

Sebastian Kaleta¹

Czynności sprawdzające a postępowanie rozpoznawcze prowadzone przez Komisję do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich – podstawowe różnice

DOI: 10.5604/01.3001.0014.9270

Streszczenie

Artykuł stanowi próbę ukazania zasadniczych różnic w charakterystyce dwóch rodzajów postępowań prowadzonych przez Komisję do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, czynności sprawdzających oraz postępowania rozpoznawczego. Autor porównuje cechy prawnokształtujące, podmiotowe oraz przedmiotowe wskazanych postępowań.

Słowa kluczowe: reprivatyzacja, postępowanie administracyjne, interes prawny, strony postępowania, Komisja Weryfikacyjna, czynności sprawdzające, postępowanie rozpoznawcze, sprawa administracyjna

¹ Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, radca prawny, Przewodniczący Komisji ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich.
ORCID: 0000-0002-1215-6999.

The fact-finding proceedings and the examination proceedings conducted before the Commission for Warsaw Real Estate Reprivatisation. Basic Differences

Abstract

The article is an attempt at pointing out the fundamental differences between two kinds of proceedings conducted before the Commission for Warsaw Real Estate Reprivatisation, i.e., the fact-finding proceedings and the examination proceedings. The author compares the systemic, subjective and objective features of the abovementioned proceedings.

Key words: reprivatisation, administrative proceedings, legal interest, parties to the proceedings, Verification Commission, fact-finding proceedings, examination proceedings, administrative case

1. Uwagi wstępne

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa² przewiduje kilka rodzajów postępowań: w zależności od celu wyznaczonego w danym postępowaniu. Na tym tle pojawiły się spory dotyczące charakteru poszczególnych postępowań, które musiały być rozstrzygane przez sądy administracyjne. Celem niniejszego opracowania jest charakterystyka porównawcza czynności sprawdzających i postępowania rozpoznawczego przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: „Komisja”) z punktu widzenia podobieństw i różnic oraz wzajemnych relacji między nimi. Powyższa problematyka przedstawiona zostanie poprzez analizę charakteru prawnego obu etapów postępowania przed Komisją oraz ich sfery podmiotowej i przedmiotowej. W pracy badawczej wykorzystano metodę prawno-porównawczą i analityczną.

2. Ogólna charakterystyka czynności sprawdzających i postępowania rozpoznawczego

Ustawa o Komisji wprowadziła szczególny etap postępowania przed Komisją, określane jako czynności sprawdzające. Ich charakter prawny był poddany analizie orzecznictwa zarówno sądowno-administracyjnego³, jak i powszechnego⁴.

Dokonując charakterystyki porównawczej czynności sprawdzających i postępowania jurysdykcyjnego przed Komisją, przydatne narzędzie stanowić może konstrukcja sprawy administracyjnej, którą w literaturze określa się jako przewidzianą w przepisach prawa materialnego możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi pozostają organ administrujący oraz indywidualny podmiot⁵. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 31 maja 2017 r.⁶ słusznie wskazał, że przedmiotem postępowania administracyjnego jest konkretna sprawa, w której organ administracji państwowej jest władny i jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach

² T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 795 (dalej: „ustawa o Komisji”).

³ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 11 września 2020 r., sygn. akt I SAB/Wa 186/20, LEX nr 3075726; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2019 r., sygn. akt I SAB/Wa 396/18, LEX nr 2633367; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 1065/18, LEX nr 2529901.

⁴ Zob. postanowienie SO w Warszawie z dnia 12 grudnia 2018 r., sygn. akt V Ca 2852/18, niepubl.

⁵ J. Borkowski, A. Krawczyk [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2014, s. 144.

⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 847/16, LEX nr 2309054.

lub obowiązków indywidualnego podmiotu albo też stwierdzić brak przesłanek do przyznania uprawnień lub nałożenia obowiązków bądź też w inny sposób załatwić sprawę (np. umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe)⁷. Tego typu postępowaniem przed Komisją jest postępowanie rozpoznawcze. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, „Jego celem jest weryfikacja decyzji reprivatyzacyjnej z punktu widzenia jej zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi, w tym także przepisami ustawy o Komisji, określającymi podstawy wzruszenia decyzji reprivatyzacyjnych w płaszczyźnie ich negatywnych skutków prawnych. Postępowanie rozpoznawcze stanowi szczególny rodzaj postępowania administracyjnego o nadzwyczajnym charakterze, którego przedmiotem jest decyzja reprivatyzacyjna”⁸. W przeciwieństwie do postępowania jurysdykcyjnego przedmiotem czynności sprawdzających w żadnych okolicznościach nie może być sprawa administracyjna w znaczeniu nadanym jej przez doktrynę.

Czynności sprawdzające są szczególnym rodzajem postępowania o charakterze wewnątrzadministracyjnym, których celem nie jest wydanie decyzji administracyjnej, a zatem ukształtowanie praw i obowiązków stron w indywidualnym akcie stosowania prawa. Ich przedmiotem jest dokonanie ustaleń, które mogą stanowić dowody we właściwym postępowaniu administracyjnym, czyli w postępowaniu rozpoznawczym w myśl ustawy o Komisji.

W świetle wyżej przedstawionego pojęcia sprawy administracyjnej wyprowadzić można tezę, że postępowaniem prowadzonym przez Komisję, w której organ ustala konsekwencje prawne norm dla poszczególnych adresatów w procesie stosowania prawa, jest wyłącznie postępowanie rozpoznawcze, w którym Komisja dokonuje rozstrzygnięć w zakresie weryfikowania decyzji reprivatyzacyjnych na podstawie art. 29 ustawy o Komisji, wydanych wcześniej przez Prezydenta m.st. Warszawy na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (dalej: „dekret”)^{9, 10}. Do kategorii postępowań wewnątrzadministracyjnych należy natomiast zakwalifikować prowadzone przez Komisję na podstawie art. 15 ustawy o Komisji czynności sprawdzające oraz prowadzone w myśl art. 37b ustawy o Komisji postępowanie ogólne. Istnienie sprawy administracyjnej jako przed-

⁷ *Ibidem*.

⁸ A. Dalkowska [w:] *idem* (red.), *Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2018, art. 16.

⁹ Dz.U. z 1945 r. nr 50 poz. 279.

¹⁰ F. Pietrzyk, *Użytkowanie wieczyste nieruchomości publicznych*, Warszawa 2020, s. 68–69.

miotu postępowania rozpoznawczego lub jej brak na etapie czynności sprawdzających stanowi podstawową i zarazem fundamentalną różnicę pomiędzy czynnościami sprawdzającymi a postępowaniem rozpoznawczym, która wprost determinuje wszelkie skutki związane z obowiązkami Komisji czy podmiotami zainteresowanymi jej działaniami na poszczególnych etapach. Z tej podstawowej różnicy wynikać będą wszystkie pozostałe, które zostaną przedstawione w dalszej części artykułu.

3. Czynności sprawdzające

3.1. Charakter prawny czynności sprawdzających

Pierwszym etapem prac Komisji nad daną sprawą jest przeprowadzenie czynności, które mają służyć dokonaniu przez Komisję oceny, czy w danej sprawie odnoszącej się do decyzji reprivatyzacyjnej zachodzą podstawy do wszczęcia właściwego postępowania administracyjnego, czyli postępowania rozpoznawczego w myśl ustawy o Komisji. Cel postępowania sprawdzającego określony jest w zd. 2 art. 15 ustawy o Komisji, w którym stwierdza się, że „Komisja przeprowadza z urzędu czynności sprawdzające w celu stwierdzenia, czy w związku z wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej istnieją podstawy do wszczęcia postępowania rozpoznawczego”. Zdanie 3. ww. przepisu stanowi normę kompetencyjną, na podstawie której „Komisja może powierzyć przeprowadzenie czynności sprawdzających wyznaczonemu członkowi albo wyznaczonym członkom Komisji”. Wyróżnienie czynności sprawdzających od postępowania rozpoznawczego pozwala na właściwe zorganizowanie prac Komisji z uwagi na fakt, że jako organ ekstraordynaryjny Komisji postawiono zadanie weryfikowania prowadzonego przez wiele lat procesu reprivatyzacji warszawskiej, a zatem potencjalne zbadanie wielu tysięcy rozstrzygniętych i skomplikowanych spraw. Z tego powodu nastąpiła konieczność znalezienia regulacji pozwalającej zachować zasady ekonomiki procesowej w postępowaniach rozpoznawczych poprzez uproszczenie procedury wstępnej analizy każdej badanej przez Komisji sprawy. Wielość spraw, każdorazowe skomplikowanie stanu prawnego konkretnej nieruchomości powoduje, że zanim Komisja dokona oceny zasadności wszczęcia właściwego postępowania administracyjnego, musi zgromadzić wiele informacji, które znajdują się zazwyczaj w zasobie kilku instytucji, takich jak Urząd m.st. Warszawy, jednostki prokuratury, Samorządowe Kolegium Odwoławcze czy Instytut Pamięci Narodowej. Analiza prowadzona na podstawie tak zgromadzonej dokumentacji powinna doprowadzić do konkluzji Komisji, czy

istnieją podstawy do wszczęcia postępowania rozpoznawczego, tj. czy zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o Komisji przeprowadzenie czynności sprawdzających doprowadziło do uprawdopodobnienia, że badana decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem prawa.

Ustawą z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz niektórych innych ustaw¹¹, zmieniającą ustawę o Komisji, rozszerzono kompetencje Komisji, precyzując, że przeprowadza ona czynności sprawdzające oraz prowadzi postępowanie rozpoznawcze i ogólne. W pozostałym zakresie artykuł ten pozostał bez zmian w stosunku do brzmienia pierwotnego.

Takie brzmienie potwierdziło, że czynności sprawdzające nie mają charakteru postępowania administracyjnego, o czym świadczy brak sprawy administracyjnej, w której organ miałby rozstrzygać o indywidualnych prawach lub obowiązkach określonego podmiotu oraz braku stron w trakcie tych czynności. Na etapie tej szczególnej quasi-procedury brak jest możliwości przyporządkowania konkretnemu podmiotowi interesu prawnego. Istnieje on bowiem jedynie wówczas, gdy zachodzi związek materialnoprawny między obowiązującą normą prawa administracyjnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa tego rodzaju, że wynik postępowania wywołuje wpływ na sytuację prawną tego podmiotu^{12, 13}.

Szerzej o kwestii charakteru samych czynności sprawdzających wypowiedziały się sądy administracyjne, badając skargi na bezczynność kierowane wobec Komisji na etapie czynności sprawdzających. Podnoszone w skargach zarzuty dotyczące bezczynności opierały się na przepisach art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴, który określa zakres kognicji sądów administracyjnych. Orzecznictwo sądownoadministracyjne potwierdziło, że czynności sprawdzające nie kwalifikują się do żadnego rodzaju decyzji, postanowień, aktów lub czynności z zakresu

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 43 (dalej: „ustawa nowelizująca”).

¹² Por. wyroki NSA z dnia: 20 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 2016/06, LEX nr 505371, oraz z 9 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 330/12, LEX nr 1329710; postanowienia NSA z dnia: 21 listopada 2018 r., sygn. akt I OSK 3766/18, LEX nr 2580592, sygn. akt I OSK 3660/18, LEX nr 2580590, sygn. akt I OSK 3659/18, LEX nr 2580589, sygn. akt I OSK 3896/18, LEX nr 2580593.

¹³ Por. A. Dalkowska, *Komentarz do art. 15 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa* [w:] *idem* (red.), *Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów*, op. cit.

¹⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 235 ze zm. (dalej: „p.p.s.a.”).

administracji publicznej, dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, interpretacji, aktów prawa miejscowego, aktów organów jednostek samorządu czy bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania w określonych kategoriach przypadków. Nie mogą również zostać zakwalifikowane do kategorii „innego aktu lub czynności”, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Stanowią bowiem zespół czynności procesowych, a te nie mogą być kwalifikowane pod kątem art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., gdyż nie powodują powstania uprawnień i obowiązków po stronie jednostki uregulowanych w normach prawa administracyjnego materialnego. Z treści tego przepisu jednoznacznie bowiem wynika, że zakresem skargi wniesionej na tej podstawie mogą być wyłącznie akty oraz czynności o charakterze materialnoprawnym, z wyłączeniem aktów i czynności procesowych do których niewątpliwie należą czynności sprawdzające.

Zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o Komisji przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵ nie stosuje się do czynności sprawdzających, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy. Wskazany przepis wyklucza możliwość stosowania do czynności sprawdzających, w jakimkolwiek zakresie, przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, także w zakresie terminów zakończenia czynności sprawdzających. Dlatego rozpoznając skargi na bezczynność Komisji w trakcie czynności sprawdzających, sądy administracyjne trafnie wskazały na ich niedopuszczalność¹⁶. Brak kognicji sądu do kontroli czynności sprawdzających potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie prawomocnymi orzeczeniami w sprawach rozpoznających skargi na bezczynność i przewlekłe prowadzenie czynności sprawdzających. W orzeczeniu z dnia 3 września 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że czynności sprawdzające nie zmierzą do wydania decyzji (pkt 1), czynności te nie kończą się również żadnym z rozstrzygnięć, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 2 i 3 p.p.s.a. – jedyną formą procesową zakończenia czynności sprawdzających jest bowiem wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania rozpoznawczego, które dopiero stanowi postępowanie administracyjne. Czynności sprawdzające nie są również czynnościami z zakresu administracji publicznej dotyczącymi uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Czynności te nie prowadzą do konkretyzacji uprawnień lub obowiązków

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 (dalej: „k.p.a.”).

¹⁶ Por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia: 4 marca 2019 r., sygn. akt I SAB/Wa 394/18, LEX nr 2630284; z 28 lutego 2019 r., sygn. akt I SAB/Wa 397/18, LEX nr 2633341; z 5 lutego 2019 r., sygn. akt I SAB/Wa 395/18, LEX nr 3074318.

jednostki w sferze prawa materialnego przez wydanie władczego, jednostronnego, zewnętrznego aktu organu administracyjnego. W konkluzji sąd administracyjny uznał, że czynności sprawdzające nie mieszczą się w katalogu spraw określonych w art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a., podlegających kontroli sądowoadministracyjnej.

Jak wskazuje się w komentarzu do art. 15 ustawy o Komisji, „Zasadą wynikającą z komentowanej ustawy jest pierwszeństwo czynności sprawdzających przed postępowaniem rozpoznawczym. Czynności sprawdzające stanowią fazę postępowania, która zawsze poprzedza postępowanie rozpoznawcze. Stanowią obligatoryjny element, warunkujący możliwość wszczęcia przez Komisję do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich postępowania rozpoznawczego”¹⁷. Prowadzi to do konkluzji, że czynności sprawdzające prowadzone przez Komisję nie podlegają kontroli sądowoadministracyjnej.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu postanowienia odrzucającego skargę na bezczynność Komisji w prowadzonych czynnościach sprawdzających, „Skarga jest dopuszczalna, gdy przedmiot sprawy należy do właściwości sądu, skargę wniesie uprawniony podmiot, oraz gdy spełnia ona wymogi formalne i została złożona w terminie. Stwierdzenie braku którejś z wymienionych przesłanek dopuszczalności zaskarżenia uniemożliwia nadanie skardze dalszego biegu, co w konsekwencji prowadzi do jej odrzucenia”¹⁸.

W celu zabezpieczenia prawidłowego toku czynności sprawdzających celem uniknięcia wywołania nieodwracalnych skutków prawnych w trakcie prowadzenia tychże czynności ustawą nowelizującą dodano art. 24a, który uprawnia Komisję do nakazania wpisu w księdze wieczystej ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających¹⁹.

Czynności sprawdzające prowadzone przez Komisję do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich nie mają określonego terminu zakończenia. Wynika to po pierwsze z wewnętrznego charakteru prowadzonych czynności, które mają doprowadzić Komisję do momentu, w którym może ona prawidłowo ocenić potrzebę wszczęcia postępowania rozpoznawczego.

Kolejnym skutkiem uznania, że przedmiot czynności sprawdzających nie

¹⁷ Por. A. Dalkowska, *Komentarz do art. 15 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa*, op. cit.

¹⁸ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. akt I SA/Wa 1852/18, LEX nr 2628721.

¹⁹ Por. M. Pytlewska-Smółka, *Decyzje i postanowienia Komisji do spraw Reprivatyzacji Nieruchomości Warszawskich jako podstawy wpisów w księgach wieczystych*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2018, nr 3, s. 21–23.

stanowi sprawy administracyjnej, jest brak możliwości zakwalifikowania informacji o tych czynnościach jako informacji publicznej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 23 października 2019 r.²⁰ uznał, że „Informacja o czynnościach podejmowanych w ramach postępowania sprawdzającego nie stanowi informacji o sprawie publicznej. Do czynności tych nie stosuje się przepisów k.p.a. (art. 38 ust. 2 ustawy o Komisji), nie są to czynności podejmowane w ramach postępowania administracyjnego. Czynności sprawdzające zmierzają do zbadania, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania administracyjnego (rozpoznawczego). Wewnętrzne analizy, rozważania i czynności podejmowane w związku z nimi nie stanowią sprawy publicznej. Naddto, czynności sprawdzające nie zmierzają do wydania decyzji ani innego aktu administracyjnego, rozstrzygającego o uprawnieniach bądź obowiązkach jakiegokolwiek podmiotu. Działania w ramach czynności sprawdzających nie są też stanowiskiem zajęтым w sprawie publicznej, nie są informacją o danych publicznych”²¹.

3.2. Przedmiot czynności sprawdzających

W toku czynności sprawdzających Komisja gromadzi materiały służące do oceny, czy w postępowaniu reprivatyzacyjnego doszło do nieprawidłowości lub uchybień w działalności organów. Gromadzenie materiałów odbywa się na podstawie art. 12, 12a oraz art. 14 ustawy o Komisji. Zgodnie z art. 15 ust. 1 tejże ustawy celem czynności sprawdzających jest ustalenie, czy w związku z wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej istnieją podstawy do wszczęcia postępowania rozpoznawczego. Zatem jako przedmiot czynności sprawdzających możemy określić całokształt okoliczności związanych z wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej, które mogą stanowić podstawę do wszczęcia postępowania rozpoznawczego.

Komisja posiada kompetencje do żądania wszelkiej pomocy przy wykonywaniu swoich zadań, w szczególności do uzyskiwania informacji, dokumentów oraz opinii od organów administracji rządowej, samorządowej, podległych im jednostek organizacyjnych, organów samorządów zawodowych oraz innych jednostek organizacyjnych i instytucji. Komisja uprawniona jest do uzyskiwania od sądów niezbędnych dokumentów z akt spraw lub ich kopii, jak również korzystania z akt sądowych w całości lub określonej części. Dodatkowym upraw-

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2019 r., sygn. akt II SAB/Wa 300/19, LEX nr 3031717.

²¹ *Ibidem*.

nieniem Komisji jest możliwość żądania informacji od prokuratora o toczących się postępowaniach dotyczących decyzji reprivatyzacyjnych, które zostały wydane w wyniku przestępstwa, postępowaniach cywilnych lub administracyjnych dotyczących decyzji reprivatyzacyjnych z udziałem prokuratora. Prokurator uprawniony jest do odmowy przekazania informacji ze względu na dobro postępowania przygotowawczego, jednak zobowiązany jest do ich przekazania niezwłocznie po umorzeniu postępowania przygotowawczego albo skierowania do sądu aktu oskarżenia, wniosku o wydanie wyroku skazującego, wniosku o warunkowe umorzenie postępowania albo wniosku o umorzenie postępowania przygotowawczego i orzeczeniu środka zabezpieczającego.

Wskazany wachlarz uprawnień Komisji ze względu na skomplikowaną materię administracyjno-cywilistyczną oraz rozległe działania prokuratury w związku z wykrytymi nieprawidłowościami pozwalają Komisji zgromadzić pełny materiał, który w razie wszczęcia postępowania rozpoznawczego staje się materiałem dowodowym, na podstawie którego Komisja dokonuje rozstrzygnięć wskazanych w ustawie o Komisji.

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

3.3. Aspekt podmiotowy czynności sprawdzających

W związku z faktem, że czynności sprawdzające nie stanowią sprawy administracyjnej oraz że ich przeprowadzenie nie skutkuje wydaniem decyzji administracyjnej kształtującej prawa lub obowiązki konkretnych podmiotów, w czynnościach sprawdzających nie występują strony rozumiane jako podmioty, o których mowa w art. 28 k.p.a. Pogląd ten potwierdzają omówione wyżej orzeczenia dotyczące skarg na bezczynność oraz wniosków o udostępnienie informacji publicznej, których skutek w postaci nieuznania czynności sprawdzających za sprawę administracyjną rozciąga się na możliwość przyznania komukolwiek interesu prawnego w ich prowadzeniu.

4. Postępowanie rozpoznawcze

4.1. Charakter prawny postępowania rozpoznawczego

Wskutek uprawdopodobnienia wydania decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem prawa, które odbywa się wskutek prowadzenia czynności sprawdzają-

cych, Komisja w drodze postanowienia wszczyna postępowanie rozpoznawcze. Jest to właściwe postępowanie administracyjne, do którego zastosowanie mają przepisy ustawy o Komisji oraz Kodeks postępowania administracyjnego. Postępowanie rozpoznawcze może być ponadto wszczęte na podstawie art. 16a ustawy o Komisji bez przeprowadzenia czynności sprawdzających w razie wniesienia przez prokuratora sprzeciwu od ostatecznej decyzji reprivatyzacyjnej do organu właściwego do wznowienia postępowania albo uchylecia lub zmiany decyzji. Komisja wszczyna z urzędu postępowanie rozpoznawcze. Prowadzi to do wniosku, że wszczęcie postępowania rozpoznawczego przez Komisję nie może nastąpić wskutek wniosku zarówno zainteresowanych stron, jak również prokuratora. Taki pogląd podzielił Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że z uwagi na fakt, że postępowanie przed Komisją toczyć się może wyłącznie z inicjatywy Komisji, nie ma możliwości, aby do wszczęcia postępowania mogło dojść wskutek wniosku²².

4.2. Aspekt przedmiotowy postępowania rozpoznawczego

Przedmiotem postępowania rozpoznawczego jest sprawa administracyjna, która stanowi zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których Komisja w procesie stosowania prawa dokonuje kontroli i weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnej, zdefiniowana w art. 2 pkt 3 ustawy o Komisji. Zgodnie z tą definicją decyzją reprivatyzacyjną jest ostateczna lub nieostateczna decyzja właściwego organu:

- w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej albo w przedmiocie odmowy uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu,
- w przedmiocie wznowienia postępowania, uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej albo odmowy uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu,
- stanowiąca podstawę wypłaty odszkodowania lub przyznania odszkodowania w związku z nieruchomością warszawską.

Ponieważ decyzja reprivatyzacyjna może być przedmiotem różnych postępowań wynikowych lub też może podlegać badaniu nadzorczemu na zasadach ogólnych, konieczne stało się uregulowanie relacji pomiędzy prowadzonymi postępowaniami. Kwestię tę rozstrzyga art. 26 ustawy o Komisji, który przesą-

²² Zob. postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2018 r., sygn. akt I OSK 3766/18, LEX nr 2580592.

dza, że 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 podlega *ex lege* zawieszeniu²³. Ustawodawca sytuuje zatem postępowanie rozpoznawcze przed Komisją jako postępowanie mające pierwszeństwo wśród postępowań dotyczących decyzji reprivatyzacyjnych. Wszczęcie przez Komisję postępowania rozpoznawczego wobec konkretnej decyzji reprivatyzacyjnej implikuje niemożność prowadzenia postępowania nadzorczego wobec decyzji reprivatyzacyjnej przez właściwy organ administracji, którego ewentualne rozstrzygnięcie uzależnione jest od rozstrzygnięcia wydanego przez Komisję. Z kolei zawieszenie postępowań sądowych wynika z faktu, że badane przez Komisję decyzje reprivatyzacyjne były źródłem dodatkowych roszczeń dochodzonych na drodze postępowania sądowego. Losy takich roszczeń są bezpośrednio związane z losem samej decyzji reprivatyzacyjnej, zatem zasadne jest, ażeby Komisja w pierwszej kolejności dokonała rozstrzygnięcia w zakresie decyzji reprivatyzacyjnej, od czego uzależnione może być samo istnienie roszczenia dochodzonego przed sądem. Do zawieszenia postępowań na mocy tego przepisu dochodzi *ex lege*, a w razie powzięcia przez Komisję informacji, że toczą się takie postępowania, Komisja zawiadamia właściwy organ lub sąd o wszczęciu postępowania rozpoznawczego.

Postępowanie rozpoznawcze może być wszczęte po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, jednak nie jest wszczynane w każdym wypadku spełnienia uprawdopodobnienia wydania decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem. Nie wszczyna się postępowania rozpoznawczego, jeżeli uprawdopodobnienie dotyczy wyłącznie braku zbadania przesłanki posiadania, o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4b, a z akt sprawy zgromadzonych na etapie czynności sprawdzających wynika, że dotychczasowy właściciel lub jego następcy prawni, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, przesłankę posiadania spełnili. Jeśli z akt sprawy zgromadzonych na etapie czynności sprawdzających wynika, iż decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, postępowanie rozpoznawcze można ograniczyć do wszczęcia postępowania jedynie w przedmiocie nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, o którym mowa w art. 31 ustawy o Komisji.

²³ M. Kozioł, B. Mykietyń-Furca [w:] *Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów*, A. Dalkowska (red.), LEX/el. 2018, art. 26.

Ustawą z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁴, ograniczono możliwość wszczynania postępowania rozpoznawczego jedynie do zakresu nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, gdy w wyniku przeprowadzonych czynności sprawdzających ustalono, że w związku z wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej doszło do nieodwracalnych skutków prawnych. Nałożenie obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia w sytuacji, w której nastąpił obrót prawny nieruchomości prowadzący do wystąpienia nieodwracalnych skutków prawnych na osoby, na których rzecz wydano bezprawnie decyzję, jest uzasadnione tym, aby te osoby nie pozostały wzbogacone o środki pieniężne z rozporządzenia prawem, które nigdy nie powinno być im przyznane²⁵.

4.3. Aspekt podmiotowy postępowania rozpoznawczego

W zakresie ustalania stron postępowania przed Komisją zastosowanie ma przepis art. 28 k.p.a. definiujący stronę postępowania administracyjnego. Pojęcie interesu prawnego, który jest warunkiem uzyskania statusu strony, nie jest zdefiniowane; jak wskazuje doktryna, sporną kwestią jest, czy to swoiste uprawnienie do postępowania zarówno w zakresie obiektywnym, czyli realnym wpływem na uprawnienia podmiotu wykreowane wskutek postępowania, jak i subiektywnym, czyli wewnętrznym przekonaniem osoby, że postępowanie wpłynie na jej sytuację prawną²⁶. Sąd Najwyższy wskazał, że interes prawny powinien być rozumiany jako zobiektywizowana, czyli realnie istniejąca potrzeba prawnej ochrony; jest to interes o charakterze osobistym przez to, że jest własny, zindywidualizowany i skonkretyzowany, aktualnie istniejący, a zaspokojenie tego interesu prawnego może nastąpić przez wydanie decyzji administracyjnej²⁷.

Jak wskazuje Wojciech Chróścielewski, z treści art. 28 k.p.a. wynika, że interes prawny pozwalający na uzyskanie w postępowaniu reprivatyzacyjnym – a szerzej: prowadzonym przez Komisję – nie może być ograniczony wyłącznie do praworzeczonego tytułu prawnego. Podkreśla, że przyznane art. 34 ust. 1

²⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1709.

²⁵ Zob. postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2018 r., sygn. akt I OSK 3766/18, LEX nr 2580592.

²⁶ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2021, art. 28.

²⁷ Wyrok SN z dnia 11 kwietnia 1991 r., sygn. akt III ARN 13/91, LEX nr 528414.

pkt 3 w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami prawo pierwszeństwa nabycia lokalu mieszkalnego przez najemcę od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego stanowi interes prawny najemcy w każdym postępowaniu dekretowym²⁸.

Stronami w postępowaniu rozpoznawczym są m.st. Warszawa oraz inne podmioty, które legitymują się interesem prawnym w rozstrzygnięciu Komisji.

Do kręgu stron zaliczają się:

- a) następcą prawny właściciela nieruchomości warszawskiej w myśl art. 7 dekretu,
- b) właściciele wyodrębnionych lokali,
- c) podmioty, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości warszawskiej.

Kwestią sporną na początkowym etapie prac Komisji było uznanie za stronę m.st. Warszawy. W drodze nowelizacji art. 16 ustawy o Komisji ustawą nowelizującą wprost wskazano m.st. Warszawę jako stronę, natomiast takiego odniesienia wprost nie było w pierwotnym brzmieniu tego przepisu. Od początku działania Komisji uwzględniano jako stronę m.st. Warszawę, co było kwestionowane przez tę stronę. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że „stroną postępowania prowadzonego przez Komisję (zarówno gdy chodzi o sferę dominium, jak i imperium) jest gmina”²⁹.

W zakresie uznawania jako strony lokatorów komunalnych Komisja nie przyjmowała z urzędu, iż osoby te są stronami postępowania rozpoznawczego. Wynika to z faktu, że długość postępowań reprivatyzacyjnych i zmiana statusu poszczególnych lokatorów przy ocenie bezwzględnej prawa lokatorów do posiadania statusu strony czyniłyby niemożliwym albo co najmniej istotnie utrudnionym prowadzenie samego postępowania. Wydaje się, że w celu prawidłowego reprezentowania interesu lokatorów ustawodawca wprowadził obowiązek zwrócenia się o opinię do Społecznej Rady, która ma za zadanie przede wszystkim analizę należytego traktowania przez Komisję aspektu interesu społecznego w procesie reprivatyzacji. Ta interpretacja Komisji wydaje się prawidłowa, ponieważ brak jest spraw, w których lokatorzy komunalni kwestionowali ten pogląd, zatem brak jest również stosownego orzecznictwa sądów administracyjnych, które mogłyby potwierdzić tę wykładnię dokonywaną przez Komisję.

²⁸ W. Chróścielewski, *Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 1, s. 9–26.

²⁹ Zob. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 1866/17, LEX nr 2424379.

Przeprowadzane przez Komisję czynności sprawdzające pokazały, że przy uprawdopodobnieniu, że do wydania decyzji przez organ doszło z naruszeniem, co stanowi podstawę do wszczęcia postępowania rozpoznawczego, katalog ewentualnych stron postępowania może ulec poszerzeniu. Dlatego wydając postanowienie o wszczęciu postępowania rozpoznawczego, Komisja wskazuje dane stron postępowania znane organowi w dacie wszczęcia postępowania.

5. Podsumowanie

Czynności sprawdzające to wyjątkowe postępowanie wewnątrzadministracyjne, pozwalające sprawnie dobierać przez Komisję sprawy, które winny być rozpoznane w postępowaniu rozpoznawczym zgodnie z przyznaną Komisją właściwością. Istnieją zasadnicze różnice między tymi dwoma kategoriami postępowań w zakresie prawnokształtującym, przedmiotowym oraz podmiotowym. Czynności sprawdzające nie prowadzą do ukształtowania praw lub obowiązków stron, nie stanowią sprawy administracyjnej, nie są limitowane czasem, informacje z nich nie stanowią informacji publicznej, mają charakter wewnątrzadministracyjny, a ich jedynym celem jest zgromadzenie i analiza materiałów, które umożliwiają Komisji dokonanie oceny prawdopodobieństwa wydania decyzji z naruszeniem prawa, co skutkuje możliwością wszczęcia postępowania rozpoznawczego z urzędu. Postępowanie rozpoznawcze jest właściwym postępowaniem administracyjnym, które wieńczone jest decyzją administracyjną, czyli wskutek tego postępowania są kształtowane prawa i obowiązki stron. Jest też postępowaniem, które jest istotą realizacji celów działalności Komisji określonych w art. 3 ust. 1 ustawy o Komisji: w jego toku Komisja wyjaśnia nieprawidłowości i uchybienia w działalności organów i osób prowadzących postępowania w przedmiocie wydawania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich.

Bibliografia

1. J. Borkowski, A. Krawczyk [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2014.
2. A. Dalkowska [w:] *idem* (red.), *Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2018.

3. M. Kozioł, B. Mykietyn-Furca [w:] *Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów*, A. Dalkowska (red.), LEX/el. 2018.
4. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2021, art. 28.
5. W. Chróścielewski, *Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 1.
6. M. Pytlewska-Smółka, *Decyzje i postanowienia Komisji do spraw Reprivatyzacji Nieruchomości Warszawskich jako podstawy wpisów w księgach wieczystych*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2018, nr 3.
7. F. Pietrzyk, *Użytkowanie wieczyste nieruchomości publicznych*, Warszawa 2020.