

Przemysław Ostojski

Jawność w postępowaniu rozpoznawczym przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich

Streszczenie

Artykuł dotyczy jawności postępowania rozpoznawczego przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, które stanowi postępowanie szczególne w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego, regulowanego przepisami k.p.a. W wyniku dokonanej analizy dogmatycznej dowiodłem, że w postępowaniu tym obowiązują reguły odpowiadające nie tylko jawności wewnętrznej – typowej dla postępowań administracyjnych, ale również jawności zewnętrznej – co stanowi swoiste *novum*, tworzące wysoki standard przejrzystości postępowania administracyjnego. Jawność zewnętrzna w postępowaniu rozpoznawczym przed Komisją polega na prowadzeniu jawnej rozprawy, z której za zgodą przewodniczącego dopuszcza się utrwalanie obrazu i dźwięku przez środki masowego przekazu. Ponadto ustawodawca nakazał również publikację decyzji kończących postępowanie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. W praktyce w Biuletynie tym publikowanych jest szereg informacji o postępowaniu, w tym zawiadomienia, wezwania, postanowienia i decyzje.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, zasady ogólne postępowania administracyjnego, dostęp do akt, zasada przejrzystości, zasada jawności, reprivatyzacja, nieruchomości warszawskie, postępowanie dekreto- we, Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich

1. Uwagi wprowadzające

Postępowania rozpoznawcze w sprawie wydania decyzji reprivatyzacyjnej dotyczącej nieruchomości warszawskiej, wydanej z naruszeniem prawa, toczy się przed organem szczególnym w polskim systemie prawnym – Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich¹. Organ ten jest organem administracji rządowej, stojącym na straży interesu publicznego². Komisja ma wydawać rozstrzygnięcia będące rezultatem weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości war-

¹ Przywoływana dalej w skrócie jako „Komisja”.

² W. Chróścielewski, *Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, z. 1, s. 9 i n.; postanowienie NSA z dnia 5.10.2017 r., sygn. akt I OW 191/17, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

szawskich³. Podstawę prawną postępowania rozpoznawczego przed Komisją stanowią przepisy ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa⁴, oraz – w sprawach nieuregulowanych – odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵, z wyłączeniem art. 8 § 2, art. 13, art. 25, art. 31, art. 96–96n, art. 114–122, art. 127–144 tej ustawy. Przed wszystkim ze względu na jego kształt prawnoprocesowy, a także stosowane w jego toku przepisy prawne, postępowanie rozpoznawcze przed Komisją należy określić jako administracyjne postępowanie jurysdykcyjne, o charakterze szczególnym, kończącym się wydaniem indywidualnego aktu administracyjnego⁶. Ustawa o szczególnych zasadach odróżnia postępowanie rozpoznawcze od czynności sprawdzających, poprzedzających wszczęcie tego postępowania (art. 15 ust. 1 i 2) oraz od postępowania ogólnego, do którego zasadniczo stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu rozpoznawczym – w którym jednak nie wydaje się aktu indywidualnego (art. 37b–d).

Szczególny charakter wspomnianego postępowaniarozpoznawczego – w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego, regulowanego przepisami k.p.a. – wynika nie tylko z szeregu modyfikacji w jego przebiegu oraz specyficznych uprawnień prawnoprocesowych Komisji, w jakie ustawodawca wyposażył ten organ, głównie w zakresie pozyskiwania informacji i dowodów. Postępowanie to odznacza się na tle ogólnego postępowania administracyjnego, a także innych postępowań administracyjnych w polskim systemie prawnym (szczególnych, wyłączonych)⁷, również wysokim stopniem realizacji zasady jaw-

³ Projekt ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1056.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2018 poz. 2267 ze zm.; dalej: „ustawa o szczególnych zasadach”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2018 poz. 2096 ze zm.; dalej: „k.p.a.” albo „kodeks”.

⁶ Na temat jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego oraz jego odmienności od administracyjnych postępowań innego typu – zob.: J. Starościk, *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] red. T. Rabska, J. Łętowski, *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 207 i n.; K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 100 i n.; E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, passim; Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 21 i n.; J.-P. Schneider, *Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren* [w:] *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, z. II, *Informationsordnung-Verwaltungsverfahren-Handlungsformen*, red. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle, München 2008, s. 614 i n.; E. Schmidt-Aßmann, *Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht* [w:] *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, z. II, *Informationsordnung-Verwaltungsverfahren-Handlungsformen*, red. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle, München 2008, s. 493 i n.

⁷ Na temat różnych rodzajów postępowań administracyjnych zob.: J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne i szczególne* [w:] *Księga pamiątkowa Prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 61 i n.; tenże [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 87 i n.; Z. Cieślak [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 63; Z. Kmiecik, *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, „PiP” 2015, nr 5, s. 3 i n.; J. Wegner-Kowalska, *Główne idee projektu nowej kodyfikacji*

ności, przekraczającym standardy postępowania jurysdykcyjnego wypracowane w ustawodawstwie, doktrynie i orzecznictwie sądowym – zarówno polskim, jak i europejskim. Regulacja ustawy o szczególnych zasadach uzasadnia przyjęcie tezy, że w postępowaniu rozpoznawczym przed Komisją obowiązuje zasada jawności nie tylko w ujęciu wewnętrznym, ale i zewnętrznym. Zamierzeniem niniejszego opracowania będzie weryfikacja tej tezy oraz wykazanie, że postanowienia ustawy o szczególnych zasadach odnoszące się do jawności tego postępowania kształtują istotną cechę postępowania rozpoznawczego przed Komisją, podwyższającą transparentność tego postępowania.

2. Zasady przejrzystości (transparencji) i jawności wewnętrznej jako standard postępowania administracyjnego

Ustawodawca polski nie sformułował *expressis verbis* w przepisach k.p.a. zasady jawności. Odróżnia to postanowienia kodeksu od regulacji procedur sądowych, zakotwiczonych już konstytucyjnie w zasadzie jawności, a także od przepisu art. 129 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁸, ograniczającego zasadę jawności postępowania podatkowego wyłącznie w stosunku do stron. Nie oznacza to jednak, że w postępowaniu administracyjnym zasada jawności nie obowiązuje. Na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego jawność również ograniczona jest do stron postępowania, stąd mówi się o tzw. jawności wewnętrznej postępowania administracyjnego⁹. Standardy rzetelnego procesu sądowego – w tym dotyczące jawności postępowania – tylko w pewnym zakresie pokrywają się bowiem z procesowymi wymaganiami wykonywania jurysdykcji administracyjnej¹⁰. Pozostałe podmioty, nieposiadające interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym, mogą domagać się uzyskania dostępu do akt sprawy na podstawie regulacji przewidujących uzyskanie dostępu do informacji publicznej. W tym sensie realizacja gwarancji przejrzystości administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego jest ograniczona wyłącznie do tych form dostępu do informacji o postępowaniu.

postępowania administracyjnego. „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2015, nr 4, s. 223 i n. *Leges specialis* wobec przepisów k.p.a. mogą wynikać również z aktów normatywnych stanowiących na poziomie prawa unijnego – zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Przedmiot regulacji postępowania administracyjnego w bezpośrednio skutecznych unijnych normach procesowych* [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. II, red. J. Sługocki, Wrocław 2014, s. 413 i n.

⁸ Tekst jedn.: Dz.U. 2018 poz. 800 ze zm.

⁹ J. Olszanowski [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. II, cz. 2, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018, s. 158.

¹⁰ Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 109.

