisji), 3) naruszeniem interesu społecznego (art. 30 ust. 1 pkt 5–6 ustawy o Komisji). Stwierdzenie jednego z naruszeń otwiera Komisji drogę do wydania decyzji i usunięcia naruszenia prawa powstałego wskutek wydania wadliwej decyzji reprivatyzacyjnej. Nie oznacza to jednak, że każde naruszenie prawa (czy interesu społecznego) będzie skutkowało wyeliminowaniem decyzji reprivatyzacyjnej z obrotu prawnego. W administracyjnym prawie procesowym weryfikacja decyzji administracyjnej oparta jest bowiem na teorii gradacji wad, której założeniem jest, że w zależności od stopnia naruszenia prawa i rodzaju naruszenia prawa zależne jest wyprowadzenie konsekwencji co do mocy obowiązującej decyzji administracyjnej. W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że niemożliwe jest przyjęcie bezwzględnej realizacji zasady praworządności. Tworząc system weryfikacji należy wziąć pod uwagę również ochronę praw nabytych. W takim wypadku istotne staje się wyznaczenie granic między różnymi wadliwościami decyzji administracyjnej (tzw. gradacja wad) [Adamiak 1986, 37].

Koncepcję gradacji wad przyjmował T. Hilarowicz. Autor ten określił akt administracyjny prawidłowy jako akt zgodny z przepisami formalnymi (w zakresie właściwości, czyli kompetencji, i zasadami postępowania) i materialnymi. Niezgodność z tymi przepisami powoduje wadliwość aktu. Zdaniem autora wadliwość może mieć różne stopnie: wadliwość idąca tak daleko, że

powoduje absolutną nieważność aktu administracyjnego oraz wadliwość powodująca względną nieważność aktu administracyjnego [Hilarowicz 1924, 15]. Jak wyjaśnił, „O absolutnej, czyli bezwzględnej nieważności aktu administracyjnego mówimy wówczas, gdy wadliwości aktu są tak wielkie, że w ogóle nie możemy mówić o istnieniu aktu administracyjnego; w tym wypadku akt może być uważany za nieistniejący, chociaż jeszcze właściwa władza nie orzekła o jego nieważności. Takim bezwzględnie nieważnym aktem administracyjnym byłoby np. nałożenie podatku przez władzę wojskową lub nominacja starosty dokonana przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (z powodu absolutnej niekompetencji)” [tamże]. Natomiast według autora, „[...] o względnej nieważności aktu administracyjnego mówimy wówczas, gdy akt administracyjny wprawdzie istnieje, ale z powodu wadliwości może być przez właściwą władzę unieważniony. Dopóki jednak unieważniony nie zostanie, musi być uważany za istniejący. Takim aktem byłoby np. nałożenie przez władzę skarbową podatku, który się jednak od danego obywatela nie należy. Najniższy stopień wadliwości aktów administracyjnych polega na tym, że odnośny akt nie jest wprawdzie absolutnie nieważny ani też nie może być za nieważny uznany, jednakże jest dotknięty pewnymi wadliwościami, które mogą być poprawione, sprostowane, względnie usunięte bez niszczenia całego aktu” [tamże]. Z kolei J. Starościak, dokonując klasyfikacji wadliwości aktu administracyjnego, wyróżnił wadliwość nieistotną oraz wadliwość istotną. Wadliwość nieistotna aktu powoduje jedynie sprostowanie, wadliwość istotna musi natomiast spowodować uchylene akt. W grupie aktów wadliwych wyróżnia się akty wadliwe w takim stopniu, że w przypadkach wyraźnie wskazanych w ustawie powodują nieważność aktu administracyjnego z mocy prawa, i przyjmuje się, że nieważność można uznać za kwalifikowaną wadliwość aktu administracyjnego [Starościak 1987, 78–79].

Z uwagi na odesłanie do przepisów k.p.a., przedstawiona koncepcja będzie miała zastosowanie również w postępowaniu rozpoznawczym przed Komisją z pewnymi modyfikacjami wynikającymi ze specyfiki kontroli decyzji reprivatyzacyjnych. Należy zauważyć, że ustawodawca nie powiązał wadliwości decyzji reprivatyzacyjnej z konkretnym typem rozstrzygnięcia, w efekcie czego od Komisji zależy, jaka sankcja powinna być zastosowana wobec decyzji reprivatyzacyjnej. Komisja nie posiada jednak swobody przy wyborze rozstrzygnięcia. Koncepcja gradacji wad wymusza ustalenie, jakim rodzajem wadliwości jest obarczona decyzja reprivatyzacyjna. Dopiero określenie wadliwości daje prawo Komisji do wydania decyzji administracyjnej.

Komisja powinna w pierwszej kolejności rozważyć, czy nie występują w sprawie kwalifikowane wady materialnoprawne dające podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej, następnie inne naruszenia prawa materialnego, które miałyby wpływ na treść kontrolowanej decyzji, a w konsekwencji na wzruszenie decyzji reprivatyzacyjnej. Po wykluczeniu

wadliwości materialnoprawnej, Komisja obowiązana jest zbadać, czy naruszone zostały przepisy postępowania administracyjnego, począwszy od wadliwości kwalifikowanej, będącej podstawą wznowienia postępowania, skończywszy na naruszeniu innych przepisów postępowania, które mogły mieć wpływ na wynik sprawy. W przypadku braku wadliwości materialnoprawnej i procesowej Komisja powinna ostatecznie ustalić, czy skutki wywołane przez decyzję reprivatyzacyjną były zgodne z interesem społecznym (przesłanki słusznościowe). Całość weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnej dopełnia sankcja stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji reprivatyzacyjnej oparta na przesłance wywołania nieodwracalnych skutków prawnych przez decyzję reprivatyzacyjną w rozumieniu przyjętym w art. 2 pkt 4 ustawy o Komisji.

4. WERYFIKACJA DECYZJI REPRYWATYZACYJNEJ

Najdalej idącą wadliwością, jaką może być obarczona decyzja reprivatyzacyjna, jest kwalifikowana istotna wadliwość materialnoprawna, polegająca na wydaniu decyzji z rażącym naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy o Komisji. W takich przypadkach Komisja stwierdza nieważność decyzji zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy o Komisji¹⁶. Na gruncie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przyjmuje się, że przez rażące naruszenie prawa należy rozumieć zasadniczo oczywiste naruszenie prawa materialnego. Kwalifikowane naruszenie prawa procesowego może bowiem wystąpić wtedy, gdy przepisy nakazują organowi obligatoryjne podjęcie czynności procesowych, z zastrzeżeniem, że przepisy te nie budzą wątpliwości interpretacyjnych. Z uwagi na ocenny charakter przepisów regulujących postępowanie wyjaśniające, naruszenia art. 7 w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. nie można zaliczyć do rażącego naruszenia prawa [Adamiak 2012, 52–53]. Rażące naruszenie prawa wystąpi w sytuacji, gdy podstawa prawna do wydania decyzji istnieje, jednak rozstrzygnięcie zawarte w decyzji w sposób oczywisty odbiega od obiektywnie istniejącego i możliwego do zastosowania stanu prawnego [Wierzbowski 2010, 227–28].

W przypadku niestwierdzenia kwalifikowanej wadliwości materialnoprawnej wymagane jest ustalenie, czy w sprawie wystąpiły wady z art. 30 ust. 1 pkt 1–3 ustawy o Komisji, które są istotnymi kwalifikowanymi wadami postępowania i odnoszą się do naruszenia zasad prawdy obiektywnej, uregulowanej w art. 7 k.p.a.¹⁷. Wady te są wzorowane na podstawach

¹⁶ Należy zauważyć, że w art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy o Komisji błędnie wskazano, że Komisja może stwierdzić nieważność postanowienia. Postępowanie rozpoznawcze dotyczy jedynie decyzji reprivatyzacyjnych. Nie wystąpi zatem sytuacja, że Komisja stwierdzi nieważność postanowienia administracyjnego.

¹⁷ Zgodnie z art. 7 k.p.a.: „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do

wznowienia postępowania uregulowanych w art. 145 § 1 pkt 1, 2 i 5 k.p.a. W przypadku wznowienia postępowania zauważa się, że błędy w ustaleniu stanu faktycznego nie przekreślają z góry prawidłowości decyzji reprivatyzacyjnej [Jaśkowska i Wróbel 2016, 773–78]. Nie ulega wątpliwości, że tożsamą regułą orzekania należy przyjąć w postępowaniu rozpoznawczym. Z treści art. 151 § 1 k.p.a. wynika, że organ administracji publicznej może uchylić decyzję ostateczną jedynie wtedy, gdy zaistnieje potrzeba wydania decyzji o odmiennej treści. Przesłanki uregulowane w art. 30 ust. 1 pkt 1–3 ustawy o Komisji dotyczą istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych lub nowych dowodów. Wzruszenie decyzji reprivatyzacyjnej powinno zatem zostać poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym, w którym Komisja udowodni, że wskutek błędnie ustalonego stanu faktycznego decyzja reprivatyzacyjna jest niezgodna z prawem, w szczególności z art. 7, art. 77 oraz art. 80 k.p.a. Komisja powinna bowiem we własnym zakresie ustalić prawidłowy stan faktyczny, stanowiący w tym przypadku wzorzec kontroli decyzji reprivatyzacyjnej, dający podstawę do uznania, że organ właściwy do rozpoznania wniosku dekretowego wydał decyzję opartą na wadliwie ustalonym stanie faktycznym.

W zakresie istotnej, lecz niekwalifikowanej wadliwości materialnoprawnej należy wyjaśnić, że naruszenie prawa materialnego może występować w dwóch formach, jako błędna wykładnia przepisów prawa oraz jako błędne wyprowadzenie konsekwencji prawnej¹⁸. W ustawie o Komisji wskazano na dwie wady opierające się na błędnej subsumpcji.

Po pierwsze, decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli została wydana pomimo przyznania, na podstawie przepisów odrębnych, świadczenia w związku z przejściem własności nieruchomości. Dotyczy to zagadnienia indemnizacji, które ma swoje oparcie w ustawie z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych¹⁹. Po drugie, decyzja reprivatyzacyjna jest wadliwa, jeżeli nie zostało ustalone posiadanie nieruchomości warszawskiej przez dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy²⁰. Wymaga wskazania, że wada ta

dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”.

¹⁸ Zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 16 lipca 2015 r., sygn. akt II OSK 13/14, *Legalis* nr 1332184, z dnia 30 września 2015 r., sygn. akt II FSK 1773/13, *Legalis* nr 1362617.

¹⁹ Dz. U. Nr 12, poz. 65.

²⁰ Dz. U. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.

ma charakter mieszany i dotyczy zarówno wykładni prawa, jak i niepełnego, nieprawidłowego postępowania wyjaśniającego.

Podstawę weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnej stanowią również inne istotne naruszenia prawa procesowego lub prawa materialnego (art. 31 ust. 4a ustawy o Komisji). Chodzi o naruszenia, których nie można zaliczyć do wcześniej omówionych wad. W wypadku naruszeń prawa procesowego i prawa materialnego ustawodawca wymaga, aby miały one wpływ na wynik sprawy. Tożsama regulacja występuje w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Na gruncie art. 145 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²¹ w doktrynie wyjaśnia się, że przez możliwość istotnego wpływania na wynik sprawy należy rozumieć prawdopodobieństwo oddziaływania naruszeń prawa procesowego na treść decyzji [Kabat 2009, 160]²². Komisja musi zatem wykazać, że gdyby nie doszło do naruszenia przepisów postępowania, to rozstrzygnięcie sprawy najprawdopodobniej mogłoby być inne²³.

Weryfikacja decyzji reprivatyzacyjnej następuje również pod kątem zgodności z interesem społecznym, o czym stanowi art. 30 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o Komisji. Konstrukcja ta stanowi rozwinięcie zasady uwzględniania interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.). W doktrynie wskazuje się, że interes społeczny jest pojęciem o nieokreślonej treści i ulegający ciągłym zmianom [Wyrzykowski 1986, 26]. W konsekwencji to organ administracji publicznej każdorazowo nadaje znaczenie interesowi społecznemu. W przypadku spraw dekretowych interes społeczny należy rozumieć jako roszczenie o zwrot nieruchomości budynkowej, które zostało nabyte za kwotę nieadekwatną w ocenie ogółu w kontekście pogorszenia się sytuacji lokatorów reprivatyzowanych nieruchomości. W interesie społecznym będzie mieściło się negatywne postrzeganie przez społeczność reprivatyzacji danej nieruchomości warszawskiej i skutków, które ta reprivatyzacja wywołała. Takie rozumienie interesu społecznego będzie zbieżne z funkcjonującym na gruncie prawa cywilnego pojęciem „nadużycia prawa”. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²⁴: „Nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony”. Opierając się na względach słusznościowych, Komisja powinna wziąć pod uwagę różne wartości: praworządności, ochrony praw

²¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 z późn. zm. [dalej cyt.: p.p.s.a.].

²² Zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 433/10, LEX nr 755606.

²³ Por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 25 listopada 2014 r., sygn. akt II FSK 1224/13, LEX nr 1595886; z dnia 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt I OSK 160/13, LEX nr 1569474 i z dnia 25 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 62/13, LEX nr 1488135.

²⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 1145.

słusznie nabytych, interesu prawnego stron postępowania, słusznego interesu obywateli, interesu społecznego. Z tego względu wzruszanie decyzji reprivatyzacyjnej z uwagi na jej niezgodność z interesem społecznym powinno się traktować jako ostatni etap weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnej. Podstawy słusnościowe nie będą jednak miały zastosowania wobec decyzji nieostatecznej. Z zasady trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 § 1 k.p.a.) należy wywieść, że tylko decyzje ostateczne wywołują skutki prawne i mają domniemanie prawidłowości. Zgodnie z art. 101 § 1 k.p.a.: „Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej”. W takim układzie Komisja nie może stwierdzić, że nieostateczna decyzja narusza interes ogółu, gdyż jest to okoliczność jedynie potencjalna i niepewna.

Ustawodawca zdecydował się również na wprowadzenie sankcji niezgodności z prawem, która – jak podnosi B. Adamiak – stanowi kompromis na rzecz ochrony praw nabytych kosztem ochrony praworządności, interesu publicznego. Głównym celem sankcji niezgodności jest pozostawienie w obrocie prawnym wadliwej decyzji i uznaniu skutków prawnych wywołanych przez tę decyzję, nawet jeśli wadliwość miała charakter kwalifikowany. Sankcja ta dotyczy zarówno wadliwości procesowej, jak i materialnoprawnej [Hauser, Niewiadomski, i Wróbel 2017, 284]. W postępowaniu rozpoznawczym sankcja ta ma zastosowanie niezależnie od stopnia wadliwości decyzji reprivatyzacyjnej i opiera się na wywołaniu przez decyzję reprivatyzacyjną nieodwracalnych skutków na gruncie prawa cywilnego²⁵. W tym przypadku Komisja uprawniona jest do nałożenia obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia na osobę: 1) na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną; 2) 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 władła nieruchomości, której dotyczyła decyzja; 3) która nabyła w złej wierze własność lub prawo użytkowania wieczystego od osoby, na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną.

5. RODZAJE ROZSTRZYGNIEĆ

Z art. 29 ust. 1 ustawy o Komisji należy wywieść, że formy decyzji, które mogą zapaść w postępowaniu rozpoznawczym, ukształtowane zostały na wzór decyzji wydawanych przez organy odwoławcze (art. 138 § 1–2 k.p.a.)

²⁵ Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy o Komisji nieodwracalne skutki prawne 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”.

oraz decyzji wydawanych w trybach nadzwyczajnych (art. 151 i 158 k.p.a.). Oznacza to, że Komisja uprawniona jest do wydawania decyzji zarówno merytorycznych, merytorycznie-reformacyjnych, jak i kasacyjnych²⁶.

Artykuł 29 ust. 1 pkt 1–2 ustawy o Komisji reguluje rozstrzygnięcia merytoryczne Komisji, które przesądzają o treści rozstrzygnięcia sprawy będącej przedmiotem postępowania odwoławczego. Komisja może utrzymać w mocy decyzję reprivatyzacyjną. Wydanie tej treści rozstrzygnięcia będzie miało miejsce wtedy, gdy w wyniku rozpoznania sprawy rozstrzygnięcie Komisji będzie pokrywać się z rozstrzygnięciem zawartym w decyzji reprivatyzacyjnej. Taka sytuacja będzie występować, gdy decyzja reprivatyzacyjna jest zgodna z prawem materialnym, procesowym i nie będzie naruszać interesu społecznego w ramach określonych w art. 30 ust. 1 ustawy o Komisji. W przypadku, gdy decyzja jest niezgodna z przepisami prawa lub ze względów słusznościowych, powinna zostać wzruszona, Komisja władna będzie uchylić decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i w tym zakresie orzec co do istoty sprawy. Niezgodność z przepisami prawa to niezgodność z przepisami prawa materialnego lub przepisami prawa procesowego. Odwołując się znowu do teorii gradacji wad, taka wadliwość musi mieć charakter istotny. Jeśli jednak decyzja reprivatyzacyjna została wydana wskutek rażącego naruszenia prawa lub bez podstawy prawnej, będzie ona podlegać stwierdzeniu nieważności. W ustawie o Komisji dopuszczalne jest stosowanie sankcji nieważności także w stosunku do decyzji nieostatecznej, co przecina spór toczący się na gruncie art. 156 k.p.a. odnośnie do sankcji nieważności w sprawach decyzji nieostatecznych. Ustawodawca wyłączył merytoryczno-reformacyjne rozstrzygnięcie sprawy, jeżeli nieruchomości warszawska jest zamieszkała przez lokatorów, którym do dnia wydania decyzji reprivatyzacyjnej nie zapewniono lokali zamiennych lub lokali socjalnych. Komisja może jedynie uchylić decyzję reprivatyzacyjną i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia (art. 30 ust. 4 ustawy o Komisji).

W art. 29 ust. 1 pkt 6 ustawy o Komisji ustawodawca wskazał, że możliwe jest rozpoznanie wniosku dekretowego przez Komisję. Z uwagi na to, że organem właściwym do rozpoznania wniosku jest Prezydent m.st. Warszawy, należy przyjąć, że regulacja ma charakter jedynie doprecyzowujący i wskazujący na kompetencje reformatoryjne Komisji. W toku postępowania rozpoznawczego nie ma podstaw do rozpoznania samego wniosku dekretowego bez wzruszenia decyzji reprivatyzacyjnej. Organem właściwym do rozpoznawania wniosków dekretowych jest Prezydent m.st. Warszawy.

Artykuł 29 ust. 1 pkt 2 *in fine* i pkt 3 ustawy o Komisji dają podstawę do wydania decyzji kasacyjnych. Decyzja kasacyjna typowa, czyli kończąca rozpatrzenie sprawy, będzie uzasadniona, gdy postępowanie przed organem,

²⁶ Podział na decyzje merytoryczne, merytorycznie-reformacyjne i kasacyjne przyjmuje B. Adamiak [Adamiak i Borkowski 2017, 720–35].

który wydał decyzję reprivatyzacyjną, było bezprzedmiotowe. Zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a.: „Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części”. Istota tego rodzaju polega na tym, że organ, uchylając decyzję organu niższego stopnia, nie rozstrzyga sprawy pod względem merytorycznym (co do jej istoty). W przypadku decyzji reprivatyzacyjnych taka wadliwość może występować w sytuacji: 1) braku stron postępowania dekretoowego (przyczyny podmiotowe), np. śmierć strony i brak spadkobierców, 2) nieistnienia decyzji reprivatyzacyjnej (przyczyny przedmiotowe), np. w przypadku niedoręczenia decyzji.

Wydanie decyzji kasacyjnej z przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia może być dopuszczalne wtedy, gdy organ odwoławczy stwierdzi istnienie podstaw do merytorycznego rozstrzygnięcia danej sprawy. W przypadku weryfikacji decyzji w toku instancji przyjmuje się, że wydanie takiego typu rozstrzygnięcia jest wyjątkiem od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Wydanie decyzji kasacyjnej z przekazaniem, obwarowane jest wymogiem wydania przez Komisję decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem prawa, przy stwierdzeniu, że istnieje konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy mający istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Ustawodawca zdecydował, że Komisja nie jest uprawniona do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego za organ dekretoowy. W takim układzie pozycja procesowa Komisji porównywalna jest do pozycji organu odwoławczego. Jako przykłady podstaw do wydania takiej decyzji należy wskazać: nieprzewodzenie postępowania wyjaśniającego czy pominięcie ustalenia istotnych okoliczności faktycznych sprawy („przesłanka posiadania”). Wydając decyzję kasacyjną z przekazaniem sprawy, Komisja obowiązana jest sformułować zalecenia co do dalszego postępowania w sprawie weryfikowanej decyzji reprivatyzacyjnej.

