



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-575358-IV/07/BB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0 22 827 64 53

Warszawa, 23/05/2008r.

Pan

Aleksander Grad

Minister Skarbu Państwa

WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze

Na tle jednej ze spraw, rozpatrywanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, ujawnił się problem braku stosownych środków odwoławczych, które powinny służyć osobom dochodzącym uprawnień przewidzianych ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 169, poz. 1418 ze zmian.).

Powołana ustawa przewiduje określony tryb potwierdzania prawa do rekompensaty - jest to postępowanie administracyjne, w którym zapada decyzja wydawana przez wojewodę na podstawie art. 5 ustawy. Niemniej jednak ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. utrzymuje moc prawną rozstrzygnięć (decyzji, zaświadczeń), które wydane zostały na tle poprzednich uregulowań ustawowych dotyczących tzw. mienia zabużańskiego (ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami itd.). Rozstrzygnięcia te pozostają więc w obrocie prawnym (o ile nie zachodzą przesłanki ich wzruszenia zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r.) i stanowią podstawę realizacji roszczeń majątkowych.

O ile dana osoba nie dysponuje jeszcze żadnym rozstrzygnięciem dotyczącym pozostawionego mienia, może ubiegać się o wydanie decyzji; pozytywna ocena spełnienia przesłanek ustawowych następuje w drodze postanowienia, w którym wnioskodawca wzywany jest do przedstawienia określonych dowodów (operatu szacunkowego) i wyboru formy rekompensaty (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy). Dopiero wtedy zapada decyzja, o której mowa w art. 5 ustawy, stanowiąca podstawę do wpisania do rejestru prowadzonego przez wojewodę na podstawie art. 19 ustawy.

W wypadku stwierdzenia, że dana osoba nie spełnia ustawowych warunków do uzyskania rekompensaty, wojewoda wydaje decyzję odmowną (art. 7 ust. 2 ustawy).

Natomiast odmienny tryb postępowania ma miejsce w przypadku osób, które uzyskały potwierdzenie uprawnień związanych z mieniem zabużańskim na tle poprzednich regulacji. Otóż zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy osoby, które posiadają zaświadczenia lub decyzje potwierdzające prawo do rekompensaty wydane na podstawie odrębnych przepisów i nie zrealizowały prawa do rekompensaty, występują do wojewody z wnioskiem o ujawnienie w rejestrze, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy, wybranej formy realizacji prawa do rekompensaty. Na decyzji lub zaświadczeniu wojewoda zamieszcza adnotację o wybranej formie realizacji prawa do rekompensaty oraz o wysokości rekompensaty (art. 7 ust. 4).

Jednak ustawa nie reguluje sytuacji, gdy wojewoda załatwia w sposób odmowny wnioski o ujawnienie w rejestrze uprawnionych. Pojawia się więc pytanie zarówno o formę tego rozstrzygnięcia, jak i o ewentualną drogę odwoławczą.

W praktyce Rzecznik spotkał się z sytuacją w której wojewoda wydawał postanowienie o odmowie ujawnienia w rejestrze uprawnionych do rekompensaty (oraz o odmowie dokonania adnotacji). Jednocześnie strona została poinformowana, że rozstrzygnięcie to jest ostateczne, brak natomiast pouczenia o przysługujących środkach zaskarżenia. Kopię rozstrzygnięcia przesyłam w załączeniu do niniejszego pisma.

W tym miejscu należy wskazać na generalną zasadę załatwiania spraw w formie decyzji administracyjnej, o ile ustawa nie stanowi inaczej (art. 104 kodeksu postępowania administracyjnego). Taka forma działania organu pozwala stronie m.in. na skorzystanie z właściwej drogi odwoławczej oraz wszelkich innych uprawnień proceduralnych, przewidzianych przez kodeks postępowania administracyjnego i przepisy szczególne.

Odnosząc się natomiast do konkretnego rozstrzygnięcia na tle art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. należy podkreślić, że nie jest sytuacją dopuszczalną aby prawo podmio-

to we jednostki o charakterze majątkowym, ustalone w ramach uprzedniego postępowania merytorycznego, było „anulowane” poprzez incydentalne rozstrzygnięcie o charakterze formalnym, od którego nie przysługuje odwołanie.

Na tle załatwienia sprawy pozornie formalnej, jaką jest wpis do rejestru, mogą się przecież pojawić kwestie sporne, dotyczące -jak w sprawie, którą badał Rzecznik - oryginalności przedstawionych dokumentów, czy też np. okoliczności wcześniejszego zrealizowania prawa do rekompensaty. Okazuje się więc, że tryb wzruszenia decyzji czy zaświadczenia, przewidziany przez art. 20 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r., nie obejmuje wszelkich sytuacji spornych na tle prawa do rekompensaty przyznanego na podstawie dotychczasowych unormowań.

Tak więc wydaje się, że rozstrzygnięcie o odmowie wpisu do rejestru uprawnionych do rekompensaty powinno zapadać w formie decyzji administracyjnej; podjęcie takiej decyzji powinno poprzedzać właściwe postępowanie administracyjne, które należy kontynuować w sytuacji wniesienia odwołania. Przy czym można rozważyć, czy nie byłoby rozwiązaniem celowym, aby postać decyzji administracyjnej miała każda odmowa wpisu do rejestru - niezależnie od tego, czy podstawą ubiegania się o wpis jest decyzja wydana na podstawie art. 5 czy też art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2008 r. Kwestie sporne (np. w zakresie wymaganej dokumentacji) mogą się bowiem pojawić na tle każdej sytuacji wpisu do rejestru.

Faktem jest, że - mimo braku tej informacji w treści dokumentu, który pozwałam sobie przesłać Panu Ministrowi - postanowienie o odmowie ujawnienia w rejestrze uprawnionych należy niewątpliwie do rozstrzygnięć, o których mowa w art. 3 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zmian.); wprawdzie nie przysługuje od niego zażalenie (art. 141 kpa), jednak jest postanowieniem kończącym postępowanie, a także postanowieniem rozstrzygającym sprawę co do istoty. Co za tym idzie, podlega ono kontroli sądów administracyjnych.

Jednak, po pierwsze, wydaje się wątpliwe, aby właściwa dla załatwienia tej sprawy była forma postanowienia, w każdym razie brak dla niego wyraźnej podstawy ustawowej, analogicznej do tej przewidzianej przez art. 7 ust. 1 ustawy. Może więc się zdarzyć, że inne organy załatwią taką sprawę poprzez czynność materialno - techniczną (np. zwrot dokumentów).

Po drugie, trudno wskazać powody, dla których wyłącza się w tej sprawie zwykłą drogę odwoławczą; procedura przed sądem administracyjnym, bardzo złożona ze względu

na wymóg z art. 58 § 3 p.p.s.a. i ograniczony zakres kognicji sądów administracyjnych (zob. art. 1 § 2 ustawy dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych) nie wydaje się właściwym rozwiązaniem prawnym.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich celowym jest więc rozważenie wprowadzenia wyraźnej regulacji, że odmowa wpisu do rejestru uprawnionych następuje w formie decyzji administracyjnej - takie unormowanie stanowiłoby wyraźne wzmocnienie pozycji stron postępowania.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zmian.) uprzejmie proszę Pana Ministra o przekazanie mi swojego stanowiska w sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich