

## Spór w sprawie reprivatyzacji nieruchomości

# Zbieg postępowań nadzwyczajnych

Artykuł przybliży kompetencje Prezydenta m.st. Warszawy oraz Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich na kanwie sprawy o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy tymi organami. Dotyczy możliwości wzruszenia i weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnych wydawanych przez prezydent stolicy oraz konsekwencji zaistnienia zbiegu trybów nadzwyczajnych w tym postępowaniu administracyjnym.

### SEBASTIAN KALETA

Od 5 maja 2017 roku obowiązuje ustawa z 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa<sup>1</sup> (dalej „ustawa”). Na jej mocy powołano Komisję do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, której nazwa uległa zmianie 14 marca 2018 r. w następstwie nowelizacji ustawy z 26 stycznia 2018 roku<sup>2</sup> na Komisję do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej „Komisja”).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 w skład Komisji wchodzi przewodniczący powoływany

przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Sprawiedliwości, złożony w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz 8 członków w randze sekretarza stanu, powoływanych i odwoływanych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Kompetencje Komisji określa art. 1 ustawy. Zgodnie z nim Komisja jest organem właściwym do prowadzenia postępowania w przedmiocie usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa w szczególnym trybie wskazanym w ustawie. Do zakresu rzeczowego Komisji należy również usuwanie skutków cywilnoprawnych zakwestionowanych przez nią decyzji reprivatyzacyjnych. Zgodnie

<sup>1</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 718.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 431.

z dekretem z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (dalej „dekret”)<sup>3</sup> po dokonanych przekształceniach ustrojowych właściwym organem do rozpatrywania wniosków dekretowych jest obecnie Prezydent m. st. Warszawy, a organem wyższego szczebla Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie lub Wojewoda Mazowiecki (jeśli nieruchomości stanowi własność Skarbu Państwa). Te organy są również właściwe do wskazanych w art. 145-161 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.)<sup>4</sup> trybów wzruszania decyzji administracyjnych. W uzasadnieniu do projektu ustawy zwrócono uwagę, że konieczność powołania Komisji wynika z ujawnionych głębokich zaniedbań i naruszeń prawa w zakresie wydawania decyzji na podstawie dekretu. Komisja jest nadzwyczajnym organem administracji publicznej powołanym do prowadzenia postępowań nadzwyczajnych dotyczących wydawania decyzji reprivatyzacyjnych na podstawie ustawy szczególnej, zgodnie z delegacją art. 161 k.p.a., który stanowi, że: „organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić decyzję, na mocy której strona nabyła prawo, także w innych przypadkach oraz na innych zasadach niż określone w niniejszym rozdziale, o ile przewidują to przepisy szczególne”.

W toku pierwszych postępowań prowadzonych przez Komisję, tj. R1/17 i R2/17 (nieruchomości przy ul. Twardej 8 i 10),

Prezydent m. st. Warszawy złożyła do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, który w jej ocenie wystąpił w odniesieniu do powyższych postępowań wszczętych przez Komisję. Uzasadniała, że oprócz postępowania Komisji toczy się już wznowione przez nią postępowanie na podstawie art. 145 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny 5 października 2017 roku oddalił ten wniosek<sup>5</sup>.

### Umocowanie Komisji

Potrzebę powołania odrębnego organu rozpoznającego sprawy dekretowe zrodziło kilka czynników. Po pierwsze, w wydawania decyzji reprivatyzacyjnych w ostatnich kilkudziesięciu latach uczestniczyły różne organy administracji publicznej. Po drugie, wobec ujawnienia wielu możliwych nieprawidłowości w toku reprivatyzacji warszawskiej, korzystanie z dotychczasowych nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji określonych w k.p.a. mogłoby prowadzić do wydania rozstrzygnięcia przez te same organy. Ponadto procedury przewidziane w art. 145 i art. 156 k.p.a., w zakresie oceny skutków i prawidłowości przebiegu procesu reprivatyzacji, mają charakter zbyt ogólny, co doprowadziło do dużych rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Ustawodawca tworząc Kodeks postępowania administracyjnego umieścił w nim art.163, który jest rozszerzeniem trybów nadzwyczajnych przewidzianych w Kodeksie. Jak wskazywał

<sup>3</sup> Dz.U. z 1945 r. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99.

<sup>4</sup> Dz.U. 2018.2096, t.j. z 5.11.2018.

<sup>5</sup> Sygn. akt I OW 178/17.

Naczelny Sąd Administracyjny: „przepisem szczególnym w rozumieniu art. 163 k.p.a. jest tylko przepis prawny rangi ustawowej oraz przepisy aktów prawnych wydanych na podstawie ustaw i w celu ich wykonania”<sup>6</sup>. Analiza ustawodawstwa pozwala przywołać wiele przykładów tego rodzaju regulacji, które są wyjątkami opisanymi w tej normie, np.: art. 28 ust. 4 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>7</sup>, art. 30 ust. 2 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>8</sup>, art. 36a ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>9</sup>, art. 38 ust. 1 pkt 4 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji<sup>10</sup>.

W zaistniałym otoczeniu prawnym dopuszczalne jest zatem sprecyzowanie w drodze ustawy przesłanek kasatoryjnych w stosunku do decyzji administracyjnych. W związku z tym, że kompetencje te mogą być powierzone organowi administracji publicznej, w przypadku restryktacji warszawskiej powstała alternatywa zachowania kompetencji przez dotychczas uprawnione organy, tj. Prezydenta m.st. Warszawy lub samorządowe kolegium odwoławcze (SKO) bądź innemu organowi, który w związku z ujawnionymi patologiami będzie mógł niezależnie i bezstronnie dokonać weryfikacji podejmowanych rozstrzygnięć. Dlatego należy uznać, że powołanie nowego organu administracji publicznej w postaci Komisji ds. restryktacji

nieruchomości warszawskich wypełniło normy art. 163 k.p.a. i stanowiło spójne działanie ustawodawcy. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, wprowadzenie trybu weryfikacji decyzji administracyjnych na podstawie nowych podstaw prawnych jest dopuszczalne o tyle, o ile podstawa prawna ma rangę ustawy, która zawiera przepis kompetencyjny z umocowaniem organu do uchylecia lub zmiany decyzji<sup>11</sup>.

Właściwość rzeczową Komisji określa art. 2 pkt 3 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy. Przedmiotem postępowania przed Komisją jest decyzja restryktacyjna, przez którą należy rozumieć: ostateczną albo nieostateczną decyzję właściwego organu:

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

W myśl powołanych regulacji Komisja przeprowadza czynności sprawdzające

<sup>6</sup> Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 31.12.2003) w Warszawie z 28.5.1991, II SA 369/91, LEX nr 10219. Dz.U. z 2016 r. poz. 1534.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2007 r. nr 39 poz. 251, z późn. zm.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 290, z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2004 r. nr 253 poz. 2531, z późn. zm.

<sup>10</sup> Por. K. Kotarba: *Przesłanki uzasadniające odwołalność decyzji administracyjnych na podstawie art. 163 K.p.a.*, PPP.2009.1.39, Teza nr 3, 95962/3.

oraz prowadzi postępowanie rozpoznawcze i ogólne w celu stwierdzenia, czy w związku z wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej istnieją podstawy do jej weryfikacji.

Postępowanie przed Komisją ma charakter nadzwyczajnego postępowania nadzorczego, które prowadzi do wydania rozstrzygnięcia w postaci decyzji administracyjnej na podstawie materialnoprawnych przesłanek wskazanych w ustawie.

Rodzaje rozstrzygnięć Komisji wydanych w wyniku postępowania rozpoznawczego precyzyjnie wskazuje artykuł 29 ustawy. I tak, Komisja:

- 1) utrzymuje w mocy decyzję reprivatyzacyjną;
- 2) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo, uchylając tę decyzję, umarza postępowanie w całości albo w części;
- 2a) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i zawiesza postępowanie w przypadku przeszkody uniemożliwiającej dalsze prowadzenie postępowania i wydanie decyzji;
- 3) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną, jeżeli została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie;
- 3a) stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych;
- 4) w razie gdy decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne,

stwierdza jej wydanie z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić;

- 5) umarza postępowanie rozpoznawcze;
- 6) rozpoznaje wniosek, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu.

Porównując zakres rozstrzygnięć Komisji oraz organu prowadzącego postępowanie w przedmiocie wznowienia postępowania trzeba zauważyć, że ten pierwszy jest znacznie szerszy. Prezydent m.st. Warszawy wznowiając postępowanie na podstawie art. 145 § 1 k.p.a., zgodnie z art. 150 § 1 :

- 1) odmawia uchylenia dotychczasowej decyzji, gdy stwierdzi brak podstaw do tego na podstawie art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b k.p.a. albo
- 2) uchyla decyzję dotychczasową, gdy stwierdzi istnienie podstaw na podstawie art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b k.p.a. i wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy.

Natomiast jeśli wystąpią okoliczności wskazane w art. 146 k.p.a., dotyczące czasu, po którym można po wznowieniu postępowania zmienić rozstrzygnięcie (5 lub 10 lat), organ stwierdza wydanie decyzji z naruszeniem prawa. W następstwie wznowienia postępowania nie jest zatem możliwe wydanie rozstrzygnięć określonych w art. 29 ustawy.

### **Możliwość rozpoznania sporu przez NSA**

Złożenie przez Prezydenta m.st. Warszawy wniosku o rozpoznanie sporu kompetencyjnego uruchomiło tryb postępowania incydentalnego w ramach postępowania rozpoznawczego prowadzonego przez Komisję. Pierwszą kwestią była ocena właściwości

Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozpoznania wskazanego wniosku. Jego podstawę prawną stanowił art. 22 § 2 i § 3 pkt 2 k.p.a., na podstawie którego spory kompetencyjne między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej rozstrzyga sąd administracyjny. Zgodnie z art. 4 w związku z art. 15 § 1 pkt 4 oraz § 2 ustawy – Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi (dalej: „p.p.s.a.”) tego rodzaju spory kompetencyjne rozstrzyga Naczelny Sąd Administracyjny. Do rozpoznania pozostało zatem zagadnienie odnoszące się do statusu Komisji i jej ewentualnej przynależności do kategorii organów administracji rządowej.

Ustawa w art. 3 ust 3 sytuuje Komisję jako organ administracji publicznej stojący na straży interesu publicznego w zakresie postępowań, których przedmiotem jest wydanie decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich. Projektodawca ustawy wskazywał, że przykładem organu o zbliżonej konstrukcji i funkcjach była Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa działająca na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>12</sup> oraz powołaną na podstawie art. 62 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>13</sup> Komisję majątkową, która działała w ramach systemu centralnych organów administracji powołanych do regulacji w drodze

decyzji administracyjnych spraw majątkowych dotyczących nieruchomości.

Organy administracji publicznej, zgodnie z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., dzielą się na organy administracji *sensu largo*, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy państwowe i podmioty powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw administracyjnych określonych w art. 1 pkt 1 k.p.a.<sup>14</sup> Prezydent m.st. Warszawy wskazała, że Komisję należy zakwalifikować do organów administracji rządowej, ponieważ:

- działa w ramach ogólnej kompetencji Rady Ministrów;
- jej przewodniczący należy do struktur administracji rządowej (art. 4 ust. 1 i 3 ustawy);
- regulamin Komisji określa minister kierujący działem administracji rządowej (art. 4 ust. 5 ustawy), który zapewnia obsługę administracyjno-biurową i finansowanie działalności Komisji (art. 4 ust 3 i 4 ustawy).

Co do zasady z tym poglądem zgodził się Naczelny Sąd Administracyjny. Uznał, że: „Komisja złożona z sekretarzy stanu jest podmiotem reprezentującym administrację rządową i realizującym zadania tej administracji. Będąc przy tym podmiotem wyposażonym w kompetencję do wydawania decyzji administracyjnych, jest organem administracji publicznej, który ma charakter organu administracji rządowej”. Kluczowe dla NSA było, że w razie dymisji Rady Ministrów

<sup>12</sup> Dz.U. poz. 191, z późn. zm.

<sup>13</sup> Dz.U. poz. 154, z późn. zm.

<sup>14</sup> A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VII, 2018.

na podstawie art. 38 ustawy o Radzie Ministrów składają ją również sekretarze i podsekretarze stanu oraz wojewodowie i wicewojewodowie. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy przewodniczący Komisji jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Ministra Sprawiedliwości (MS) złożony w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji i ma status sekretarza stanu w MS albo MSWiA. W związku z powyższym, w razie dymisji rządu, również sekretarz stanu będący przewodniczącym Komisji podaje się do dymisji. Jednocześnie NSA przywołał uzasadnienie do projektu ustawy o Komisji, które wskazywało, że ma się ona składać z przewodniczącego, którego status przedstawiono wyżej oraz „8 członków powoływanych i odwoływanych przez Sejm Rzeczypospolitej. Takie ukształtowanie kompetencji kreacyjnych podzielone pomiędzy organy administracji rządowej stanowiące element władzy wykonawczej a Sejm stanowiący element władzy ustawodawczej ma na celu zapewnienie większej transparentności postępowania i pełny obiektywizm Komisji. (...) O jej statusie przesądza wprost art. 3 ust. 3 projektowanej ustawy i umiejscowienie przy urzędzie obsługującym organ centralny administracji rządowej. (...) Wątpliwości nie powinno budzić również określenie pozycji ustrojowej Komisji jako organu administracji rządowej”<sup>15</sup>.

Co do zasady, rozstrzygnięcie NSA w tym zakresie należy uznać za słuszne, natomiast nie sposób zakwalifikować

Komisji jako klasycznego organu administracji rządowej. Ukształtowanie jej składu w taki sposób, że członkami są przedstawiciele zarówno większości parlamentarnej, jak również przedstawiciele opozycji, którzy gwarantują większą transparentność oraz obiektywizm Komisji, wskazuje na możliwość działania niezależnie od innych organów administracji rządowej. Ponadto art. 4 ust. 5 ustawy stanowi, że członkowie Komisji „w zakresie pełnienia obowiązków sekretarza stanu wykonują zadania związane wyłącznie ze sprawowaniem funkcji w Komisji” oraz że „w zakresie sprawowania swojej funkcji w Komisji są niezależni i nie podlegają służbowo Ministrowi Sprawiedliwości”. Z takiej konstrukcji przepisów wynika, że ustawodawca zapewnił członkom Komisji pełną niezależność, a więź łącząca ich z Ministrem Sprawiedliwości i obsługującym go urzędem ma charakter czysto organizacyjny.

Komisja w swoim stanowisku w sprawie słusznie podnosiła, że: „nie podlega nadzorowi ze strony członków Rady Ministrów, która nie ma wpływu na jej działalność”. Nie realizuje także polityki wewnętrznej Rady Ministrów. Bezpośredni związek funkcjonalny z administracją rządową posiada jedynie jej przewodniczący. Jego pozycja jest najsilniejsza, choćby z uwagi na art. 10 ust. 2 ustawy, który stanowi, że w razie równej liczby głosów rozstrzyga głos przewodniczącego. Niewątpliwie Komisja posiada silne związki z administracją rządową, jednak jej działalność charakteryzuje pełna niezależność orzecznicza

<sup>15</sup> Druk sejmowy nr 1056; <<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1056>>.

od tej administracji. Nie sposób zatem zakwalifikować Komisji do grona typowych organów administracji rządowej, jak uczynił to NSA.

Warto zaznaczyć, że Komisja wskazywała na pozorność wniosku Prezydent m.st. Warszawy, ponieważ został złożony w dniu pierwszej rozprawy przed Komisją, tj. 26 czerwca 2017 roku. W sprawie sąsiedniej działki przy ul. Twardej 10, w której zajmowano się podobnym problemem (zbieżność beneficjentów), Prezydent m.st. Warszawy wznowiła postępowanie 23 czerwca 2017 roku, czyli po doręczeniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania rozpoznawczego przez Komisję z 12 czerwca 2017 roku. W kolejnych sprawach dotyczących działek przy ul. Siennej 29 oraz ul. Chmielnej 70 Prezydent m.st. Warszawy zachowała się identycznie. Co więcej, złożeniem wniosku do NSA uzasadniała niestawiennictwo przed Komisją.

### **Podstawy sporu kompetencyjnego**

Wniosek Prezydent m.st. Warszawy dotyczył pozytywnego sporu kompetencyjnego. Jak wskazał NSA w sprawie FW 1/04: „spory pozytywne (tj. spory, w których co najmniej dwa organy uważają się za właściwe do prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy), jak i spory negatywne (w których organy nie uważają się za właściwe do rozpoznawania i rozstrzygnięcia sprawy), mogą powstać tylko na tle konkretnej sprawy administracyjnej wymagającej rozpatrzenia i rozstrzygnięcia”<sup>16</sup>.

Według poglądu K. Defecińskiej: „Spór o właściwość może powstać tylko w przypadku, gdy różnice w określeniu właściwości organów odnoszą się do tej samej sprawy, a więc gdy istnieje tożsamość sprawy. Tożsamość sprawy wyznaczają przesłanki natury podmiotowej i przedmiotowej. Spełnienie przesłanki podmiotowej istnieje wówczas, gdy w sprawie występują te same podmioty. W przypadku wewnętrznych sporów o właściwość, muszą to być te same strony postępowania administracyjnego, chociaż należy mieć również na względzie następstwo prawne stron w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych (art. 30 § 4 k.p.a.). W przypadku zewnętrznych sporów o właściwość, trzeba ponadto mieć na względzie strony procesu sądowego, niezależnie od ich roli procesowej. Przesłanka przedmiotowa jest spełniona wówczas, gdy każda ze spraw dotyczy tego samego przedmiotu i jest oparta na tej samej podstawie”<sup>17</sup>.

W przedmiotowej sprawie zachodzi tylko częściowo tożsamość przedmiotowa, gdyż postępowanie prowadzone zarówno przez Prezydent m.st. Warszawy, jak i Komisję odnoszą się do wydanej decyzji o ustanowieniu użytkownika wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, natomiast oba organy działają na innej podstawie prawnej, Prezydent m. st. Warszawy na podstawie dekretu i k.p.a., natomiast Komisja – ustawy, posiłkowo k.p.a. oraz dekretu. Dodatkowo zachodzi różnica podmiotowa, ponieważ miasto jest stroną w postępowaniu przed Komisją, natomiast

<sup>16</sup> Postanowienie NSA z 9.2.2004, sygn. akt FW 1/04, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>17</sup> K. Defecińska: *Spory o właściwość*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8/2000, s. 99.

w prowadzonym przez siebie postępowaniu występuje jako organ. NSA, rozpoznając wniosek Prezydenta Warszawy, uznało, że w przedmiotowej sprawie nie zachodzi spór kompetencyjny, ponieważ „kompetencje obydwu organów są w istocie zbliżone, chociaż nie tożsame, jednakże ocena trafności tego rozwiązania ustawowego pozostaje poza przedmiotem analizy w niniejszej sprawie zainicjowanej wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego”. Dalej NSA stwierdził, że sytuacja wskazywana we wniosku dotyczy dwóch różnych postępowań prowadzonych w ramach odrębnych kompetencji przypisanych przez ustawodawcę dwóm różnym organom, czyli „nie dotyczy tej samej sprawy w znaczeniu procesowym, lecz dwóch tego rodzaju spraw”. Z tej przyczyny, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wniosek Prezydenta m. st. Warszawy.

Orzekając w ten sposób, NSA nie wypowiedział się w kluczowej kwestii, mianowicie konkurencyjności obu prowadzonych postępowań.

### Zbieg postępowań nadzwyczajnych

NSA w swoim postanowieniu wskazał, że nie doszło do sporu kompetencyjnego, lecz do zbiegu trybów nadzwyczajnych. Jednocześnie nie rozstrzygnął, który z trybów ma pierwszeństwo. Zgodnie ze stanowiskiem J. Borkowskiego o zastosowaniu jednego z nadzwyczajnych trybów

weryfikacji decyzji administracyjnej nie powinna w żadnym razie przesądzać data wszczęcia postępowania, lecz donioślejsze „dla sprawy następstwa prawne zastosowania danego trybu postępowania”<sup>18</sup>. W wyroku z 26 lutego 2010 r. NSA stwierdził, że w takiej sytuacji pierwszeństwo ma tryb najdalej idący, to znaczy tryb prowadzący do usunięcia skutków wydania wadliwej decyzji *ex tunc* – od chwili jej wejścia do obrotu prawnego<sup>19</sup>. Jak słusznie twierdzi Rafał Stankiewicz, „wskazanie odmiennych celów tych trybów sugeruje już, że nie są one równorzędne, również w stosunku do ewentualnego ich zastosowania wobec tego samego rozstrzygnięcia administracyjnego – oba tryby nadzwyczajne nie wykazują tym samym cech konkurencyjności”<sup>20</sup>. Dalszą analizę poprzedzić należy zestawieniem skutków zastosowania obu trybów. Wskazane nieco powyżej uwagi nie pozostawiają wątpliwości, że „tryb stwierdzenia nieważności decyzji ingeruje znacznie głębiej w treść każdego rozstrzygnięcia mu poddanego, ponieważ może potencjalnie wyeliminować je całkowicie z obrotu prawnego”<sup>21</sup>.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy, postępowanie rozpoznawcze to postępowanie administracyjne prowadzone w stosunku do decyzji reprivatyzacyjnej. Część z możliwych rozstrzygnięć określonych w art. 29 ustawy, polegających na możliwości uchylecia decyzji są tożsame z postępowaniem wznowieniowym, natomiast

<sup>18</sup> J. Borkowski: *Glosa do wyr. NSA w Krakowie z 19.11.1992 r.*, SA/Kr 914/92, s. 159.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z 26.2.2010, II OSK 442/09.

<sup>20</sup> Wyrok NSA z 26.2.2010, II OSK 442/09, Legalis.

<sup>21</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2018, Legalis.

według pkt. 3a Komisja wprost może stwierdzić nieważność decyzji reprivatyzacyjnej, a zatem zastosować tryb nadzwyczajny z art. 156 k.p.a. Dodatkowo, w razie zaistnienia nieodwracalnych skutków prawnych weryfikowanej decyzji, analogicznie jak w art. 158 § 2 k.p.a., Komisja stwierdza wydanie decyzji z naruszeniem prawa. Takie ukształtowanie możliwości rozstrzygnięcia przez Komisję prowadzi do wniosku, że postępowanie przed nią w szczególnym trybie zawiera wszystkie przewidziane w k.p.a. tryby nadzwyczajne. Skoro zatem Komisja może stwierdzić nieważność decyzji, to zgodnie z powołanymi wyżej poglądami doktryny, taki tryb postępowania wyprzedza inne, w tym w szczególności tryb wznowienia postępowania.

Dodatkowym argumentem na rzecz takiej tezy jest sformułowanie art. 26 ustawy o Komisji. Ustawodawca dostrzegł, że decyzje reprivatyzacyjne podlegające weryfikacji Komisji mogą być podstawą do wszczynania innych postępowań, jak również mogą się w stosunku do tych decyzji toczyć postępowania nadzorcze czy nawet sądownoadministracyjne. Zgodnie z tym przepisem: „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”. Ustawodawca tym samym dał pierwszeństwo postępowaniu rozpoznawczemu prowadzonemu

przez Komisję przed wszelkimi postępowaniami, które toczą się w związku z wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej. Takimi postępowaniami są np. powództwa o odszkodowanie za bezumowne korzystanie z nieruchomości warszawskiej, za okres poprzedzający wydanie decyzji reprivatyzacyjnej lub postępowania eksmisyjne wobec lokatorów zamieszkujących nieruchomość przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej. Decyzja reprivatyzacyjna w takim przypadku jest źródłem roszczenia o odszkodowanie. W toku postępowania sądowego sąd nie bada samej decyzji administracyjnej. W razie usunięcia z obrotu prawnego takiej decyzji podstawa wytoczenia powództwa, czyli roszczenie znika, ponieważ jest ono nierozzerwalnie związane z treścią decyzji.

Ustalenie przez ustawodawcę hierarchii postępowań w zależności od ich skutków i źródeł jest racjonalne, ponieważ zapobiega prowadzeniu w tym samym czasie, obok postępowania weryfikującego decyzję, postępowania dla którego weryfikowana decyzja jest podstawą prowadzenia lub źródłem wywiedzionego roszczenia. Usunięcie z obrotu takiej decyzji czyniłoby inne postępowania bezprzedmiotowymi. Regulacja ta stanowi niewątpliwie *lex specialis* do art. 177 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.), który (fakultatywnie) pozwala sądowi zawiesić postępowanie, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od uprzedniej decyzji organu administracji publicznej. Jak słusznie orzekł Sąd Apelacyjny w Poznaniu: „Przesłanka ta występuje tylko wtedy, jeżeli treść decyzji stanowi konieczny element podstawy rozstrzygnięcia merytorycznego bądź formalnego sprawy cywilnej.

Oceniając znaczenie uregulowania przyjętego w art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c., należy wskazać, że rozstrzygnięcie sprawy zależy od uprzedniej decyzji organu administracji publicznej, jeżeli jej treść stanowi konieczny element podstawy rozstrzygnięcia merytorycznego lub formalnego sprawy cywilnej<sup>22</sup>. Skoro każdorazowo roszczenie o charakterze cywilnym ma swoje źródło w decyzji reprivatyzacyjnej zasadne jest, aby w pierwszej kolejności ostatecznie i prawomocnie została rozstrzygnięta kwestia samej decyzji.

W sprawie, w której Prezydent m.st. Warszawy złożyła wniosek do SN, znajduje zastosowanie również przepis art. 26 ust. 1 ustawy. Nie było zatem podstawy, aby skierować wniosek do NSA, ponieważ ustawodawca już rozstrzygnął zbieg obu postępowań, tj. wznowionych przez Prezydenta postępowań dotyczących decyzji reprivatyzacyjnych wydanych w sprawach nieruchomości przy ul. Twardej 8 i Twardej 10. Prowadzone przez Komisję postępowania rozpoznawcze dotyczyły tych samych decyzji reprivatyzacyjnych. Niewątpliwie, wznowione postępowanie jest tym toczącym się przed organem administracji, dotyczącym badanej przez Komisję decyzji reprivatyzacyjnej. Prawidłowo stosując przepisy ustawy, Prezydent m.st. Warszawy powinna zawiesić swoje postępowania do czasu zakończenia postępowania przed Komisją, a tym samym nie miała podstaw, aby kierować wniosek do NSA o rozpoznanie sporu kompetencyjnego.

Następnie, w razie usunięcia z obrotu badanej decyzji, co miało miejsce w przypadku sprawy nieruchomości przy ul. Twardej 8 (R 1 /17), decyzją z 10 lipca 2017 roku Komisja uchyliła w całości decyzję Prezydent m.st. Warszawy i odmówiła ustanowienia użytkownika wieczystego<sup>23</sup>. Prezydent powinna umorzyć wznowione postępowanie jako bezprzedmiotowe, ponieważ z obrotu została usunięta decyzja będąca przedmiotem badania w trybie wznowieniowym.

Obok utrwalonych w doktrynie zasad niekonkurencyjności postępowań nadzwyczajnych regulacja art. 26 ust. 1 ustawy jest dodatkowym elementem ustalonej przez ustawodawcę hierarchii postępowań w stosunku do decyzji reprivatyzacyjnych. Postępowania prowadzone przez Komisję, jako organ nadzwyczajny i wyposażony w pełnię kompetencji nadzorczych przewidzianych w polskim systemie prawa administracyjnego, ma prymat przed innymi postępowaniami, w których decyzja reprivatyzacyjna jest podstawą prowadzonego postępowania. Obowiązek zawieszenia postępowania skutkuje tym, że jego rozstrzygnięcie po ponownym podjęciu zależy od rozstrzygnięcia Komisji. Nie dość, że jak stwierdził NSA, we wskazanych sprawach nie zachodzi spór kompetencyjny pomiędzy organami, to dodatkowo Prezydent m.st. Warszawy nie może prowadzić swojego postępowania równoległe z postępowaniem rozpoznawczym przed Komisją.

<sup>22</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 19.2.2014, I ACa 1282/13, Lex nr 1439259.

<sup>23</sup> <<https://bip.ms.gov.pl/pl/komisja-weryfikacyjna/postepowania-rozpoznawcze-przed-komisja/news,9432,postepowanie-przed-komisja-ul-twarda-8.html>>

W związku z powyższym, pogląd NSA wyrażony w postanowieniu, w którym Sąd ocenił, że kompetencje Prezydenta m.st. Warszawy i Komisji nie są tożsame, jest o tyle niepełny, że NSA rozpoznając wnioski nie odniósł się do art. 26 ustawy o Komisji. Wskazuje on hierarchię innych postępowań, których przedmiot jest taki sam, lub w których decyzja reprivatyzacyjna jest źródłem postępowania.

Jednocześnie NSA w swoich rozważaniach pominął, że zakres kompetencji Komisji jest szerszy od kompetencji Prezydenta m.st. Warszawy, a możliwe rozstrzygnięcia, które ustawodawca przewidział w art. 29 dla tych wydawanych przez Komisję niejako „konsumują” możliwe rozstrzygnięcia przewidziane dla wznowionego postępowania w trybie art. 145 k.p.a.

## Podsumowanie

Komisja ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich powołana na mocy ustawy z 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa jest ekstraordynaryjnym organem administracji publicznej, należącym do organów administracji

rządowej, jednak niezależnym w swoim działaniu. Skomplikowany proces reprivatyzacji i aferalny wymiar, potwierdzony szeregiem zarzutów stawianych przez Prokuraturę jego uczestnikom, uzasadniały powołanie odrębnego ciała.

Dotychczasowe organy, zaangażowane w reprivatyzację nie byłyby w stanie wydać decyzji weryfikujących wcześniej wydane w sposób niebudzący wątpliwości co do zgodności z prawem.

Określony ustawą zakres właściwości rzeczowej Komisji sytuuje ją jako organ nadzorczy wobec Prezydenta m.st. Warszawy w odniesieniu do decyzji reprivatyzacyjnych.

Jednocześnie regulacje ustawowe wskazują hierarchię postępowań, których źródłem jest decyzja reprivatyzacyjna w taki sposób, że nie dochodzi do kolizji kompetencji Komisji i innych organów władzy publicznej, w tym Prezydenta m.st. Warszawy.

### SEBASTIAN KALETA

radca prawny,  
zastępca przewodniczącego  
Komisji ds. reprivatyzacji  
nieruchomości warszawskich

**Słowa kluczowe:** reprivatyzacja nieruchomości warszawskich, spór kompetencyjny, Komisja do spraw reprivatyzacji, Prezydent m.st. Warszawy, postępowanie nadzwyczajne

**Key words:** reprivatisation of Warsaw real estate, competency dispute, Reprivatisation Commission, Mayor of Warsaw, extraordinary proceedings