Do katalogu decyzji kasacyjnych należy zaliczyć również rozstrzygnięcie polegające na uchynieniu przez Komisję decyzji reprivatyzacyjnej i zawieszeniu postępowania z uwagi na przeszkody uniemożliwiające dalsze prowadzenie postępowania i wydanie decyzji. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „przeszkody”. Należy się domyślać, że chodzi o podstawy do zawieszenia ogólnego postępowania administracyjnego. Ze względu na brak szczególnych regulacji w tym zakresie zasadne jest odwołanie się do regulacji kodeksowych, tj. przepisów art. 97–103 k.p.a. Należy wskazać, że zawieszeniu podlega postępowanie przed organem dekretoowym. Jeśli zatem ustanie „przeszkoda”, to właściwy organ orzeknie w sprawie wniosku dekretoowego, uwzględniając stwierdzone przez Komisję wady decyzji.

Niezależnie od ww. typów decyzji, Komisja posiada prawo do wydania decyzji stwierdzającej niezgodność z prawem decyzji reprivatyzacyjnej. Decyzja taka nie eliminuje z obrotu prawnego decyzji dotkniętej wadliwością.

Stanowi natomiast podstawę do orzeczenia przez Komisję zwrotu nienależnego świadczenia ewentualnie prowadzenia postępowania odszkodowawczego.

6. POSTĘPOWANIE ROZPOZNAWCZE A INNE ŚRODKI WERYFIKACJI NA DRODZE ADMINISTRACYJNEJ

W ustawie o Komisji niewątpliwie ustawodawca przyjął jako podstawy weryfikacji część przesłanek z trybów nadzwyczajnych (wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności), uregulowanych już w k.p.a. Weryfikacja decyzji reprivatyzacyjnej może zatem przebiegać równolegle w różnych postępowaniach. W tym zakresie postępowanie przed Komisją jest konkurencyjne względem trybów nadzwyczajnych. Postępowanie rozpoznawcze ma jednak pierwszeństwo względem innych postępowań zarówno administracyjnych, jak i sądowych. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o Komisji: „W razie wszczęcia postępowania rozpoznawczego toczące się przed organem administracji, sądem administracyjnym, sądem powszechnym lub Sądem Najwyższym postępowanie dotyczące decyzji reprivatyzacyjnej albo postępowanie o zapłatę odszkodowania lub wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości, albo inne postępowanie przed tymi organami lub sądami toczące się na skutek wydania decyzji reprivatyzacyjnej podlegają zawieszeniu”. W sytuacji wszczęcia postępowania przez Komisję dochodzi do przeniesienia weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnej na drogę postępowania rozpoznawczego. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 5 października 2017 r., mimo że postępowanie rozpoznawcze i postępowanie w trybach nadzwyczajnych na gruncie prawa materialnego dotyczą tej sprawy, to procesowo są to dwie odrębne sprawy.

Relacje między wskazanymi postępowaniami w pewnej mierze przypominają stosunek ogólnego postępowania administracyjnego względem postępowania sądownoadministracyjnego. Według art. 56 p.p.s.a.: „W razie wniesienia skargi do sądu po wszczęciu postępowania administracyjnego w celu zmiany, uchylecia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania, postępowanie sądowe podlega zawieszeniu”. Zgodnie natomiast z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2017 r., „W trakcie postępowania sądownoadministracyjnego można wszcząć postępowanie administracyjne w celu zmiany, uchylecia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania w sprawie kontrolowanego przez sąd rozstrzygnięcia, jednakże organ administracji publicznej obowiązany jest zawiesić to postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r.,

poz. 23 ze zmianami) do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego²⁷.

Wydanie decyzji przez Komisję przesądza natomiast o dalszym toku postępowania administracyjnego. W przypadku stwierdzenia nieważności lub wzruszenia decyzji reprzywatyzacyjnej przez Komisję, postępowanie w trybach nadzwyczajnych podlega umorzeniu z uwagi na brak przedmiotu postępowania, tj. decyzji reprzywatyzacyjnej, podlegającej weryfikacji w trybie nadzwyczajnym (wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności). Z uwagi jednak na przeniesienie do ustawy o Komisji tylko części przesłanek z trybów nadzwyczajnych, dopuszczalne będzie dalsze prowadzenie postępowania w trybach nadzwyczajnych, jeśli decyzja reprzywatyzacyjna zostanie przez Komisję utrzymana w mocy lub postępowanie przed Komisją zostanie umorzone.

Odnośnie do nieostatecznych decyzji reprzywatyzacyjnych należy przyjąć, że organ odwoławczy nie będzie mógł dalej orzekać w sprawie. Komisja może orzekać merytorycznie, w rezultacie jej decyzja będzie zastępować decyzję organu odwoławczego. Tak powstała dewolucja kompetencji wymaga od organu odwoławczego umorzenia postępowania.

Decyzje Komisji podlegają weryfikacji w trybach nadzwyczajnych. Ustawodawca ograniczył jednak stronie prawo wszczęcia trybów nadzwyczajnych na jej wniosek. Zgodnie z art. 39a ustawy o Komisji: „Od decyzji Komisji stronie nie przysługują przewidziane w odrębnych przepisach środki prawne wzruszenia decyzji dotyczące wznowienia postępowania, uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji”. Tożsama regulacja obowiązuje na gruncie ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów²⁸. Według art. 82 ust. 1 tej ustawy: „Od decyzji Prezesa Urzędu stronie nie przysługują środki prawne wzruszenia decyzji przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego, dotyczące wznowienia postępowania, uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji”. Wymaga wyjaśnienia, że od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przysługuje odwołanie do sądu powszechnego (Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów), który orzeka merytorycznie, co wyklucza możliwość późniejszej weryfikacji decyzji Prezesa Urzędu na drodze administracyjnej na wniosek strony. Strona ma jednak prawo do wznowienia postępowania sądowego. W przypadku decyzji Komisji kontrola sądowa przebiega według kryterium legalności. Sąd administracyjny nie orzeka bowiem merytorycznie. Nie wydaje się zatem trafne przenoszenie rozwiązań z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Należy bowiem mieć na uwadze, że decyzja merytoryczna Komisji zastępuje decyzję reprzywatyzacyjną organu dekretowego, względem której mogą być wszczynane tryby nadzwyczajne bez ograniczeń.

²⁷ Sygn. akt II GPS 1/17, CBOSA.

²⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 369 [dalej cyt.: ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów].

Takie zróżnicowanie sytuacji prawnej jednostki nie może być wywiedzione ze szczególnej pozycji Komisji. Rozstrzygnięcia Komisji mogą być również wadliwe.

WNIOSKI

Z poczynionych rozważań wynika, że weryfikacja decyzji reprivatyzacyjnej w toku postępowania rozpoznawczego stanowi modyfikację dotychczasowych instytucji kodeksowych trybów nadzwyczajnych. Należy zgodzić się z B. Adamiak, że jest to przykład dekodyfikacji [Adamiak 2018, 38, 41]. Tryb weryfikacji na gruncie ustawy o Komisji został uzupełniony o większą możliwość orzekania merytorycznego poprzez dopuszczalność weryfikacji decyzji nieostatecznych, przy czym kryteria weryfikacji takich decyzji są identyczne jak w przypadku decyzji ostatecznych. Przyjęcie takiej formy kontroli decyzji reprivatyzacyjnej wynika ze szczególnej pozycji ustrojowej Komisji, będącej centralnym organem administracji rządowej, powoływanym w ramach współdziałania władzy ustawodawczej i wykonawczej. Z uwagi na przedmiot postępowania rozpoznawczego ustawodawca dokonał modyfikacji części regulacji kodeksowych, w szczególności przyznano status strony m.st. Warszawa, ale także jednostkom pokrzywdzonym reprivatyzacją nieruchomości warszawskich. Należy jednak zauważyć, że kontrola prawidłowości decyzji reprivatyzacyjnej została oparta na wypracowanej w doktrynie teorii gradacji wad (istotnych, kwalifikowanych). W ustawie o Komisji wprowadzono natomiast nowe elementy konstrukcji wadliwości decyzji, łącząc wadliwość procesową, wadliwość materialną i względy słusznościowe. Odnosząc się do regulacji kodeksowych należy zauważyć, że Komisja może stosować sankcję nieważności, wzruszalności oraz stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji reprivatyzacyjnej. W tym ostatnim przypadku sankcja wadliwości decyzji została skorelowana z przesłanką nieodwracalnych skutków prawnych. Ustawodawca przesądził przy tym, że postępowanie rozpoznawcze jest konkurencyjne względem innych trybów weryfikacji. Wynika to z kompleksowego charakteru kontroli dokonywanej przez Komisję oraz wielości przesłanek weryfikacji mających różny charakter. Z tego względu ustawodawca dał Komisji pierwszeństwo do weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnej. W konsekwencji należy uznać, że mimo swoich odrębności postępowanie przed Komisją jest szczególnym rodzajem trybu nadzwyczajnego z poszerzonym elementem merytorycznego orzekania.

PIŚMIENNICTWO

- Adamiak, Barbara. 1986. *Wadliwość decyzji administracyjnej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Adamiak, Barbara. 2012. „Gradacja naruszenia procesowego prawa administracyjnego.” *Państwo i Prawo* 3:45–54.
- Adamiak, Barbara. 2018. „Dekodyfikacji nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego.” W *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Wojciech Chróścielewski, i Zbigniew Kmiecik, 33–44. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Adamiak, Barbara, i Jacek Borkowski. 2008. *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*. Warszawa: LexisNexis.
- Adamiak, Barbara, i Jacek Borkowski. 2017. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Chróścielewski, Wojciech. 2018. „Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich.” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 1:9–26.
- Hauser, Roman, Zygmunt Niewiadomski, i Andrzej Wróbel, red. 2017. *System Prawa Administracyjnego*. T. 9: *Prawo procesowe administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Hilarowicz, Tadeusz. 1924. *Ogólne zasady teorii administracji, zasady ustroju rządowych władz administracyjnych i postępowania administracyjnego. Dodatek. Tematy do ćwiczeń administracyjnych. Streszczenie 6-ciu wykładów, wygłoszonych na kursie dla urzędników państwowych, w listopadzie – grudniu 1924 r.* Warszawa: Nakład Zarządu Głównego Stowarzyszenia Urzędników Państwowych.
- Jaśkowska, Małgorzata, i Andrzej Wróbel. 2016. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kabat, Andrzej. 2009. „Orzeczenie wojewódzkiego sadu administracyjnego uwzględniającego skargę na decyzję lub postanowienie.” W *Instytucje procesu administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. Jerzy Pośluszny, Zbigniew Czarnik, i Robert Sawuła, 160. Przemysł–Rzeszów: Wyższa Szkoła Prawa i Administracji.
- Ochendowski, Eugeniusz. 1997. *Prawo Administracyjne. Część ogólna*. Toruń: Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora.
- Sługocki, Janusz. 2007. *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*. Warszawa–Kraków: Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Starościeiak, Jerzy. 1978. „Prawne formy i metody działania administracji.” W *System Prawa Administracyjnego*, red. Jerzy Starościeiak, t. 3, 78–79. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Wierzbowski, Marek, Jacek Jagielski, Jacek Lang, Marek Szubiakowski, i Aleksandra Wiktorowska, red. 2009. *Prawo administracyjne*. Warszawa: LexisNexis.
- Wierzbowski, Marek, Marek Szubiakowski, i Aleksandra Wiktorowska, red. 2010. *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Wyrzykowski, Mirosław. 1986. *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Zieliński, Eugeniusz. 2013. *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo ASPRA.
- Zimmermann, Jan. 2005. *Prawo administracyjne*. Kraków: Wydawnictwo Zakamycze.

THE REVIEW OF THE REPRIVATIZATION DECISION
IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS
BEFORE THE COMMISSION FOR THE REPRIVATIZATION
OF THE REAL ESTATES IN WARSAW

Summary. The purpose of this article is to analyze the review procedure of the reprivatization decision in proceedings before the Commission for the reprivatization of the real estates in Warsaw. Proceedings before the Commission are recognized as a special type of extraordinary verification of decisions. The Act on the Commission contains regulations departing from the Code of Administrative Procedure, which arise, inter alia, from the special political position of the Commission and the subject of the proceedings. The control of the correctness of the reprivatization decision was based on the theory of gradation's defects developed in the doctrine, which takes into account the violation of the social interest.

Key words: administrative proceeding, reprivatization decision, vitiating of administrative decisions

Information about Author: Radosław Bulejak, Ph.D. – attorney-at-law; e-mail: radoslawbulejak@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-1240-526X>

Information about Author: Katarzyna Styś, J.C.L. – Department of Law and Administrative Proceedings, Faculty of Law and Administration at the University of Warsaw; e-mail: katarzyna.stys@poczta.onet.pl; <https://orcid.org/0000-0002-0947-1680>