Regulacja k.p.a. oparta jest na tych samych założeniach aksjologicznych, co regulacje prawa europejskiego, w tym prawa Unii Europejskiej, wyrażonych przede wszystkim we wspomnianych zasadach przejrzystości oraz jawności. Zasada przejrzystości (*the principle of transparency*) w przestrzeni prawa unijnego ma na celu stworzenie mechanizmów zapewniających otwartość działania instytucji UE, a także wyłączenie ryzyka faworyzowania i arbitralności ze strony organów lub instytucji publicznych¹¹. Zasada ta tworzy równocześnie europejski standard postępowań administracyjnych, wynikający przede wszystkim z art. 41 ust. 2 lit. c Karty praw podstawowych UE¹², a także z art. 10 Kodeksu dobrej administracji, ujętego w załączniku do rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr CM/Rec (2007)7 z dnia 20 lipca 2007 r. w sprawie dobrej administracji¹³. Standardowi temu odpowiada polski k.p.a., który w treści szeregu przepisów – zwłaszcza w art. 61 § 4, art. 79 § 1, art. 91 § 2 i 3, art. 109 – nakazuje organowi prowadzącemu postępowanie informowanie stron o podejmowanych czynnościach procesowych oraz doręczenie aktu kończącego postępowanie w danej instancji – wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym. Zasada przejrzystości, ujmowana w katalogu standardów prawa do dobrej administracji, znana jest również pozaeuropejskim systemom prawnym. Zwłaszcza w ustawowych regulacjach postępowania administracyjnego państw Ameryki Łacińskiej można doszukać się m.in. zasady przejrzystości i publiczności (*principio de transparencia y publicidad*)¹⁴.

Ponadto na gruncie prawa europejskiego wskazuje się na prawo dostępu do informacji o postępowaniu i prawo dostępu do akt sprawy (*right to access to information about the proceedings and right to access to the file*), które są wyrazem obowiązywania zasady jawności (art. 41 ust. 2 lit. b KPP¹⁵). W systemach prawnych państw europejskich – a także w projekcie Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej¹⁶

¹¹ M. Szwarc, *Ograniczenia prawa dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej na podstawie rozporządzenia 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów*, „Studia Prawnicze” 2013, nr 2, s. 163 i n. Zob. też: D.M. Curtin, *Citizens’ Fundamental Right of Access to EU Information: An Evolving Digital Passepartout*, „Common Market Law Review” 2000, nr 1, s. 7 i n.

¹² Dz.Urz. UE C 2007 nr 303, s. 1 (dalej: KPP). Zob. D.-U. Galetta, H.C.H. Hofmann, O.M. Puigpelat, J. Ziller, *The General Principles of EU Administrative Procedural Law*, Brussels 2015, s. 20.

¹³ Załącznik do rekomendacji CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration on 20 Juni 2007 – „Code of good administration”.

¹⁴ Zob. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 116.

¹⁵ Zob. A. Krawczyk, *Postępowanie administracyjne i sądowe w sprawach unijnych* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, *Europejska prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 210 i n.

¹⁶ *reNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure* – aktualnie określane jako „reNEUAL 1.0” – zob. publ.: <http://renewal.eu/index.php/projects-and-publications/renewal-1-0> [dostęp: 7.03.2019]. Wersja polska ukazała się w wersji drukowanej: M. Wierzbowski, H.C. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, J.-B. Auby, P. Craig, D. Curtin, G. della Cananea, D.-U. Galetta, J. Mendes, O. Mir, U. Stelkens, *reNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*,

– zasada jawności jest wiązana z dostępem strony do akt sprawy. Wskazując na rozwiązania wewnętrzne krajów członkowskich UE, tytułem przykładu należy wskazać na realizację prawa dostępu do akt w austriackim postępowaniu administracyjnym. W orzecznictwie austriackiego Trybunału Administracyjnego przyjęto, że na gruncie § 17 ust. 1 (...) zagwarantowanie stronie dostępu do dokumentów z akt sprawy nie wymaga ani formalnego wniosku, ani formalnej czynności organu¹⁷. Wystarczy ustne żądanie strony wyrażone w ramach jej wizyty w siedzibie organu. Strona może samodzielnie wykonać kopie dokumentów z akt sprawy, a ponadto może zlecić organowi – na jej koszt – wykonanie kopii lub wydruków tych dokumentów. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się także, że wskazany przepis nie stoi na przeszkodzie przesłaniu stronie kopii dokumentów; równocześnie jednak nie zobowiązuje do tego organu¹⁸.

Polska regulacja prawna instytucji udostępniania akt postępowania administracyjnego umiejscowiona jest w rozdziale 3 działu II k.p.a. Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach, przepisy wskazanego rozdziału k.p.a. należy stosować wprost w postępowaniu rozpoznawczym przed Komisją. Zarówno zatem w ogólnym postępowaniu administracyjnym, jak i we wspomnianym postępowaniu szczególnym prawo dostępu do akt – obok prawa do informacji o postępowaniu – jest uprawnieniem komplementarnym w stosunku do prawa strony do bycia wysłuchanym¹⁹. Składają się one na fundamentalne elementy prawa do dobrej administracji. Uznawane są one również za podstawowe składowe prawa do obrony²⁰. Dostęp do akt sprawy w postępowaniu administracyjnym postrzegany jest jako emanacja prawa do udziału w postępowaniu²¹. Odgrywa on szczególną rolę z punktu widzenia sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Jest równocześnie przejawem wspo-

Warszawa 2015, passim. Zob. też: K. Rennert, *ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht aus der Sicht des BVerwG*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2016, z. 2, s. 69; V. Skouris, *Der Musterentwurf eines EU-Verwaltungsverfahrensgesetzes aus der Sicht des Europäischen Gerichtshofs*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2016, z. 4, s. 201 – i powołana tam literatura.

¹⁷ Zob. wyrok Trybunału Administracyjnego (*Verwaltungsgerichtshof*) z 29 sierpnia 2000 r., sygn. akt 97/05/0334, publ. <https://www.ris.bka.gv.at> [dostęp: 12.03.2019].

¹⁸ Zob. wyrok Trybunału Administracyjnego (*Verwaltungsgerichtshof*) z 29 września 1994 r., sygn. akt 94/18/0605, publ. <https://www.ris.bka.gv.at> [dostęp: 12.03.2019].

¹⁹ Zob. J. Schwarze, *Rechtsstaatliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens* [w:] tenże, *Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1988, s. 1219 i n. Zob. również: E. Schmidt-Aßmann, *Gemeineuropäische Verfahrensprinzipien* [w:] *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, z. II, *Informationsordnung-Verwaltungsverfahren-Handlungsformen*, red. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle, München 2008, s. 489–490.

²⁰ K. Kowalik-Bańczyk [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 1093 i n.; G. Łaszczycza, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer business, 2014; J. Chlebny, *Prawo dostępu do akt sprawy* [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. II, cz. 2, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018, s. 224.

²¹ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017, s. 348.

mnianej jawności wewnętrznej, określanej również jako względna jawność akt sprawy, a zatem jawność wobec stron i uczestników postępowania na prawach strony.

Należy wskazać, że w uchwale z dnia 8 października 2018 r., sygn. akt I OPS 1/18, Naczelny Sąd Administracyjny zaliczył do wspomnianych praw związanych z jawnością wewnętrzną również prawo strony do żądania od organu sporządzenia kopii dokumentów z akt sprawy, w sposób wynikający z posiadanych możliwości technicznych i organizacyjnych²². Za takim rozwiązaniem przemawia, zdaniem NSA, konieczność zharmonizowania art. 73 k.p.a. z zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego, uregulowaniami innych procedur, dotyczącymi udostępniania akt, a także konieczność dokonywania interpretacji z uwzględnieniem gwarancji konstytucyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał przy tym, że sporządzenie przez organ administracyjny, na wniosek strony, kopii dokumentacji z akt sprawy, powinno odbyć się na koszt strony. Odmowa uwzględnienia wniosku strony o sporządzenie kserokopii z akt mogłaby nastąpić jedynie, gdyby organ wykazał konkretne utrudnienia wynikające z braku potrzebnego sprzętu lub dużej liczby dokumentów przewidzianych do kopiowania. Odmowa wydania kopii z akt sprawy może być też usprawiedliwiona w sytuacji, gdy strona w sposób oczywisty i świadomy nadużywa prawa wynikającego z art. 73 § 1 k.p.a. Moim zdaniem polski k.p.a. nie stoi również na przeszkodzie przesłania stronie kopii dokumentacji akt sprawy na adres pocztowy (tradycyjny) albo elektroniczny, o ile pozwalają na to możliwości techniczne i organizacyjne urzędu obsługującego organ administracji publicznej. W każdym konkretnym przypadku ocena możliwości spełnienia żądania strony należy do organu prowadzącego postępowanie.

3. Zasada jawności zewnętrznej w postępowaniu rozpoznawczym przed Komisją

W literaturze jawność wewnętrzną odróżnia się od jawności zewnętrznej – wobec podmiotów, które nie są uczestnikami postępowania²³. W literaturze z zakresu postępowań sądowych zasadę jawności zewnętrznej odnosi się do rozprawy, która powinna być jawna wobec społeczeństwa (publiczno-

²² Publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²³ H. Knysiak-Sudyka [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. taż, Warszawa 2015, s. 506; taż, *Dostęp do informacji w postępowaniu administracyjnym [w:] Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012-2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 158.

ści w najszerszym rozumieniu), w tym wobec osób obecnych na rozprawie, jak gdyby reprezentujących ogół społeczeństwa, których wynik postępowania nie dotyczy bezpośrednio²⁴. Ponadto zasadę jawności w ujęciu zewnętrznym identyfikuje się z zapewnieniem możliwości wzięcia udziału w postępowaniu środkiem masowego przekazu²⁵. Celem jawności rozprawy jest przede wszystkim zapewnienie społecznej kontroli nad działalnością władzy publicznej²⁶. Niezmiernie ważna jest także społeczna rola jawności, która polega na budowaniu zaufania do organów władzy publicznej, a także do państwa i prawa, co w sytuacji tajnego procedowania przez te organy nie byłoby możliwe. W literaturze wskazuje się, że wymóg jawności rozprawy implikuje konieczność istnienia dostępnej i precyzyjnej informacji dotyczącej miejsca i czasu, w którym rozprawa ma się odbyć²⁷. Istotne jest ponadto, aby rozprawa została wyznaczona w takim miejscu i czasie, aby osoby zainteresowane miały szansę wziąć w niej udział²⁸. Przy tym nakaz jawności rozprawy nie ma charakteru absolutnego. Poszczególne ustawy regulujące przebieg postępowań sądowych dopuszczają wyłącznie jawności rozprawy. Wyłączenie jawności nie może jednak objąć tej fazy rozprawy, w trakcie której ogłaszany jest wyrok (zob. art. 45 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP).

W administracyjnym postępowaniu rozpoznawczym przed Komisją pierwszym z przejawów jawności zewnętrznej – wykazującym wysokie podobieństwo do procedur sądowych – jest jawność rozprawy. Zgodnie z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych zasadach, w toku postępowania rozpoznawczego Komisja może przeprowadzić rozprawę, która jest jawna. Należy zwrócić uwagę, że k.p.a. nie ustanawia normy przewidującej w ogólnym postępowaniu administracyjnym jawności rozprawy. Przepisy art. 90 § 2 i 3 k.p.a. przewidują wezwanie na rozprawę w szczególności stron, świadków i biegłych oraz zawiadomienie o rozprawie państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także: „(...) innych osób, jeżeli ich udział w rozprawie jest uzasadniony ze względu na jej przedmiot”. Przy tym organ wzywa wskazane podmioty: „(...) do wzięcia udziału w rozprawie

²⁴ Zob. T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014, s. 158; H. Dolecki [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, Warszawa 2013, s. 82 i n.

²⁵ Art. 355 KPK red. Skorupka 2019, wyd. 31/W. Jasiński

²⁶ Zob. A. Pawlyta, *Komentarz do art. 17 [w:] Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów*, red. A. Dalkowska, SIP Lex 2018.

²⁷ A. Kaftal, *Jawność postępowania karnego w świetle nowego kodeksu postępowania karnego*, „Nowe Prawo” 1969, nr 11–12, s. 1642; R. Koper, *Jawność rozprawy głównej w procesie karnym w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego z 2016 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 2, s. 75 i n.

²⁸ Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14.11.2000 r. w sprawie 35115/97, *Riepan przeciwko Austrii*, § 27, publ.: <https://hudoc.echr.coe.int> [dostęp: 15.03.2019].

albo do złożenia przed rozprawą oświadczenia i dowodów dla jego poparcia”. Ustawodawca nie przewidział w k.p.a. dopuszczenia do udziału w rozprawie „publiczności” – każdego zainteresowanego, którego wynik postępowania nie dotyczy w sposób bezpośredni, lecz wyłącznie osób wezwanych do wzięcia w niej udziału. Tym bardziej w ogólnym postępowaniu administracyjnym nie przyjęto rozwiązania dopuszczającego utrwalanie obrazu i dźwięku ani udziału w rozprawie przedstawicieli środków masowego przekazu. Natomiast w ustawie o szczególnych zasadach ustanowiono podstawy prawne statuujące nie tylko wspomnianą zasadę jawności rozprawy, ale również uprawnienie przewodniczącego Komisji do wyrażenia zgody przedstawicielom środków masowego przekazu na dokonywanie za pomocą aparatury utrważeń obrazu i dźwięku z przebiegu rozprawy oraz transmisję audiowizualną za pośrednictwem sieci internet (art. 17b ust. 1).

Wspomniany przejaw jawności zewnętrznej w analizowanym postępowaniu nie ma charakteru bezwzględny. Przeciwnie, szczegółowe postanowienia analizowanej ustawy wskazują na względny charakter jawności zewnętrznej w postępowaniu rozpoznawczym przed Komisją. W myśl art. 17 ust. 3–5 ustawy o szczególnych zasadach Komisja może wyłączyć jawność rozprawy w całości lub w części ze względu na bezpieczeństwo państwa, zagrożenie spokoju, moralności i porządku publicznego, a także jeżeli w toku rozprawy mają być roztrząsane szczegóły życia rodzinnego lub rozpatrywane informacje stanowiące tajemnicę podlegającą ochronie na podstawie odrębnych przepisów lub informacje stanowiące dane podlegające ochronie na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych. Komisja rozstrzyga o wyłączeniu jawności rozprawy postanowieniem. Podczas rozprawy odbywającej się z wyłączeniem jawności na sali mogą być obecni: strony, świadkowie, przedstawiciele ustawowi i pełnomocnicy stron, prokurator oraz wyznaczeni przez przewodniczącego Komisji pracownicy urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości.

Ponadto ustawa o szczególnych zasadach stanowi, iż jeśli obecność przedstawicieli środków masowego przekazu mogłaby oddziaływać krępująco na zeznania świadka, przewodniczący Komisji może zarządzić opuszczenie sali, w której odbywa się rozprawa, przez przedstawicieli środków masowego przekazu na czas przesłuchania świadka (art. 17b ust. 5). Należy zwrócić uwagę, że przepis art. 37a ustawy o szczególnych zasadach wymaga, by o rejestracji przebiegu przesłuchania w postaci zapisu dźwiękowego

przewodniczący Komisji poinformował osobę wezwaną na rozprawę. Jakkolwiek w postępowaniu rozpoznawczym przed Komisją nie obowiązują rygory odnoszące się do ochrony uczestników postępowania przygotowawczego oraz sądowego, to jednak również w tym wypadku obowiązuje reguła, zgodnie z którą publikowanie lub rozpowszechnianie w inny sposób informacji utrwalonych za pomocą zapisów fonicznych i wizualnych wymaga zgody osób udzielających informacji (art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe²⁹). W doktrynie przyjmuje się, że można tę zgodę domniemywać, jeśli osoba udzielająca informacji ma świadomość, że jej wypowiedź jest rejestrowana i nie zgłasza jakichkolwiek zastrzeżeń co do sposobu wykorzystania informacji³⁰. Natomiast zgoda na publikację – jasna, niewątpliwa, której nie można domniemywać – musi istnieć w przypadku informacji oraz danych dotyczących prywatnej sfery życia, chyba że wiąże się to bezpośrednio z działalnością publiczną danej osoby (art. 14 ust. 6 pr. pras.)³¹.

Drugim z przejawów jawności zewnętrznej w postępowaniu rozpoznawczym przed Komisją jest norma z art. 17 ust. 6 ustawy o szczególnych zasadach, który stanowi, że decyzje kończące postępowanie w sprawie, a także postanowienia o wyłączeniu jawności ogłasza się w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Ponadto należy zwrócić uwagę na treść art. 16 ust. 3 wskazanej ustawy, zgodnie z którym strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Oznacza to, że osoby trzecie – każdy, kto posiada dostęp do Biuletynu Informacji Publicznej – uzyskuje dostęp do treści aktu administracyjnego kończącego postępowanie rozpoznawcze, a ponadto może zapoznać się z zawiadomieniem o wszczęciu postępowania lub o innych czynnościach Komisji, jeżeli zostaną one ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej. W praktyce Komisja w przeważającej mierze korzysta z uprawnienia art. 16 ust. 3 ww. ustawy, publikując na stronie podmiotowej Ministerstwa Sprawiedliwości zawiadomienia: o wszczęciu postępowań rozpoznawczych,

²⁹ Tekst jedn.: Dz.U. 2018 poz. 1914 ze zm.; dalej: „pr. pras.”.

³⁰ E. Nowińska, *Wolność wypowiedzi prasowej*, Warszawa 2007, s. 122–123. Ponadto zob.: J. Sierńczyło-Chlabicz, *Zgoda uprawnionego na ujawnienie przez prasę okoliczności z życia prywatnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2006, nr 9, s. 23–24; M. Wysocka, *Wolność prasy – wybrane wątki na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych*, „Ius et Lex” 2010 nr 1, s. 98 i n.

³¹ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 12.6.2013 r., I ACa 33/13, Legalis. W orzecznictwie podkreśla się, że nawet jeśli dana osoba chętnie wypowiada się na łamach prasy o swoim życiu prywatnym, nie uzasadnia to opisywania jej życia prywatnego bez jej wyraźnej zgody – zob.: wyrok SN z 24.1.2008 r., I CSK 341/07, OSNC 2009, nr 3, poz. 45.

o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, o wpłynięciu wniosków o ponowne rozpoznanie sprawy oraz o wpłynięciu skarg, a także o przekazaniu skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie czy o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów³². Równocześnie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej Ministerstwa Sprawiedliwości, publikowane są zanonimizowane wersje (skany) postanowień (w tym o wszczęciu postępowań) oraz decyzji wydawanych przez Komisję, a także zawiadomienia i wezwania kierowane do stron lub innych uczestników postępowań³³. Do zawiadomień i wezwań, o których mowa w art. 16 ust. 3 i 4, oraz do spraw określonych w art. 17b (dotyczących utrwalania obrazu i dźwięku z przebiegu rozprawy oraz udziału w rozprawie przedstawicieli mediów) nie stosuje się przepisów o ochronie danych osobowych³⁴.

4. Podsumowanie

Postrzeganie jawności jako zagadnienia właściwego dla ustrojów państw opartych na demokracji i sprawiedliwości społecznej sprowadza się do dokonywania czynności w sposób jawny, powszechnie widoczny; do nieukrywania działań organów władzy publicznej³⁵. Z punktu widzenia ściśle proceduralnego jawność urasta do rangi zasady prawa, której przestrzeganie staje się dodatkowo warunkiem należytego przeprowadzenia postępowania, w zgodzie z zasadami bezstronności i rzetelności czy też szerzej – sprawiedliwości proceduralnej³⁶.

Współczesne standardy postępowania administracyjnego, wyrażone zwłaszcza w europejskich aktach *soft law*, w projekcie *ReNEUAL 1.0*, w regulacjach ustaw państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i poszczególnych aktów prawa unijnego, statuuje szereg gwarancji proceduralnych jednostek – stron postępowań, które składają się na tzw. jawność wewnętrzną. Obejmują one takie uprawnienia prawnoprocesowe stron jak: dostęp do akt sprawy, prawo wykonywania oraz żądania od organu wydania kopii akt sprawy,

³² Zob. <https://bip.ms.gov.pl/pl/komisja-weryfikacyjna/aktualnosci> [dostęp: 9.04.2019].

³³ Zob. <https://bip.ms.gov.pl/pl/komisja-weryfikacyjna/postepowania-rozpoznawcze-przed-komisja> [dostęp: 9.04.2019].

³⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych utraciła co do zasady moc z dniem 25 maja 2018 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. poz. 1000.

³⁵ Zob. K. Tomaszewska, *Zasada jawności w działalności sądów administracyjnych* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. VIII, *Postępowania sądowe*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2015, s. 69.

³⁶ Zob. J. Gołaczyński, A. Zalesińska, *Jawność postępowania sądowego a publikacja orzeczeń sądów powszechnych w Portalu Orzeczeń* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. VIII, *Postępowania sądowe*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2015, s. 60.

prawo do informacji o postępowaniu oraz prawo do otrzymania aktu kończącego postępowanie w danej instancji – wraz z uzasadnieniem, jeśli decyzja jest niekorzystna dla strony.

Postępowanie rozpoznawcze przed Komisją stanowi szczególne postępowanie administracyjne – w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego regulowanego przepisami k.p.a. Ustawodawca przewidział w jego toku możliwość przeprowadzenia jawnej rozprawy, do której dostęp może mieć każdy, kto nie jest w sposób bezpośrednio zainteresowany jej wynikiem. Rozwiązanie to wdraża do wspomnianego postępowania administracyjnego rozwiązanie właściwe dla procedur sądowych, w ramach których każdy obywatel może zapoznać się ze sposobem rozpatrzenia danej sprawy oraz z treścią zapadłego orzeczenia³⁷. Stanowi zarazem odstępstwo od gabinetowego sposobu rozpoznawania i rozstrzygania spraw administracyjnych, wprowadzając do wskazanego postępowania elementy jawności zewnętrznej. Jawność ta została wzmocniona poprzez dopuszczalność utrwalania obrazu i dźwięku z przebiegu rozprawy przez środki masowego przekazu. Prócz tego elementu jawności zewnętrznej ustawodawca nakazał również publikację decyzji kończących postępowanie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. W praktyce w Biuletynie tym publikowanych jest szereg informacji o postępowaniu, w tym zawiadomienia, wezwania, postanowienia i decyzje.

Wdrożenie powyższych norm w ustawie o szczególnych zasadach stanowi swoiste *novum* w systemie postępowań administracyjnych nie tylko w polskim porządku prawnym, ale i w stosunku do zaprezentowanych zasad przewidzianych w regulacjach prawa europejskiego. W mojej ocenie przepisy wskazanej ustawy w analizowanym zakresie tworzą wysoki standard przejrzystości postępowania, wymagany w demokratycznym państwie prawa w toku rozpoznawania spraw obejmujących weryfikację decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Niewątpliwie w odniesieniu do spraw tego rodzaju transparentny sposób ich badania jest wysoce pożądanym.

³⁷ Zob. M. Jagielski, M. Niedużak, *Publiczna dostępność orzeczeń sądowych*, Warszawa 2010, s. 9.

Openness of examination proceedings before the Warsaw's Real Estate Reprivatisation Commission

Summary

The article concerns the openness of examination proceedings before the Warsaw's Real Estate Reprivatisation Commission, which constitute specific procedure in relation to general administrative proceedings governed by the provisions of the Polish Code of Administrative Procedure.

Through a dogmatic analysis, I have proved that these proceedings are governed by rules corresponding not only to the internal openness – typical for administrative proceedings, but also external openness – which constitutes a sort of novum, creating a high standard of transparency in administrative proceedings. The external openness in examination proceedings before the Commission means the introduction of an open trial, the images and sounds of which, upon the chairperson's consent, can be recorded by the mass media. Moreover, the legislator also ordered to publish decisions concluding proceedings in the Bulletin of Public Information on the website of the office supporting the Minister of Justice. In practice, a variety of information about the proceedings, including notifications, notices, resolutions and decisions, is published in the Bulletin.

Keywords: administrative proceedings, rules governing general administrative proceedings, access to files, transparency principle, openness principle, reprivatisation, Warsaw's real estate, decree proceedings, Warsaw's Real Estate Reprivatisation Commission