

Agata Cebera, Jakub G. Firlus

DOPUSZCZALNOŚĆ WERYFIKACJI DECYZJI REPRYWATYZACYJNYCH A NOWELIZACJA PRZEPISÓW KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W ZAKRESIE DOTYCZĄCYM INSTYTUCJI STWIERDZENIA NIEWAŻNOŚCI DECYZJI

1. Uwagi wprowadzające

Problematyka związana z możliwością eliminowania z obrotu prawnego rozstrzygnięć organów administracji publicznej po upływie znacznego czasu w doktrynie prawa administracyjnego, jako *prima facie* godząca w zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, od lat wzbudzała wiele kontrowersji. Wskazywano bowiem, że w wielu przypadkach ingerencja w moc wiążącą w czasie aktu aktualizuje ryzyko destabilizacji ukształtowanych stosunków prawnych. Z tej też przyczyny przyjęty dotychczas w Kodeksie postępowania administracyjnego model weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych oparty na mechanizmie unieważnialności ze skutkiem *ex tunc* ewokował pytanie o czasowe granice dopuszczalnej w demokratycznym państwie prawnym ingerencji organów egzekutywy w trwałość ukształtowanych sto-

sunków prawnych¹. Powyższe zagadnienia stały także na wokandzie przed TK, który w wyroku z 12.05.2015 r., P 46/13², orzekł, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. We wskazanym orzeczeniu interpretacyjnym przesądzono zatem częściową niekonstytucyjność kodeksowego mechanizmu weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych w określonych kategoriach spraw administracyjnych. Wskazana wypowiedź trybunalska spotkała się z reakcją, acz nierychłą³, ośrodków prawodawczych, której wyraz stanowi nowela Kodeksu postępowania administracyjnego z 2021 r.⁴ Ustawodawca w regulacji procesowej wprowadził trzy rozwiązania statuujące z systemowego punktu widzenia cezurę czasową, a refleksowo zaś gwarantujących trwałość i stabilizację ostatecznej decyzji. Z jednej strony pośród przesłanek dopuszczalności zainicjowania trybu weryfikacyjnego lokowany jest moment wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (art. 158 § 3 k.p.a.). Jego upływ zasadniczo wyklucza możliwość ingerencji przez organ w skuteczność aktu, stanowiąc tym samym tzw. negatywną przesłankę wszczęcia postępowania *per se*. Z drugiej strony przepisy intertemporalne ustawy z 11.08.2021 r. stanowią uzupełnienie powyższego *ratio* w aspekcie międzyczasowym, wprowadzają konstrukcję umorzenia z mocy prawa postępowań wszczętych po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia, a niezakończonych

¹ Szerzej na ten temat M. Wincenciak, *Znaczny upływ czasu jako okoliczność wyłączająca stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa*, „Forum Prawnicze” 2021/1(63).

² OTK-A 2015/5, poz. 62.

³ Co do przebiegu procesu legislacyjnego związanego z korektą mechanizmu unieważnialności decyzji zob. J. Forystek, *Nowelizacja administracyjnego postępowania nieważnościowego a kwestia dochodzenia odszkodowania za bezprawie władzy państwowej*, „Palestra” 2022/5, s. 15–18.

⁴ W tym w szczególności art. 156 § 2 k.p.a., który został zmieniony przez art. 1 pkt 1 ustawy z 11.08.2021 r. (Dz.U. poz. 1491) zmieniającej nin. ustawę z dniem 16.09.2021 r. Zob. szerzej P. Przybyś, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2021, art. 158.

przed dniem wejścia jej w życie⁵. Z trzeciej zaś strony przewiduje się rozwiązania statuujące bezwzględny zakaz wzruszania ostatecznych aktów administracyjnych (przedawnienie kompetencji), jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat (art. 158 § 2 k.p.a.).

Na tle powyższych uwag w sposób nader osobliwy rysuje się problematyka oceny możliwości stosowania powyższych instrumentów limitujących ingerencję w moc wiążącą w czasie aktu do ostatecznej decyzji reprivatyzacyjnej, a to z uwagi na specyfikę postępowania kompozytowego ukonstytuowanego ustawą z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa⁶. Ocena takiej możliwości wymaga niewątpliwie odniesienia się do istoty przedmiotowej regulacji, w tym w szczególności stanowiącego jej trzon *ratio* oraz odpowiedzi na pytanie – czy istnieją podstawy prawne po temu, aby do postępowania przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich⁷ stosować wspomniane powyżej instrumenty temporalnej cezury aktualizacji i realizacji kompetencji weryfikacyjnych?

Rozstrzygnięcie zagadnienia postawionego na potrzeby niniejszego opracowania zdaje się mieć większy zakres oddziaływania niżli tylko ograniczony do rodzinnej praktyki i teorii prawa oraz procesu administracyjnego. Otóż nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego towarzyszyła ożywiona dyskusja na arenie międzynarodowej. Za sprawą mediów⁸ co raz to powtarzany był nośny, acz trącący uproszczeniem, slogan o niemożności restytucji prawa własności określonej kategorii nieruchomości przejętych na mocy przepisów uprzedniej formacji ustrojowej, a skutki których możliwe są do odwrócenia za sprawą podjęcia

⁵ Zob. na ten temat P. Gołaszewski, *Umorzenie postępowania administracyjnego z mocy prawa – uwagi na marginesie nowelizacji art. 156 i 158 Kodeksu postępowania administracyjnego*, MoP 2022/16.

⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 795.

⁷ Dalej jako tzw. komisja reprivatyzacyjna lub Komisja

⁸ Zob. *Polish law on property stolen by Nazis angers Israel*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-58218750> (dostęp: 1.09.2022 r.); Z. Wanat, *Poland's restitution law sparks row with Israel and the US*, <https://www.politico.eu/article/poland-parliament-restitution-law-property-compensation-nazi-communists/> (dostęp: 1.09.2022 r.).

decyzji unieważniającej inną decyzję (tzw. efekt domina). Analiza obowiązujących przepisów zdaje się uzasadniać tezę o tym, że ustawodawca pominął i to w sposób intencjonalny jedną kategorię spraw weryfikacyjnych. Oznacza to, że przy należyтым zaprojektowaniu postępowania, tj. w oparciu o zasady bezstronności, w tym przede wszystkim uwolnienia od politycznych wpływów samego organu w sprawie weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnych, możliwe byłoby częściowe uchylenie tychże negatywnych ocen – o czym będzie mowa także poniżej.

W uwagach wprowadzających należy również naświetlić problemy, którymi nie sposób będzie się zająć w tym przyczynkarskim opracowaniu, a wyznaczające kierunek dyskusji i prac doktryny prawa administracyjnego w nadchodzącym czasie.

Po pierwsze, czy prawo „restytucyjne”, które występuje w języku dziennikarskim, zwłaszcza kręgu anglosaksońskiego, daje się zdefiniować w realiach polskich, a jeśli tak, to czy jest ono rzeczywiście bardziej restrykcyjne niżli inne regulacje przewidziane w państwach kręgu liberalnych demokracji? Zadanie to w szczególności adresowane jest do komparatystów z zakresu prawa publicznego, a które wymaga pilnego wypełnienia analizami. Wyniki tychże badań mogą stanowić przyczynek dla korektury właściwych regulacji. Jakkolwiek konieczność korektury mechanizmu operującego na dawności w sprawach weryfikacyjnych nie wymaga szczegółowego uzasadnienia, to już kwestia kierunku, w tym konkretnych instytucji, pozostaje otwarta.

Po drugie, a co nawiązuje bezpośrednio do tytułu monografii, należy rozważyć, czy aby wspólnota, społeczeństwo, uciekając się do pewnego zamierzonego uproszczenia, ogół podatniczek i podatników, wykazując się tak dalece posuniętą społeczną empatią, która zapewniałaby nieograniczoną w czasie możliwość weryfikowania decyzji administracyjnych. W szczególności odpowiedź na tak postawione pytanie może implikować trudności przy uwzględnieniu tego, że wyposażenie jednostki w nieskrępowane temporalnie roszczenie procesowe w sprawach weryfikacyjnych daje się mierzyć w realnych wartościach pieniężnych, a to za sprawą bipolarnej relacji obejmującej: a) wydanie decyzji w sprawie weryfikacyjnej (prejudykant) oraz b) możliwość ubiegania się o ochronę prawną na

drodze cywilnej (wyrok zasądający odszkodowanie. Usankcjonowanie (legalizacja) bezprawia czasów PRL, o którym jest mowa na kartach piśmiennictwa⁹, niekoniecznie popada w konflikt ze społecznymi oczekiwaniami, ale z pewnością stoi w kontrze z wartościami¹⁰ liberalnego państwa prawa. Odrębną kwestię implikującą, w omawianym kontekście, istotne wątpliwości, stanowi to, na ile skutecznym środkiem przywracania sprawiedliwości dziejowej w Rzeczypospolitej Polskiej są cywilne formuły ochrony prawnej. Stąd też pilnym zadaniem ustawodawcy¹¹, mając na uwadze wskazania, o których mowa była w poprzedzającym punkcie opracowania, jest opracowanie formuły stanowiącej wypadkową interesu partykularnego oraz interesów zbiorowych. Z jednej strony trwałość decyzji nie może stanowić pretekstu do odmowy udzielenia ochrony prawnej jednostce. Z drugiej strony musimy mieć na uwadze to, że nieograniczona w czasie możliwość weryfikacji decyzji mogłaby, w imię choćby zinstrumentalizowanego interesu zbiorowego, stanowić pretekst do ingerencji nawet w prawa słusznie nabyte przez określone osoby.

Po trzecie, jeśli nawet dałoby się wykazać, że nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego wyczerpuje desygnat tego, co w języku prasy zagranicznej określone zostało mianem *Holocaust restitution bill*¹², to należałoby w sposób precyzyjny wskazać też na nieobjęte zamiarem ustawodawcy (politycznym motywem) negatywne oddziaływania tej regulacji na tysiące zawisłych spraw a za sprawą niekonstytucyjnej regulacji¹³ intertemporalnej wywołujące nieodwracalne skutki prawne

⁹ Zob. J. Forystek, *Nowelizacja...*, s. 18.

¹⁰ Na aspekt aksjologiczny dawności, w tym przedawnienia kompetencji weryfikacyjnych, zwraca się uwagę także w piśmiennictwie przedmiotu; zob. M. Wincenciak, *Znaczący wpływ...*, s. 68, 75.

¹¹ O potrzebie szybkiej interwencji ustawodawcy mowa jest także w piśmiennictwie; zob. J. Forystek, *Nowelizacja...*, s. 33.

¹² Zob. tak w serwisie Deutsche Welle: <https://www.dw.com/en/polish-president-signs-holocaust-restitution-bill/a-58866684> (dostęp: 1.09.2022 r.).

¹³ Zob. wniosek RPO do TK w przedmiocie kontroli konstytucyjności art. 2 ust. 2 ustawy z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1491), https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-12/Wniosek_TK_Kpa_28.12.2021.pdf (dostęp: 1.09.2022 r.).

dla podmiotów administrowanych. Doskonały przykład tego stanowią sprawy weryfikacji decyzji rozgraniczających.

2. Specyfika postępowania przed tzw. komisją reprivatyzacyjną

Systemowo zadekretowany amalgamat trybów weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych, w tym w szczególności w zakresie wspomnianego powyżej trybu stwierdzenia nieważności, może w szeregu układów procesowych implikować stan temporalnej koincydencji postępowań o tożsamym przedmiocie. W omawianym kontekście warto zwrócić uwagę na postępowanie w sprawie weryfikacyjnej, uregulowane przepisami ustawy o komisji reprivatyzacyjnej¹⁴ o ustawowo zadekretowanym pierwszeństwie (ekskluzywny charakter weryfikacji na drodze przed Komisją). Ustawa ta normuje szczególnie tryb kontroli przed Komisją, którego przedmiotem jest sprawa weryfikacji obowiązywania, legalności oraz celowości decyzji reprivatyzacyjnych, zarówno ostatecznych, jak i nieostatecznych¹⁵. Co przy tym warto podkreślić, pojęcie decyzji reprivatyzacyjnej, które niewątpliwie wyznacza rdzeń zakresu przedmiotowego wspomnianej regulacji, jest terminem języka prawnego i zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 3 u.s.z.u. Przepis ten stanowi bowiem, że przez decyzję reprivatyzacyjną należy rozumieć ostateczną albo nieostateczną decyzję właściwego organu:

- a) w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczyste-
go nieruchomości warszawskiej albo w przedmiocie odmowy

¹⁴ Dla celów publikacji zaadaptowane zostały zaktualizowane i uzupełnione fragmenty publikacji J.G. Firlus, *Normatywne reguły eliminowania dwutorowości kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych – w kierunku zasady pierwszeństwa wewnątrzadministracyjnego trybu weryfikacji* [w:] red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.

¹⁵ Zob. argumentację Komisji w postępowaniu przed NSA w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy Komisją a Prezydentem m.st. Warszawy – postanowienie NSA z 5.10.2017 r., I OW 178/17, LEX nr 2365061, a także M. Pytlewska-Smółka, *Decyzje i postanowienia Komisji do spraw Reprivatyzacji Nieruchomości Warszawskich jako podstawy wpisów w księgach wieczystych*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2018/3, s. 21.

- uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu z 26.10.1945 r.,
- b) w przedmiocie wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej albo odmowy uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu z 26.10.1945 r.,
 - c) stanowiącą podstawę wypłaty odszkodowania lub przyznania odszkodowania w związku z nieruchomością warszawską.

A contrario z powyższego wynika zatem, że inne decyzje dotyczące bezpośrednio lub pośrednio tytułów prawnorzeczowych do nieruchomości¹⁶ nie są objęte regulacją ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, nawet wówczas gdy za przywróceniem określonych stosunków własnościowych, podobnie jak przy ww. ustawie, przemawiać by mogły określone względy sprawiedliwości dziejowej.

Postępowanie przebiega etapowo i obejmuje niesformalizowane czynności sprawdzające oraz postępowanie rozpoznawcze. Faza przedprocesowa służy ustaleniu dopuszczalności kontroli. W zależności od jej wyników Komisja wszczyna, w formie niezaskarżalnego postanowienia, postępowanie rozpoznawcze, względnie nie podejmuje dalszych czynności procesowych. Z kolei etap kognicyjny i orzeczniczy stanowi ekwiwalent zastanych trybów kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych, uzupełniony o nowe elementy ustawowej normy odniesienia¹⁷.

¹⁶ Decyzja Komisji o stwierdzeniu nieważności decyzji reprivatyzacyjnej jest zaliczana do katalogu decyzji wykazujących doniosłość w zakresie prawa własności, w tym dla postępowania wieczystoksięgowego; zob. M. Pytlewska-Smółka, *Decyzje...*, s. 27.

¹⁷ Stanowi w istocie niespotykaną w systemie hybrydę obejmującą elementy trybu rozpoznawczego, odwoławczego oraz weryfikacji decyzji ostatecznych; zob. także A. Dalkowska, J. Daros-Pawłyta, D. Nejbert, A. Pawłyta, K. Rzęsiewicz [w:] M. Boczkowska, S. Kaleta, M. Kozioł, B. Mykietyn-Furca, P. Włodarczyk, A. Dalkowska, J. Daros-Pawłyta, D. Nejbert, A. Pawłyta, K. Rzęsiewicz, *Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX 2018, art. 29, nb 20.

Kompetencje orzecznicze, jak również przepisane przez ustawodawcę sankcje wadliwości stosowane w postępowaniu przed Komisją wykazują bowiem co najmniej pośrednią korelację¹⁸ z treścią art. 145 i 156 k.p.a., art. 145 p.p.s.a., a także – co również warto podkreślić – elementy zupełnie innowatywne, a w ślad za tym nieznane uprzednio w ramach instrumentarium weryfikacyjnego, w tym w szczególności jurysdykcyjnego. W wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje bowiem decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy decyzję reprivatyzacyjną albo
- 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, albo
- 3) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i zawiesza postępowanie w przypadku przeszkody uniemożliwiającej dalsze prowadzenie postępowania i wydanie decyzji, albo
- 4) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, albo
- 5) stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a., albo
- 6) jeżeli decyzja reprivatyzacyjna wywołała skutki prawne, o których mowa w art. 2 pkt 4 u.s.z.u.s., stwierdza jej wydanie z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić albo stwierdzić nieważności, albo
- 7) umarza postępowanie rozpoznawcze.

W związku z tak ukształtowanym przedmiotem postępowania oraz kompetencjami Komisji rozważenia wymaga wzajemna relacja postępowania rozpoznawczego wobec pozostałych trybów weryfikacji

¹⁸ Zob. uzasadnienie projektu ustawy, VIII kadencja, druk sejm. nr 1056, s. 20 i n.; W. Chrościelewski, *Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, ZNSA 2018/1, s. 22.

decyzji, a w szczególności w odniesieniu do znowelizowanego trybu stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Na to zagadnienie pozostanie nam odpowiedzieć w dalszej części opracowania, a samą ocenę poprzedzić kilkoma dalszymi uwagami natury ogólnej.

Przed wszystkim należy wskazać na treść art. 26 ust. 1 u.s.z.u.s., który pełni funkcję reguły kolizyjnej, poprzez wprowadzenie przesłanki przerwania ciągłości postępowań administracyjnych, jak również sądowych, mających za przedmiot tę samą decyzję. *De lege lata* po zmianach przeprowadzonych przez ustawodawcę w 2018 r. powyższa regulacja ma dualną funkcję. Z jednej strony nakłada na Komisję obowiązek ustalenia, w jakich postępowaniach kwestia obowiązywania decyzji reprivatyzacyjnej stanowi ich przedmiot. Z drugiej zaś statuuje przesłankę zawieszenia postępowania *ex lege*. Miarodajnym momentem dla oceny nastąpienia skutku z art. 26 ust. 1 u.s.z.u.s. jest wszczęcie postępowania rozpoznawczego przez Komisję. Gwarancji prawidłowego funkcjonowania normatywnej reguły eliminowania zbiegu trybów weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnej upatrywać możemy m.in. w treści art. 12, 14 oraz 16b u.s.z.u.s. Powyższe przepisy zabezpieczają właściwy dostęp do informacji o toczących się lub zakończonych postępowaniach pozostających w związku z czynnościami weryfikacyjnymi Komisji. Ponadto w zakresie delimitacji temporalnej postępowań należy zwrócić uwagę także na przepisany w treści art. 16a u.s.z.u.s. mechanizm normatywnej konwersji prokuratorskiego sprzeciwu we „wniosek” o podjęcie z urzędu czynności rozpoznawczych przez Komisję – o czym również poniżej.

W odniesieniu do przerwania ciągłości postępowania administracyjnego mechanizm z art. 26 ust. 1 u.s.z.u.s. implikuje ambiwalentne oceny. Zasada niekonkurencyjności¹⁹ kodeksowych trybów weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych zakłada pierwszeństwo tego postępowania, które umożliwia osiągnięcie dalej idących skutków prawnych²⁰. Ze względu na charakter sankcji wadliwości postępowanie w przedmiocie

¹⁹ Zob. B. Adamiak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 347.

²⁰ Zob. M. Jaśkowska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Jaśkowska, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 828–830.

stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej powinno w aspekcie temporalnym i procesowym wyprzedzać inne dostępne tryby kontroli. Reguła ta znajduje zastosowanie również w odniesieniu do hipotetycznego zbiegu postępowania w toku instancji z trybem nadzwyczajnym. W tym przypadku ochrona preferencji jednostki inicjującej postępowanie nadzwyczajne z pominięciem toku instancji determinuje treść reguły kolizyjnej²¹. Pierwszeństwo postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ma zatem wymiar nie tylko funkcjonalny, lecz także czasowy. Ocena przyjętej w art. 26 ust. 1 u.s.z.u.s. reguły kolizyjnej wymaga uwzględnienia dalszych okoliczności, takich jak sekwencja (kolejność) postępowań oraz rodzaj sankcji stosowanej w pozostających w zbiegu trybach weryfikacji. Ustawodawca koreluje następce wszczęcie postępowania kontrolnego przez Komisję z zawieszeniem *ex lege* każdego postępowania administracyjnego. Taki układ procesowy nie stanowi bynajmniej ekstraordynaryjnego rozwiązania. Niemniej jednak ocena racjonalności rozwiązania z art. 26 ust. 1 u.s.z.u.s. wymaga uwzględnienia również charakteru sankcji wadliwości stosowanej w danym trybie. Przerwanie ciągłości uprzednio wszczętego postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji reptrywizacyjnej, względnie jej kontroli instancyjnej, byłoby z punktu widzenia ekonomii procesowej uzasadnione tylko wówczas, gdy kompetencje orzecznicze Komisji umożliwiałyby osiągnięcie dalej idących skutków prawnych. Analiza treści art. 29 u.s.z.u.s. uzasadnia twierdzenie, że kompetencje Komisji mają charakter kasatoryjno-reformatoryjny²² z elementami właściwymi dla postępowania odwoławczego²³. Ponadto zakres kontroli jest limitowany treścią art. 30 u.s.z.u.s. Racji dla przyznania w omawianym układzie prymatu postępowaniu rozpoznawczemu przed Komisją należy upatrywać w jej *sui generis* zewnętrznym charakterze oraz ekstraordynaryjnym wymiarze kompetencji orzeczniczych. Wypada wspomnieć, że

²¹ Zob. wyrok NSA z 4.11.2016 r., II OSK 161/15, LEX nr 2190744.

²² W piśmiennictwie wskazuje się, że uprawnienia decyzyjne Komisji mają charakter „hybrydowy” – zob. W. Chróścielewski, *Niektóre zagadnienia...*, s. 22.

²³ Ustawodawca z dniem 14.03.2018 r. rozszerzył normatywny katalog orzeczeń Komisji o możliwość stwierdzenia nieważności weryfikowanej decyzji (art. 29 ust. 1 pkt 3a u.s.z.u.s.) oraz nieznaną w polskim porządku prawnym decyzję kasacyjną z elementem perspektywnego oddziaływania na toczące się postępowanie (art. 29 ust. 1 pkt 2a u.s.z.u.s.).

ustawodawca konsekwentnie hołduje **zasadzie pierwszeństwa** postępowania rozpoznawczego przed wszystkimi wewnątrzadministracyjnymi trybami weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych. Zarazem sekwencja inicjowanych postępowań wydaje się irrelevantna. W omawianej ustawie wprowadzono bowiem także mechanizm zapobiegający wszczynaniu postępowań administracyjnych nadzwyczajnych z pominięciem Komisji. Rozwinięcia powyższej argumentacji upatrywać należy na gruncie art. 16a–16b u.s.z.u.s., statuujących obowiązek prokuratora, który wniósł sprzeciw w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego od ostatecznej decyzji administracyjnej, zawiadomienia o tym fakcie Komisji. Jednocześnie ustawodawca nie uchyla skutków podjętej przez prokuratora czynności. Tym samym na zasadach ogólnych wniesiony przez prokuratora sprzeciw skutkować będzie wszczęciem przez właściwy organ postępowania z urzędu. Reguła dekodowana z treści art. 26 w zw. z art. 16a ust. 1 u.s.z.u.s. implementuje mechanizm polegający na konwersji sprzeciwu prokuratorskiego w niewiążące żądanie zainicjowania postępowania rozpoznawczego przez Komisję. Zarazem uprzednia zawisłość sprawy weryfikacyjnej przed organami administracji publicznej jest irrelevantna. Prokurator z dniem wszczęcia postępowania przez Komisję partycypuje w procesie weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnej na prawach strony. W świetle powyższych przepisów można w pewnym uproszczeniu przyjąć, że **ustawodawca na niwie administracyjnej statuuje *de facto* wyłączną kompetencję do weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnych przez Komisję.**

W naszym przekonaniu ustawodawca na gruncie określonych kategorii spraw weryfikacyjnych, zwłaszcza z wyraźnie zakreślonymi momentami „historycznymi”, rzeczywiście powinien wprowadzić jednolite formy kontrolne pozwalające rozstrzygnięcie w ramach kompozytowego postępowania zarówno kwestii dalszego obowiązywania aktu (sprawa administracyjna typu weryfikacyjnego), konkretyzacji uprawnień i obowiązków podmiotu zewnętrznego (sprawa administracyjna), jak i w przedmiocie ewentualnej kompensacji szkód, tak w aspekcie indywidualnym, jak również zbiorowym. Zasadne zdaje się zatem oparcie mechanizmu weryfikacji ostatecznych aktów administracyjnych o doniosłym wymiarze społecznym na następujących założeniach wyjściowych:

- 1) kompleksowej weryfikacyjno-merytorycznej treści normy odniesienia;
- 2) mieszanym substracie osobowym organu o kompetencji szczególnej obejmującym przedstawicieli każdej z podzielonych władz czy też w wariantcie zredukowanym – prawników (niekoniecznie sędziów) obok przedstawicieli władzy ustawodawczej oraz wykwalifikowanego korpusu urzędniczego;
- 3) szerokim dostępem do sądu administracyjnego²⁴;
- 4) bezwzględny zakaz dalszej weryfikacji skontrolowanego przez sąd aktu administracyjnego stabilizującego stan prawny na wybranym odcinku regulacji administracyjnoprawnej.

3. Czasowo nieskrępowana dopuszczalność unieważniania decyzji restrykcyjnych – uwagi podsumowujące

Podsumowując dotychczasowe rozważania, wypada podjąć próbę rozstrzygnięcia dylematu związanego z tym, czy w sytuacji, gdy Komisja stwierdza nieważność decyzji restrykcyjnej bądź postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a., to zakresem tej normy odsyłającej do regulacji kodeksowej objęty jest wyłącznie wspomniany § 1, czy może również inne przepisy proceduralne wyznaczające ramy przedmiotowego trybu weryfikacyjnego. W naszej ocenie należy się przychylić do twierdzenia pierwszego, bowiem skoro ustawodawca wykreował nowy typ postępowania weryfikacyjnego typu kompozytowego (hybrydowego) przed Komisją do spraw restrykcji nieruchomości warszawskich, to postępowanie to zyskało byt autonomiczny. Kodeksowe podstawy stwierdzenia nieważności zostały włączone (inkorporowane) do tego postępowania za sprawą art. 29 ust. 1 pkt 3a u.s.z.u.s. jako element wewnątrzadministracyjnej normy odniesienia – analogicznie jak w przypadku postępowania

²⁴ Istotnie nowelizacja Kodeksu w zakresie dotyczącym trybu stwierdzenia nieważności implikuje wątpliwości związane z adekwatnym dostępem jednostki do sądu; zob. także J. Forystek, *Nowelizacja...*, s. 33–34.

sądowoadministracyjnego. Tym samym postępowanie rozpoznawcze przed Komisją nie może być kwalifikowane w kategoriach postępowania administracyjnego odrębnego, a tylko jako jedna z procedur służących ingerencji w ukształtowane stosunki administracyjnoprawne, a o których jest mowa w art. 163 k.p.a.²⁵ Jedyne w pewnym uproszczeniu można argumentować, że art. 29 u.s.z.u.s. stanowi *lex specialis* względem art. 156 k.p.a.²⁶ Należałoby raczej przyjąć, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności, czy to normowane wyłącznie przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, czy też jedynie w zakresie nieuregulowanym w przepisach odrębnych, oraz postępowanie rozpoznawcze przed Komisją **stanowią dwa autonomiczne typy postępowań weryfikacyjnych, które łączy jedynie to, że na obu drogach ochrony prawnej taka sama okoliczność (wadliwość) może skutkować ingerencją w moc wiążącą w czasie decyzji.**

Wnioski te zdają się znajdować także potwierdzenie w tym, że Komisja ze względu na preponderancję interesu ponadindywidualnego oraz nową treść normy odniesienia jest władna derogować z obrotu prawnego każdą decyzję reprivatyzacyjną, zarówno ze względów legalnościowych, celowościowych, jak i nawet społecznych, a które to kryteria trybowi nieważnościowemu jurysdykcyjnemu bynajmniej znane nie są. Warto przy tym podkreślić – a co zdaje się, zostało wykazane w niniejszym przyczynkarskim opracowaniu – ustawowo zadekretowane pierwszeństwo i ekskluzywny charakter postępowania Komisji przed trybami wewnątrzadministracyjnymi, w tym trybem nieważnościowym. Oznacza to, że ustawa z 11.08.2021 r. w związku z brakiem normatywnych zmian w ustawie o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa nie objęła zakresem normowania problematyki nieruchomości warszawskich, czyniąc zatem aktualnym pytanie

²⁵ Zob. W. Chróścielewski, *Niektóre zagadnienia...*, s. 15; P. Ostojski, *Czy sąd administracyjny może odmówić zastosowania ustawy? Studium przypadku*, Prok. i Pr. 2022/4, s. 114.

²⁶ A. Dalkowska, J. Daros-Pawłyta, D. Nejbert, A. Pawłyta, K. Rzęsiewicz [w:] M. Boczkowska, S. Kaleta, M. Koziół, B. Mykietyn-Furca, P. Włodarczyk, A. Dalkowska, J. Daros-Pawłyta, D. Nejbert, A. Pawłyta, K. Rzęsiewicz, *Szczególne zasady...*, LEX 2018, art. 29, nb 21.

o równość sytuacji prawnej innych właścicieli nieruchomości, których kompensacja w imię racji sprawiedliwości dziejowej niewątpliwie powinna być zapewniona. Praktyczną tego konsekwencję stanowić będzie dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej doręczonej lub ogłoszonej przed dziesięciu laty, jak również dopuszczalne jest wszczęcie postępowania rozpoznawczego względem decyzji reprivatyzacyjnej doręczonej lub ogłoszonej przed trzydziestu laty. Powyższe stanowiłoby konsekwencję niestosowania w postępowaniu przed Komisją ani art. 156 § 2, ani też art. 158 § 3 k.p.a.²⁷

W tym kontekście jednak warto rozważyć, czy aby zrekonstruowanego mechanizmu weryfikacji nie zakłóca treść art. 38 ust. 1 u.s.z.u.s. statuującego nakaz odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nieuregulowanych. Jest to typowa dla polskiego ustawodawcy technika²⁸ budowy trybu procedowania przez organy administracji publicznej. W zakresie dotyczącym elementu kompetencji weryfikacyjnej Komisji statuującej obowiązek zaingerowania w obowiązywanie decyzji reprivatyzacyjnej poprzez stwierdzenie nieważności odpowiedź jest przecząca, a to ze względu na wyraźne uchylenie przez ustawodawcę stosowania art. 156 § 2 k.p.a. w postępowaniu w sprawie. Natomiast w przypadku przedawnienia na podstawie art. 158 § 3 k.p.a. ogólnej kompetencji do wszczęcia i kontynuowania postępowania w sprawie jednoznaczna odpowiedź może implikować trudności. Otóż dostępne są co najmniej dwa rozwiązania. Z jednej strony możemy argumentować, że norma dekodowana z art. 38 ust. 1 u.s.z.u.s. w zw. z art. 158 § 3 k.p.a. uzyskuje następującą treść: jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji reprivatyzacyjnej upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania rozpoznawczego, chy-

²⁷ Na marginesie warto odnotować interesujące, acz dyskusyjne rozumienie art. 158 § 3 k.p.a. jako przedawnienia kompetencji do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności *sensu stricto*, a więc trybu, skutkiem przeprowadzenia którego jest derogacja aktu z obrotu; zob. J. Forystek, *Nowelizacja...*, s. 23. Ze względu na treść art. 29 ust. 1 pkt 3a–4, art. 38 ust. 1 u.s.z.u.s. kwestia ta nie jest istotna z punktu widzenia funkcjonowania Komisji, a to dlatego, że czas *per se*, ale już nie skutki jego upływu, nie może oddziaływać na treść decyzji podejmowanych przez ten organ.

²⁸ Także na ten temat Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 76–77.

ba że decyzja ta nie jest dotknięta wadą z art. 156 § 1 k.p.a. Z drugiej strony w myśl paremii *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* wskutek nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego nie nastąpiła derogacja normy statuującej czasowo nieskrępowaną możliwość weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnych przez Komisję. Druga z opcji interpretacyjnych wydaje się bardziej przekonująca. Zgodnie z ustaleniami poczynionymi w poprzedzających częściach opracowania ustawodawca poprzez erygowanie Komisji oraz wprowadzenie specjalnego trybu postępowania dążył *de facto* do wyłączenia jednej kategorii decyzji administracyjnych (tu: reprivatyzacyjnych) z ogólnego reżimu weryfikacji. Można więc argumentować, że regulacja normująca zasady wszczęcia, przebieg i zakończenie postępowania rozpoznawczego będzie odporna na treściowe modyfikacje analogicznych instytucji w Kodeksie. Warto mieć na uwadze także to, że ustawodawca w treści art. 38 ust. 1 u.s.z.u.s. statuuje nakaz fragmentarycznego i uzupełniającego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Skoro tak, to też normą ekskluzywnie (wyłącznie) normującą wszczęcie postępowania rozpoznawczego przed Komisją pozostanie ta dekodowana z art. 15 w zw. z art. 16 u.s.z.u.s. niezależnie od tego, jaki typ wadliwości uprawdopodobniał zainicjowanie procedury weryfikacyjnej.

Rekapitułując wątki jakże pobieżnie w tym opracowaniu poruszane, należy przyjąć, że kwestia uchylenia podstaw do ingerencji w moc wiążącą w czasie decyzji ze względu na upływ czasu warunkowana jest typem sprawy weryfikacyjnej²⁹, jak również tym, czy i w jakim zakresie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w określonym przypadku będą znajdować zastosowanie. Wyłączenie przez ustawodawcę Komisji oraz kompetencji weryfikacyjnych jej poruczonych z ogólnego mechanizmu ingerencji w trwałość decyzji uzasadnia wnioszek o tym, że procedura ta nabyła *sui generis* odporność na zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego, w tym te dotyczące czasowych granic

²⁹ Zob. także M. Winceniak, *Znacznym wpływem...*, s. 69, który wskazuje na trudności związane z ustaleniem jednego, uniwersalnego maksymalnego terminu stwierdzenia nieważności decyzji właśnie ze względu na ich zróżnicowany pod względem przedmiotowym charakter.

realizacji kompetencji weryfikacyjnych, zarówno ogólnych, jak i szczególnych, przyjmujących formę unieważnienia aktu administracyjnego.

Bibliografia

- Adamiak B. [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017
- Chróścielewski W., *Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” ZNSA 2018/1
- Dalkowska A., Daros-Pawlyta J., Nejbert D., Pawlyta A., Rzęsiewicz K. [w:] M. Boczkowska, S. Kaleta, M. Koziół, B. Mykietyn-Furca, P. Włodarczyk, A. Dalkowska, J. Daros-Pawlyta, D. Nejbert, A. Pawlyta, K. Rzęsiewicz, *Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX 2018, art. 29
- Firlus J.G., *Normatywne reguły eliminowania dwutorowości kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych – w kierunku zasady pierwszeństwa wewnątrzadministracyjnego trybu weryfikacji* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018
- Forystek J., *Nowelizacja administracyjnego postępowania nieważnościowego a kwestia dochodzenia odszkodowania za bezprawie władzy państwowej*, „Palestra” 2022/5
- Gołaszewski P., *Umorzenie postępowania administracyjnego z mocy prawa – uwagi na marginesie nowelizacji art. 156 i 158 Kodeksu postępowania administracyjnego*, MoP 2022/16
- Jaśkowska M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Jaśkowska, A. Wróbel, Warszawa 2013
- Kmiecik Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014
- Ostojski P., *Czy sąd administracyjny może odmówić zastosowania ustawy? Studium przypadku*, Prok. i Pr. 2022/4
- Polish law on property stolen by Nazis angers Israel, <https://www.bbc.com/news/world-europe-58218750> (dostęp: 1.09.2022 r.)
- Przybyś P. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2021
- Pytlewska-Smółka M., *Decyzje i postanowienia Komisji do spraw Reprivatyzacji Nieruchomości Warszawskich jako podstawy wpisów w księgach wieczystych*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2018/3

System Prawa Administracyjnego, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017

Wanat Z., *Poland's restitution law sparks row with Israel and the US*, <https://www.politico.eu/article/poland-parliament-restitution-law-property-compensation-nazi-communists/> (dostęp: 1.09.2022 r.)

Wincenciak M., *Znaczny upływ czasu jako okoliczność wyłączająca stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa*, „Forum Prawnicze” 2021/1(63)

Orzecznictwo

Wyrok TK z 12.05.2015 r., P 46/13, OTK-A 2015/5, poz. 62

Wyrok NSA z 4.11.2016 r., II OSK 161/15, LEX nr 2190744

Postanowienie NSA z 5.10.2017 r., I OW 178/17, LEX nr 2365061

Agata Cebera [ORCID: 0000-0002-7921-8779] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego.

Jakub G. Firlus [ORCID: 0000-0002-5360-1833] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego.