

## Skutki jedności stosunku materialnoprawnego (na przykładzie prawa do rekompensaty zabużańskiej)

1. *Stosunki administracyjnoprawne i ich jedność materialnoprawna.* Przedmiotem prawa administracyjnego, najogólniej rzecz ujmując, są stosunki administracyjnoprawne, które są fundamentalną wręcz kategorią tej dziedziny prawa. Najczęściej dzieli się je na stosunki materialnoprawne oraz procesowe<sup>1</sup>. Stosunek administracyjnoprawny jest zatem konstrukcją złożoną, która opiera się na podstawach faktycznej i normatywnej. Powstanie oraz istnienie relacji materialnoprawnej jest uzależnione od obowiązywania odpowiednich norm oraz realnego istnienia stanów faktycznych, których centralnymi elementami są podmioty uczestniczące w danym stosunku prawnym. W konsekwencji proces konkretyzacji tej relacji, tj. akt subsumpcji normy prawnej odkodowanej w ramach wykładni z przepisu ustawy do stanu faktycznego, obejmuje obydwie płaszczyzny. Decyzja administracyjna, konkretyzująca stosunek administracyjnoprawny (materialnoprawny) i utrwalająca go na płaszczyźnie normatywnej, opiera się zatem zawsze na normach materialnoprawnych oraz konkretnym stanie faktycznym, będącym podstawą dokonania konkretyzacji prawa w postępowaniu administracyjnym<sup>2</sup>. Do jurysdykcyjnej konkretyzacji normy materialnej dochodzi w procesie rekonstrukcji normy konkretno-indywidualnej stanowiącej podstawę prawną wydawania decyzji, która opiera się na równoległym ustalaniu i określaniu sfery faktów oraz sfery prawa w celu sformułowania końcowego wniosku o zakresie i treści konkretnych praw i obowiązków indywidualnych podmiotów<sup>3</sup>.

Wszczęcie postępowania administracyjnego prowadzi do zawiązania administracyjnoprawnego stosunku procesowego, który co do zasady ma charakter wtórny, akcesoryjny i zależny od istnienia pierwotnego stosunku materialnoprawnego<sup>4</sup>. Nie ma on zatem samodzielnego bytu prawnego, pozostaje relacją pochodną i następczą względem istniejącego uprzednio stosunku materialno-

---

<sup>1</sup> J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 124; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 357; J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 382–383.

<sup>2</sup> T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1990, nr 1022, Prawo CLXVIII, s. 334.

<sup>3</sup> T. Woś, *Pojęcie...*, s. 334; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 173 i n.

<sup>4</sup> J. Filipek, *Stosunek...*, s. 113–115.

prawnego. Z chwilą uzyskania przez decyzję cechy ostateczności stosunek procesowy ulega zakończeniu, mimo że skonkretyzowany stosunek materialnoprawny nadal trwa w obrocie prawnym. Sprawy administracyjne istnieją w abstrakcyjnym kształcie także przed wszczęciem postępowania administracyjnego<sup>5</sup>.

Złożenie wniosku przez uprawnionego o wydanie decyzji potwierdzającej uprawnienie (np. zabużańskie) jest niezbędnym warunkiem uruchomienia procedury, w ramach której dojdzie do konkretyzacji uprawnienia, ale tej konkretyzacji w określony sposób nie determinuje<sup>6</sup>. Sprawa administracyjna może bowiem zakończyć się umorzeniem lub decyzją odmowną, np. z powodu braku obywatelstwa polskiego wnioskodawcy. Stosunki administracyjnoprawne powstają i istnieją znacznie wcześniej, niż nastąpi działanie organu administracyjnego konkretyzującego uprawnienia i obowiązki stron tego stosunku (np. wydania decyzji)<sup>7</sup>. Stosunek administracyjnoprawny wyznacza też ramy oraz przedmiot postępowania administracyjnego, w którym następuje jego konkretyzacja (zastosowanie prawa).

Jednym ze szczególnych rodzajów stosunków administracyjnoprawnych są stosunki materialnoprawne. Co do zasady, we wszystkich sprawach, w których podstawa roszczenia wynika z przysługującego stronom tytułu prawnorzeczowego (np. współwłasności lub spadkobrania), obowiązuje zasada jedności. Dotyczy to przykładowo spraw z dekretu z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy<sup>8</sup> lub o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, jeśli odpadł cel jej wywłaszczenia<sup>9</sup>. Na gruncie ustawy z 8.07.2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup> (dalej: ustawa, ustawa zabużańska) oznacza to, że wszyscy Zabużanie, którzy pozostawili swoje nieruchomości w związku z powojenną zmianą granic i spełniają pozostałe warunki przewidziane w ustawie (np. domicylu czy obywatelstwa), posiadają prawo do uzyskania rekompensaty za cały pozostawiony na wschodzie majątek nieruchomy. Konkretyzacja tychże uprawnień następuje w ramach postępowania zabużańskiego wszczętego w terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy.

Z jednością stosunku materialnoprawnego mamy do czynienia, gdy poszczególne uprawnienia strony dotyczą tego samego przedmiotu i oparte są na tych samych podstawach materialnoprawnych (tzw. jedność przedmiotowa stosunku materialnoprawnego), jak i wtedy, gdy uprawnienia (i/lub obowiązki) poszczególnych współuczestników (stron) postępowania zależą wzajemnie od siebie, bowiem ukształtowanie przez organ administracji publicznej w tej samej sprawie w określony sposób sytuacji prawnej jednej ze stron wywiera wpływ

---

<sup>5</sup> J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 12.

<sup>6</sup> T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 40–41, 52–53; M. Romańska, *Glosa do uchwały NSA z 9.10.2017 r., I OPS 3/17*, OSP 2018, nr 4, poz. 41.

<sup>7</sup> T. Woś, *Pojęcie...*, s. 334.

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.

<sup>9</sup> Art. 136 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm. (dalej: u.g.n.).

<sup>10</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2097.

na sferę prawną pozostałych uczestników (tzw. jedność podmiotowa stosunku materialnoprawnego). W tym drugim przypadku uprawnienia (i/lub obowiązki) stron funkcjonują więc na zasadzie „naczyni połączonych”<sup>11</sup>. Między tymi elementami zachodzi ścisły związek, bowiem zawsze jest to jedna (ta sama) sprawa administracyjna, której przedmiotem jest jedność stosunku materialnoprawnego o charakterze podmiotowo-przedmiotowym.

2. *Prawo do rekompensaty jako jedno uprawnienie (jedność przedmiotu sprawy)*. Uprawnienie Zabużan do kompensacji wartości pozostawionego mienia stopniowo wskutek zmian legislacyjnych zmieniło swój pierwotny charakter „pomocowy” na rzecz zyskującego na znaczeniu charakteru odszkodowawczego. Zwrócił na to uwagę TK w wyroku z 2.10.2012 r.<sup>12</sup>, który stwierdził, że na skutek upływu czasu argument o wyłącznie socjalnym charakterze tego prawa utracił na znaczeniu i w odczuciu niemalże wszystkich osób ubiegających się obecnie o świadczenie pieniężne stanowi ono odszkodowanie za utracone nieruchomości i za trudne warunki finansowe ich rodzin w przeszłości. Stało się ono swoistym *sui generis* prawem odszkodowawczym. Zdaniem TK w odczuciu społecznym prawo do rekompensaty nie jest już postrzegane wyłącznie jako rodzaj wsparcia państwa dla jego obywateli (akt solidarności), ale raczej jako kompensacja należna poprzednikom prawnym za utracony majątek. Nowa ustawa posługuje się terminem „rekompensata”, a nie „prawo zaliczenia”, a termin ten, zgodnie ze słownikiem języka polskiego, należy rozumieć jako wynagrodzenie poniesionych strat, wyrównanie strat i krzywd<sup>13</sup>. Jeszcze bardziej potwierdza to instytucja „świadczenia pieniężnego”, jako zasadniczej formy realizacji prawa do rekompensaty.

Prawo do rekompensaty przysługuje jako jedno uprawnienie z określonego tytułu materialnoprawnego, polegającego na pozostawieniu nieruchomości poza obecnymi granicami kraju w warunkach dokładniej określonych w ustawie<sup>14</sup>. Wystarczy wskazać na treść art. 1, art. 2, art. 5 ust. 3 ustawy, a zwłaszcza jej art. 3 ust. 1 i 2. W każdym z tych przepisów jest mowa o „prawie” (liczba pojedyncza) przysługującym wszystkim uprawnionym, a nie o „prawach” (liczba mnoga) do rekompensaty przysługujących odrębnie poszczególnym uprawnionym lub w odniesieniu do poszczególnych utraconych nieruchomości. W judykaturze zauważono, że ewentualne posłużenie się przez ustawodawcę w art. 5 ust. 1 ustawy liczbą mnogą mogłoby zasugerować wykładnię, iż w warunkach określonych w art. 3 wnioski powinien być złożony przez wszystkich współwłaścicieli albo spadkobierców działających łącznie. Takiej regulacji jednak nie wprowadzono, dzięki czemu nie zaistniała sytuacja wątpliwa konstytucyjnie, jaką

---

<sup>11</sup> B. Adamiak ([w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 363) wyraziła pogląd, że kryterium decydującym o tym, czy mamy do czynienia z wielością stron w jednej sprawie, jest wpływ ukształtowania sytuacji prawnej jednego podmiotu na sytuację prawną innego podmiotu.

<sup>12</sup> SK 11/12, OTK-A 2012, nr 9, poz. 107, pkt III.4.3.1.

<sup>13</sup> Zob. *Mały słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 1995.

<sup>14</sup> Szerzej J. Forystek, *Komentarz do ustawy o mieniu zabużańskim. Studium historyczno-prawne*, Kraków 2020, s. 289–291.

zajmował się TK w sprawie SK 26/14, oceniając zgodność z Konstytucją art. 136 ust. 3 u.g.n.<sup>15</sup>, dotyczącego żądania zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Tak więc, jak podkreśla się w orzecznictwie, jedność stosunku materialnoprawnego w przypadku roszczeń zabużańskich jest ewidentna<sup>16</sup>.

O wspólnym i jednym prawie do rekompensaty, nie zaś o prawach przysługujących odrębnie poszczególnym jednostkom, jest także mowa w art. 4 i art. 8 ustawy. Z tego ostatniego przepisu wynika, że decyzja kończąca postępowanie w sprawie zawiera wskazanie osoby lub osób, którym potwierdza się prawo do rekompensaty (w liczbie pojedynczej), a nie praw do rekompensaty (w liczbie mnogiej) każdemu uprawnionemu odrębnie. Co istotne, w decyzji merytorycznej organ obowiązany jest uwzględnić zakres, w jakim wspólne prawo do rekompensaty zostało wcześniej skonsumowane przez współuprawnionych przed wydaniem decyzji.

Jedność stosunku materialnoprawnego przejawia się więc w różnych aspektach podmiotowo-przedmiotowych i ma wpływ na wszystkie fazy sprawy zabużańskiej, a nawet po jej zakończeniu. Po pierwsze, okoliczność ta ma wpływ na legitymację czynną osób uprawnionych, zwłaszcza tych współuprawnionych do rekompensaty, którzy z różnych przyczyn nie zdążyli złożyć wniosku zabużańskiego przed 31.12.2008 r. Po drugie, dotyczy możliwości dokonania po 31.12.2008 r. przez spadkobierców tzw. wskazania osoby uprawnionej. Po trzecie, oddziałuje na kwestię wysokości rekompensaty, co pośrednio wynika z określenia przedmiotu postępowania jako wszystkich nieruchomości pozostawionych na Kresach, ich rodzaju i powierzchni, a także na możliwości modyfikacji zakresu wniosku zabużańskiego po 31.12.2008 r. Po czwarte, odnosi się do tzw. nowości dowodowych potwierdzających pozostawienie niezgłoszonych wcześniej nieruchomości, pozyskanych po 31.12.2008 r., czy nawet już po zakończeniu postępowania (w ramach postępowania wznowieniowego). Po piąte, wpływa na zakres zaliczenia na poczet rekompensaty zrealizowanego wcześniej uprawnienia.

Z punktu widzenia legitymacji czynnej Zabuzan istotna jest kwestia charakteru terminu do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania rekompensacyjnego (art. 5 ust. 1 ustawy). Z uwagi na dominujący nadal pogląd o materialnym jego charakterze – aczkolwiek w doktrynie istnieją odmienne głosy uznające, iż ma on charakter procesowy<sup>17</sup> – złożenie wniosku w tym terminie przynajmniej przez jedną z osób uprawnionych można uznać za czynność zachowawczą w rozumieniu art. 209 k.c., a więc służącą zachowaniu wspólnego i podlegającego dziedziczeniu majątkowego prawa do rekompensaty<sup>18</sup>. Podobny pogląd został

<sup>15</sup> Zob. wyrok TK z 14.07.2015 r., SK 26/14, OTK-A 2015, nr 7, poz. 101.

<sup>16</sup> Zob. wyroki NSA: z 26.04.2012 r., I OSK 642/11, LEX nr 1264887; z 16.07.2014 r., I OSK 2993/12, LEX nr 1518062; z 10.11.2016 r., I OSK 39/16, LEX nr 2177224.

<sup>17</sup> Zob. H. Knysiak-Molczyk, T. Kiełkowski, *Postępowanie w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie*, Przegląd Prawa Publicznego 2007, nr 12, s. 44; J. Prokop-Gralińska, *Realizacja roszczeń zabużańskich z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*, Łódź 2016 (niepubl. rozprawa doktorska), s. 217 i 278.

<sup>18</sup> Pogląd o dziedziczności roszczenia zabużańskiego wynika wprost z art. 21 ustawy (zwolnienie od podatku od spadków). Na gruncie poprzednich regulacji znalazł też potwierdzenie w uchwałach SN: z 10.10.1979 r., III CZP 63/79, OSNCP 1980, nr 1, poz. 7;

zresztą już wyrażony przez NSA na gruncie spraw z dekretu o gruntach warszawskich<sup>19</sup>. Zarówno uprawnienie dekretowe, jak i uprawnienie do rekompensaty zabużańskiej wynikają z jednego tytułu prawnorzeczowego do utraconej nieruchomości, ale mają charakter podzielny. Prawa te przysługują każdej z osób uprawnionych w wysokości ich udziału (ułamkowego) we wspólnym prawie. Dla zachowania tego wspólnego prawa przez wszystkich uprawnionych konieczne jest złożenie wniosku z zachowaniem terminu zawitego, bowiem jego bezskuteczny upływ grozi wygaśnięciem prawa. Uprawnienie to może być przez osoby uprawnione dochodzone odrębnie. Przepisy ustawy zabużańskiej nie dają żadnego argumentu do twierdzenia, jakoby uprawnienie mogło być dochodzone tylko przez wszystkich uprawnionych działających łącznie. Każda z osób uprawnionych realizuje prawo do rekompensaty w ramach swojego udziału ułamkowego. Ze względu na brak wyraźnej normy prawnej nie istnieje w tym przypadku tzw. łączna czynna legitymacja prawna w dochodzeniu rekompensaty. Przemawia za tym też użycie liczby pojedynczej w art. 5 ustawy. Pogląd o samodzielności działania każdej z uprawnionych osób w dochodzeniu roszczenia wyraził także TK w wyroku z 14.07.2015 r. W ocenie Trybunału „konstytucyjny standard ochrony własności jest spełniony dopiero wtedy, gdy każda z osób uprawnionych może samodzielnie dochodzić zwrotu udziału w odebranym w przeszłości prawie własności bez konieczności realizacji tego roszczenia przez pozostałe osoby uprawnione. Podzielność roszczenia determinuje zatem jego samodzielność”<sup>20</sup>.

Zawsze toczy się tylko jedna sprawa administracyjna o potwierdzenie prawa do rekompensaty i to bez względu na liczbę odrębnie i do różnych wojewodów złożonych wniosków przez poszczególnych uprawnionych. Podobnie uregulowane było uprawnienie przysługujące Zabuzanom na gruncie art. 212 ust. 5 u.g.n., z tym że w przepisie tym była mowa o przysługiwaniu prawa zaliczenia „łącznie” wszystkim spadkobiercom lub „jednemu z nich, wskazanemu przez osoby uprawnione”, co wtedy uzasadniano niepodzielnym charakterem „prawa zaliczenia”.

W toku sprawy rekompensacyjnej konieczne jest dokonanie wielu ustaleń faktycznych, dotyczących m.in. składu całego pozostawionego na Kresach majątku, jego rodzaju, obszaru i wartości, okoliczności, w jakich doszło do opuszczenia mienia (czy było to związane z wybuchem, przebiegiem i zakończeniem II wojny światowej), miejsc zamieszkania byłego właściciela na Kresach i w Polsce, jego obywatelstwa na dzień 1.09.1939 r. oraz obywatelstwa polskiego jego spadkobierców. Przede wszystkim w celu zapewnienia czynnego udziału w sprawie każdemu z uprawnionych konieczne jest ustalenie wszystkich stron postępowania (spadkobierców byłych właścicieli mienia zabużańskiego). Czynienie tego rodzaju ustaleń zawsze powinno odbywać się w tej samej sprawie pod względem materialnoprawnym, chociażby wnioskodawcami były różne osoby. W sytuacji, gdy nieruchomość była przedmiotem współwłasności lub gdy zamiast właścicieli wstępują ich spadkobiercy, między tymi osobami pojawia się mate-

---

z 7.06.1994 r., III CZP 77/94, OSNCP 1994, nr 12, poz. 239. Odmiennie wypowiedział się SN w uchwale z 20.04.2006 r., III CZP 25/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 26.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z 6.11.2002 r., I SA 762/01, ONSA 2004, nr 1, poz. 20.

<sup>20</sup> Zob. wyrok TK z 14.07.2015 r., SK 26/14.

rialnoprawna więź o charakterze podmiotowym. Wspólność utraconego prawa rzeczowego, z którym związane jest roszczenie kilku osób o ustalenie prawa do rekompensaty, powoduje, że wszystkim tym osobom przysługuje wspólne prawo do jednej rekompensaty związanej z konkretnym utraconym majątkiem (objęte tzw. jednością materialnoprawną o charakterze podmiotowo-przedmiotowym), przy czym nie budzi wątpliwości stanowisko, że każdy z uprawnionych może nabyć część tego prawa odpowiadającą udziałowi ułamkowemu, wynikającemu ze współwłasności i zasad dziedziczenia. Prawo do rekompensaty w zakresie udziału przypadającego uprawnionemu konkretyzowane jest bowiem nie w pierwszej fazie postępowania dotyczącej wspólnego prawa i zakończonej postanowieniem wydanym w trybie art. 7 ust. 1 ustawy, lecz dopiero w decyzji merytorycznej, o której mowa w art. 8 ustawy<sup>21</sup>.

3. *Skutki dla współuprawnionych w przypadku wszczęcia postępowania przez jednego z nich.* W myśl art. 5 ust. 1 ustawy potwierdzenie prawa do rekompensaty następuje na wniosek złożony nie później niż do 31.12.2008 r. W praktyce pojawił się problem, czy w świetle ustawy zabużańskiej wymagane jest, aby do 31.12.2008 r. każda z uprawnionych osób wystąpiła z osobnym wnioskiem, czy też wystarczy, aby w terminie tym złożyła wniosek chociażby jedna osoba z grona potencjalnie uprawnionych.

Na tym tle w orzecznictwie zaistniała rozbieżność. W części judykatów przyjmowano, że postępowanie rekompensacyjne wszczynane jest jedynie na wniosek uprawnionego i to tylko w zakresie udziału przysługującego temu wnioskodawcy, bowiem – jak twierdzono – w ustawie brak przepisu, z którego wynikałoby, że złożenie w ustawowym terminie wniosku przez jednego ze spadkobierców (współwłaścicieli) automatycznie skutkuje wszczęciem postępowania względem pozostałych uprawnionych do rekompensaty<sup>22</sup>. Zwrócono uwagę, że taka wykładnia paradoksalnie ma na celu ułatwienie szybszego uzyskania rekompensaty przez każdego ze spadkobierców bez potrzeby ustalania pozostałych uprawnionych. Dostrzegano bowiem trudności praktyczne, jakie napotykają np. osoby starające się o zwrot nieruchomości wywłaszczonych, gdy cel wywłaszczenia odpadł.

Z czasem zaczął jednak przeważać pogląd odmienny, zgodnie z którym złożenie we wskazanym terminie wniosku chociażby przez jednego z legitymowanych podmiotów wszczyna postępowanie zabużańskie w stosunku do wszystkich uprawnionych. Wystarczy zatem, że jeden ze spadkobierców złożył taki wniosek do 31.12.2008 r., aby pozostali uprawnieni, którzy takich wniosków nie zdążyli złożyć w terminie, zachowali swoje roszczenia stosownie do posiadanych udziałów. Aspekt jedności materialnej złożonego wniosku zabużańskiego przesądza o tym, że w sprawie toczy się tylko jedno postępowanie administracyjne o potwierdzenie jednego prawa do rekompensaty (przysługującego uprawnionym w udziałach).

<sup>21</sup> M. Romańska, *Glosa...*, s. 137.

<sup>22</sup> Zob. wyroki NSA: z 12.10.2011 r., I OSK 1988/10, LEX nr 1069639; z 1.04.2014 r., I OSK 1481/13, LEX nr 1484814.

Zatem to, czy złożenie wniosku przez jednego z uprawnionych wszczy-  
na postępowanie skutecznie wobec wszystkich uprawnionych, wynika przede  
wszystkim z charakteru sprawy administracyjnej oraz rodzaju współuczestni-  
ctwa łączącego uprawnionych. Prawo majątkowe, z którego wynika uprawnienie  
zabużańskie do świadczenia pieniężnego (art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy), z samego  
założenia jest podzielne. O ile przysługuje ono kilku osobom, to tylko wtedy może  
być potraktowane jako przysługujące im łącznie (bezudziałowo), gdy ustawa wy-  
raźnie tak stanowi. Wspólność prawa majątkowego, także publicznego, nie może  
być jednak równoznaczna z jego niepodzielnością. Zasadą jest bowiem podzieln-  
ność prawa, w stosunku do którego przysługuje współwłasność lub które nabyte  
zostało w ramach spadkobrania (stąd współwłasność w częściach ułamkowych  
– art. 196 k.c.). Dotyczy to również prawa do rekompensaty i obowiązuje w róż-  
nych stanach faktycznych, a więc zarówno wtedy, gdy wielość uprawnionych  
ma charakter pierwotny (bo nieruchomości pozostawiona na Kresach należała  
1.09.1939 r. do kilku współwłaścicieli), jak i wtórny (gdy po jedynym właścicie-  
lu nieruchomości pozostało kilku spadkobierców). Taka pierwotna lub wtórna  
wielość podmiotów uprawnionych nie skutkuje wielością uprawnień. Jak wynika  
z art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy zabużańskiej, jedno prawo do rekompensaty przy-  
sługuje współwłaścicielom albo następcom prawnym w razie śmierci właściciela  
nieruchomości i jest realizowane dwuetapowo. W pierwszym zasadniczym eta-  
pie, który kończy postanowienie „wstępne” wydane w trybie art. 7 ust. 1 ustawy,  
następuje ustalenie wspólnego prawa do rekompensaty, dopiero w decyzji mery-  
torycznej kończącej drugi etap postępowania zabużańskiego następuje przyzna-  
nie poszczególnym uprawnionym określonej (ułamkowej) części rekompensaty.

Spór ostatecznie rozstrzygnął NSA uchwałą składu 7 sędziów  
z 9.10.2017 r.<sup>23</sup>, stwierdzając, że „zainicjowanie sprawy przez jedną uprawnioną  
osobę ma również konsekwencje prawne dla pozostałych, nawet nieujawnionych  
sukcesorów. Prawo do rekompensaty ma bowiem charakter jednolity, a zatem  
niedopuszczalne jest różnicowanie sytuacji poszczególnych spadkobierców. Co  
prawda, upływ czasu i rozproszenie geograficzne może utrudniać odnalezienie  
wszystkich potomków byłych właścicieli mienia zabużańskiego, ale nie uspra-  
wiedliwia to pominięcia ich roszczeń. Organ administracji powinien z urzędu  
ustalić, komu przysługuje prawo strony, oraz zadbać o to, aby każda z nich zosta-  
ła zawiadomiona. Osoba uprawniona powinna następnie wyrazić indywidualną  
wolę uczestnictwa w postępowaniu. W innym przypadku nie będzie mogła liczyć  
na swoją część odszkodowania”. Interesujące, że NSA w tezie do tej uchwały po-  
służył się terminem „odszkodowanie”.

4. *Wielopodmiotowy stosunek materialnoprawny a wielość uprawnień.*  
Status prawny uprawnionych oraz ich pozycja procesowa w postępowaniu zabu-  
żańskim wynikają z przepisów ustawy z 8.07.2005 r. Najczęściej jest to sytuacja,  
gdy w sprawie administracyjnej, której przedmiotem jest jedno uprawnienie,  
występuje więcej niż jeden podmiot uprawniony (wielość podmiotów w ramach  
jednej sprawy). Nie jest to jednak problem uregulowany w art. 62 k.p.a., bowiem  
dotyczy spraw, w których prawa stron wynikają z tego samego stanu faktyczne-

---

<sup>23</sup> I OPS 3/17, ONSAiWSA 2018, nr 1, poz. 2.

go oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej, a nie wielość odrębnych spraw administracyjnych jedynie formalnie połączonych w jednym postępowaniu.

W sprawie zabużańskiej najczęściej kilku osobom przysługuje wynikająca z prawa materialnego (tj. z art. 3 ust. 1 albo art. 3 ust. 2 zd. 1 w zw. z art. 2 ustawy) jedno wspólne prawo do rekompensaty. Osoby te występują wobec siebie w relacji współuczestnictwa materialnego. Taki rodzaj współuczestnictwa charakteryzuje się tym, że uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania zależą wzajemnie od siebie, bowiem są im wspólne<sup>24</sup>. W kodeksie postępowania administracyjnego, poza art. 61 § 4, brak jest przepisu regulującego współuczestnictwo materialne, jak np. uczyniono to w art. 72 § 1 pkt 1 i § 2 k.p.c. Na gruncie unormowań skutkujących wystąpieniem zjawiska współuczestnictwa materialnego często dochodzi do sytuacji, w której z uwagi na identyczność związku łączącego każdego ze współuczestników materialnych z przedmiotem sprawy administracyjnej czynności procesowe każdego z nich wywierają wpływ na sytuację procesową pozostałych współuczestników<sup>25</sup>.

Jeśli prawo do rekompensaty powstaje na rzecz kilku osób, to jest ono dla uprawnionych wspólne. Istnieje jednak możliwość określenia, w jakim potencjalnym rozmiarze (udziale ułamkowym) przysługuje każdemu z nich, gdyż ustawodawca uzależnił uzyskanie przez nich orzeczenia potwierdzającego nabycie tego prawa w sposób pochodny od tego, że przysługiwałby im określony udział we współwłasności utraconej nieruchomości, albo że są spadkobiercami współwłaściciela takiej nieruchomości, także w określonych ułamkowo udziałach spadkowych. Zakres prawa, na które może powołać się każdy ze współuprawnionych do rekompensaty jako jednego prawa, nie jest więc równy, lecz zawsze mierzony wielkością ułamka we współwłasności.

Wszczęcie postępowania w stosunku do jednej osoby, która może nabyć uprawnienie wynikające z określonego stanu faktycznego i z określonej podstawy prawnej, odnoszącego się do pierwotnego wspólnego prawa rzeczowego, powoduje, że stronami postępowania stają się także inne osoby czerpiące tytuł ze wspólnego prawa<sup>26</sup>. W przypadku uprawnienia zabużańskiego poszczególne osoby uprawnione wręcz konkurują ze sobą, bowiem potwierdzenie prawa jednemu ze współuprawnionych zmniejsza automatycznie zakres świadczenia innej osoby<sup>27</sup>. Przy takim właśnie założeniu NSA w uchwale z 9.10.2017 r. słusznie uznał, że każdy z uprawnionych musi być uznany za stronę postępowania rekompensacyjnego, gdyż „od zakresu, w jakim to prawo zostanie potwierdzone także na rzecz innych uprawnionych, zależy ułamek w nim przypadający na niego samego”.

<sup>24</sup> A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 161–162.

<sup>25</sup> A. Skóra, *Współuczestnictwo...*, s. 264, 295; wyrok NSA z 4.09.1981 r., II SA 52/81, teza 1, ONSA 1981, nr 2, poz. 83; B. Adamiak, *Głosa do wyroku NSA z 15.01.1985 r., II SA 1585/84, OSPiKA 1989, nr 2, poz. 25.*

<sup>26</sup> Z.R. Kmiecik, *Interes prawny stron w postępowaniu administracyjnym*, PiP 2013, nr 1, s. 19–35.

<sup>27</sup> Zob. wyrok NSA z 20.09.2012 r., I OSK 1494/11, LEX nr 1397143.



5. *Obowiązek organu ustalania wszystkich stron postępowania.* Strony mające interes prawny w określonym rozstrzygnięciu sprawy pozostają w materialnoprawnym związku ze sprawą administracyjną. Innymi słowy, są one materialnoprawnie zainteresowane toczącym się postępowaniem, gdyż jego wynik oddziałuje na ich uprawnienia. W związku z tym, że każdy ze współuprawnionych, jako posiadający materialnoprawny interes prawny, jest stroną postępowania o rekompensatę, w toczącej się sprawie zabużańskiej należy zapewnić udział także i tym osobom, które z różnych powodów nie wystąpiły do 31.12.2008 r. z wnioskiem o przyznanie rekompensaty, a są do tego uprawnione w związku ze złożeniem wniosku przynajmniej przez jednego ze spadkobierców uprawnionego Zabużanina. Odpowiedzialność za poinformowanie tych osób o możliwości przyłączenia się do trwającego postępowania spoczywa na organie administracji, ponieważ to on (a nie wnioskodawca) jest zobowiązany do dbania *ex officio* o prawa pozostałych stron postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.)<sup>28</sup>. Prowadzący sprawę organ powinien uzyskać stanowiska powiadomionych osób co do ubiegania się o przyznanie rekompensaty w należytym im wysokości<sup>29</sup>. Obowiązkiem organu administracji jest więc prawidłowe ustalenie wszystkich stron postępowania, a następnie, zgodnie z art. 10 k.p.a., zapewnienie im czynnego udziału w każdym stadium postępowania, zaś przed wydaniem decyzji – umożliwienie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, zgłoszonych żądań oraz zajęcia stanowiska co do ubiegania się o rekompensatę.

6. *Jedna sprawa dotycząca całego utraconego majątku nieruchomości stanowiącego przedmiot jednności materialnoprawnej prawa do rekompensaty a kilka decyzji częściowych.* Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy zabużańskiej decyzja merytoryczna powinna zawierać m.in. wskazanie: osoby lub osób, którym potwierdza się prawo do rekompensaty (pkt 1); wysokości rekompensaty określonej zgodnie z art. 13 (pkt 3) oraz wybranej formy realizacji prawa do rekompensaty zgodnie z art. 13 ust. 1 (pkt 4). Powyższe elementy decyzji wskazują na celowość załatwienia sprawy o potwierdzenie prawa do rekompensaty, co do zasady, „jednym rozstrzygnięciem”<sup>30</sup>. Taki sposób orzekania pozwala na uniknięcie rozbieżności co do istotnych elementów, do których może dochodzić, gdy w odniesieniu do tej samej rekompensaty zapada kilka rozstrzygnięć z wniosków różnych osób uprawnionych, co może się zdarzyć z powodu wytoczenia spraw przed miejscowo różnymi organami administracji pierwszej instancji<sup>31</sup>.

Wyrażony w piśmiennictwie przez M. Romańską pogląd, jakoby jednej osobie mogło przysługiwać więcej niż jedno prawo do rekompensaty (tyle

<sup>28</sup> Zob. wyroki NSA: z 19.04.2012 r., I OSK 585/11, LEX nr 1218884; z 16.07.2014 r., I OSK 2993/12, LEX nr 1518062.

<sup>29</sup> Zob. postanowienie NSA z 30.04.2013 r., I OSK 2024/11, LEX nr 1500962; postanowienie TS z 19.06.2014 r., C-370/13, *Henryk Teisseyre, Jan Teisseyre v. Minister Skarbu Państwa*, EU:C:2014:2033; M. Taborowski, *Mienie zabużańskie na wokandzie Trybunału Sprawiedliwości*, *Radca Prawny* 2013, nr 12, s. 42–43.

<sup>30</sup> Uchwała NSA z 9.10.2017 r., I OPS 3/17.

<sup>31</sup> Zob. uchwała NSA z 9.10.2017 r., I OPS 3/17 – i cytowane w niej wyroki.

praw, ile pozostawiono nieruchomości)<sup>32</sup>, wydaje się niekonsekwentny, bowiem z jednej strony autorka akceptuje jedność stosunku administracyjnoprawnego w sprawach zabużańskich, a z drugiej – zdaje się konstruować sprzeczną z tym zapatrywaniem koncepcję tzw. wielości praw do rekompensaty, a więc istnienia tylu odrębnych praw, ile pozostawiono nieruchomości. Stanowisko to, aczkolwiek interesujące teoretycznie, jest nie do zaakceptowania. W jaki bowiem sposób liczyć ilość tych praw – czy od każdej działki katastralnej, czy też każdej księgi wieczystej, albo innego ciała hipotecznego (np. wykazu hipotecznego Lwh)<sup>33</sup>, czy też w jakiś inny bliżej nieokreślony sposób (np. mając na względzie położenie nieruchomości w kilku gminach lub powiatach). Bardziej właściwa wydaje się konstrukcja istnienia jednego prawa do rekompensaty o kompleksowym charakterze przedmiotowo-podmiotowym, dotyczącego wszystkich nieruchomości pozostawionych na dawnych terenach II RP przez konkretnego właściciela lub współwłaścicieli (jedno prawo do rekompensaty wynikające z wszystkich pozostawionych przez daną osobę nieruchomości). Zresztą NSA w wyroku z 19.04.2012 r.<sup>34</sup> słusznie uznał, że każda sprawa zabużańska „jest jedną sprawą niezależnie od liczby nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa”. Takie stanowisko jest naturalną konsekwencją przyjęcia istnienia przedmiotowo-podmiotowej jedności materialnoprawnej prawa do rekompensaty. Należy zatem uznać, że na skutek zainicjowania postępowania administracyjnego nie toczy się tyle postępowań, ile nieruchomości dana osoba fizyczna pozostawiła poza granicami kraju, lecz tylko jedno postępowanie dotyczące całego pozostawionego przez daną osobę mienia zabużańskiego. Prawo do rekompensaty jest jedno i przysługuje właścicielowi, współwłaścicielowi i ich spadkobiercom, ale nie wszystkim, a tylko spełniającym warunki określone w ustawie. Rekompensatę za pozostawione mienie przyznaje się jako całość za pozostawione mienie dla wszystkich współwłaścicieli<sup>35</sup>.

W orzecznictwie, wbrew treści ustawy, błędnie przyjęto, że już sam wniosek o rekompensatę powinien dotyczyć konkretnie oznaczonej nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami Polski<sup>36</sup>, mimo że w żadnym z przepisów ustawy nie określono skutków braku sprecyzowania takich danych we wniosku. Należy przy tym mieć na względzie, że setki, jeśli nie tysiące wniosków zabużańskich wpłynęło do urzędów wojewódzkich w ostatnich dniach zakreślonego terminu (tuż przed 31.12.2008 r.). W sporej części, najczęściej bez winy samych wnioskodawców, były to tzw. wnioski puste, zawierające wyłącznie żądanie przyznania rekompensaty za wszystkie utracone poza granicami Polski nieruchomości. Zabużanie uzyskiwali bowiem w polskich placówkach dyplomatycznych, a niekiedy i bezpośrednio w urzędach wojewódzkich, informację, że wystarczy w terminie zmanifestować przed właściwym organem jedynie wolę uzyskania rekompensaty, a kwestie związane z udowodnieniem przesłanek nabycia upraw-

<sup>32</sup> M. Romańska, *Glosa...*, s. 134, przyp. 15.

<sup>33</sup> Na temat różnych systemów rejestracji praw do nieruchomości na terenie II RP zob. *Księgi wieczyste i hipoteka. Komentarz*, red. J. Pisuliński, Warszawa 2014, s. 32–33.

<sup>34</sup> I OSK 604/11, LEX nr 1218887.

<sup>35</sup> Wyrok NSA z 20.09.2012 r., I OSK 1494/11.

<sup>36</sup> Wyrok NSA z 1.12.2015 r., I OSK 594/14, LEX nr 1988134.

nienia powinny być przedmiotem dalszych uzupełnień. Słusznie uważano, że zarówno wszelkie dowody potwierdzające prawa do konkretnych utraconych nieruchomości, ich obszar, jak i poświadczające obywatelstwo polskie właściciela w dniu 1.09.1939 r., okoliczności i przyczyny opuszczenia Kresów, czy też potwierdzające następstwo prawne, będzie można składać w toku toczącego się postępowania administracyjnego – aż do wydania decyzji.

W judykaturze pojawiło się jednak błędne stanowisko, że niezłożenie w odniesieniu do konkretnej nieruchomości wniosku w terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy powoduje wygaśnięcie prawa do rekompensaty<sup>37</sup>. Przepisy ustawy nie precyzują bowiem, czy we wniosku w ogóle należy podać dane nieruchomości, a jeśli tak, to czy od razu wszystkich, za pozostawienie których strona domaga się rekompensaty, ani też, jak je należy określić. W żadnym z przepisów ustawy zabużańskiej nie określono skutków braku podania składników utraconego mienia i ich dokładnych danych obszarowych. Wskazane stanowisko judykatury wymaga, moim zdaniem, szybkiej reasumpcji, bowiem w sposób zaskakujący dla Zabuzan zamyka im, wbrew wytycznym ETPC i TK, drogę do uzyskania rekompensaty z przyczyn od nich niezależnych (np. związanych ze słabą efektywnością działań archiwów państwowych Ukrainy, Białorusi i Litwy).

Istnienie jednego kompleksowego (podmiotowo-przedmiotowego) prawa do rekompensaty nie wyklucza jednak możliwości wydawania kilku tzw. decyzji częściowych<sup>38</sup>. Decyzja częściowa może być bowiem wydana, gdy w sprawie da się wyodrębnić części nadające się do względnie samodzielnego rozstrzygnięcia, mając na względzie zasadę szybkości postępowania i słusznego interesu strony. Organ, wydając decyzję częściową, powinien jednak zaznaczyć to wyraźnie w jej treści. Tak więc częściowe decyzje zabużańskie np. kolejno numerowane powinny dotyczyć albo udziałów poszczególnych osób uprawnionych i przyznanej im części w rekompensacie (przykładowo przyznanej na rzecz spadkobierców jednego ze współwłaścicieli, w sytuacji oczekiwania na zakończenie sprawy spadkowej po innym ze współwłaścicieli), albo – co zdarza się znacznie częściej – poszczególnych pozostawionych za Bugiem nieruchomości, co do których powierzchni i charakteru nie ma żadnych wątpliwości, a ich wartość określa złożony do akt operat szacunkowy.

7. *Możliwość „wskazania” po 31.12.2008 r.* Według dominującego w judykaturze poglądu termin określony w art. 5 ust. 1 ustawy wskazuje jedynie datę końcową na złożenie wniosku o rekompensatę. Nikt rozsądny nie wymagał, by wnioskodawcy już w chwili wszczynania procedury rekompensacyjnej dysponowali kompletem prawomocnych postanowień spadkowych po wszystkich poprzednikach prawnych, w tym też po tych zmarłych w czasie działań wojennych na Kresach, lub których miejsce i data zgonu nie są znane, czy też dokumentami potwierdzającymi prawa do utraconych nieruchomości. Słusznie uznano zatem,

---

<sup>37</sup> Zob. wyroki NSA: z 10.04.2013 r., I OSK 2072/11, LEX nr 1336364; z 24.11.2017 r., I OSK 236/16, LEX nr 2445274.

<sup>38</sup> J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 434; M. Romańska, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 702.

że termin 31.12.2008 r. nie odnosi się do „wskazania” osób uprawnionych, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy, bowiem w przypadku śmierci właściciela pozostawionych nieruchomości prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim spadkobiercom albo niektórym wskazanym przez pozostałych spadkobierców, jeżeli posiadają obywatelstwo polskie. Stosownie do art. 3 ust. 2 ustawy spadkobiercy uprawnionego właściciela mogą zrzec się swoich roszczeń na rzecz pozostałych spadkobierców. Takie „przeniesienie” uprawnień może nastąpić przez złożenie oświadczenia z podpisem poświadczonym notarialnie lub przed organem administracji publicznej albo przez złożenie oświadczenia w polskiej placówce konsularnej (art. 3 ust. 2 zd. 2 ustawy). Z materialnoprawnej jedności prawa do rekompensaty słusznie wywodzi się, że spadkobiercy, którzy chcą zrzec się swoich uprawnień na rzecz pozostałych, mogą tego dokonać również po wszczęciu postępowania przez jednego z uprawnionych, którym nie jest ani „wskazujący”, ani też „wskazany”, a oświadczenie o przeniesieniu swoich praw w tym zakresie nie jest ograniczone datą 31.12.2008 r.

W piśmiennictwie wyrażono też, jak się wydaje, trafny pogląd, że „spadkobierca cudzoziemiec, nie będąc uprawnionym do rekompensaty, powinien mieć prawo wskazania innego spadkobiercę obywatela polskiego, jako uprawnionego do części, która by mu przysługiwała, gdyby miał polskie obywatelstwo. Dzięki takiemu rozwiązaniu zostałaby zapewniona minimalna ochrona praw spadkowych osób nie posiadających obywatelstwa polskiego”<sup>39</sup>. Nie jest już bowiem kwestionowana dziedziczność prawa do rekompensaty, skoro w przypadku śmierci właściciela prawo to nabywają jego spadkobiercy testamentowi lub ustawowi (*lege non distinguente nec nostrum est distinguere*).

8. Skutki związane z pozyskiwaniem nowych dowodów w sprawie po 31.12.2008 r. i kwestia wznawiania postępowań. Zdobycie dowodów potwierdzających pozostawienie majątku zabużańskiego jest niezwykle skomplikowane i wyjątkowo długotrwałe, co można dostrzec na przykładzie wielu spraw zabużańskich. Zresztą była to okoliczność doskonale znana projektodawcom ustawy<sup>40</sup>. Dlatego też stawianie przez ustawodawcę wymogu posiadania informacji o wszystkich utraconych nieruchomościach praktycznie w dniu składania wniosku zabużańskiego, po ponad 60 latach od wybuchu II wojny światowej, było nierealne, zwłaszcza w stosunku do obywateli polskich, którym przyszło zmierzyć się z tak tragicznym wydarzeniem, jakim była wojna i ucieczka z terenów zajętych przez Armię Czerwoną. Trudności w pozyskiwaniu dokumentów z archiwów Białorusi, Ukrainy, Litwy czy ZSRR, zwłaszcza dotyczących spraw własnościowych, domicylu i obywatelstwa, a pochodzących z pierwszej połowy XX wieku, są powszechnie znane.

<sup>39</sup> J. Prokop-Grafińska, *Realizacja...*, s. 248; M. Taborowski, *Mienie...*, s. 42–43.

<sup>40</sup> Sejm IV kadencji, druk sejmowy nr 3793. Jeszcze przed głosowaniem nad przyjęciem ustawy przez Sejm doszło do rozszerzenia jej zakresu podmiotowego poprzez modyfikację art. 1 i dodanie do niego ust. 2 (zob. Sejm IV kadencji, druk sejmowy nr 4279-A) i dlatego uzasadnienie rządowego projektu nie koresponduje z treścią uchwalonej ustawy.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15.12.2004 r.<sup>41</sup>, poprzedzającym uchwalenie ustawy zabużańskiej, mając świadomość występowania realnych trudności dowodowych, stwierdził, że: „Trudności te są następstwem upływu 60 lat od czasu ich przesiedlenia z terytoriów objętych w 1944 r. granicami byłych Białoruskiej SRR, Litewskiej SRR i Ukraińskiej SRR, zniszczeń dokumentacji w okresie działań wojennych oraz niskiej dostępności dokumentacji (prawnej i geodezyjnej) w miejscach pozostawienia nieruchomości stanowiących tzw. mienie zabużańskie. Dodatkowe utrudnienia wynikają z niedokonania wiarygodnych szacunków wartości ubezpieczeniowej pozostawionego mienia zabużańskiego oraz z niedostatecznej troski o dokumentowanie praw majątkowych przesiedlanych obywateli polskich po stronie odpowiednich instytucji publicznych byłych Białoruskiej SRR, Litewskiej SRR i Ukraińskiej SRR (w realiach ustrojowych niekorzystnych dla własności prywatnej)”. W dalszej części uzasadnienia TK zwrócił uwagę, że niedopuszczalne jest uzależnienie przyznania „prawa zaliczenia” od okoliczności dość swobodnie określonej i przypadkowej oraz że nie jest dopuszczalny wybór takich kryteriów dostępu do świadczeń, które mają charakter arbitralny i oderwany od celu danej regulacji, ale za to są łatwe do zastosowania i weryfikacji.

Celem ustawy zabużańskiej z 2005 r., jak wynika z uzasadnienia jej projektu<sup>42</sup>, było zrealizowanie wytycznych wyroku ETPC z 22.06.2004 r.<sup>43</sup> oraz wyroku TK z 15.12.2004 r. Trybunał w Strasburgu wskazał na konieczność odejścia od takiego trybu przyznawania rekompensaty, w którym organy władzy, nakładając ograniczenia i stosując praktyki, które sprawiły, że prawo to stało się niewykonalne i bezużyteczne w praktyce, uczyniły uprawnienie do rekompensaty iluzorycznym i zniszczyły samą jego istotę. Jednocześnie ETPC zobowiązał Polskę do zapewnienia skutecznej i szybkiej procedury realizacji uprawnień przysługujących Zabuzanom w drodze odpowiednich środków prawnych i administracyjnych. Byłoby więc czymś niezrozumiałym, gdyby organy administracji utrudniały realizację uprawnienia przez nierealne żądanie dokładnego oznaczenia utraconej nieruchomości już w samym wniosku zabużańskim, mając wiedzę o obiektywnych trudnościach w pozyskiwaniu materiałów archiwalnych od naszych wschodnich sąsiadów.

Realizując zasadę prawdy obiektywnej, organ obowiązany jest w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy i doprowadzić do sprawiedliwego w sensie materialnym zakończenia sprawy. W tym celu ustawodawca wprowadził otwarty katalog środków dowodowych (art. 6 ustawy), dopuszczając jako dowód w sprawie „wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy” (art. 75 § 1 k.p.a.), nie wykluczając jako dowodu także oświadczeń samych wnioskodawców. W postępowaniu administracyjnym ciężar dowodu zasadniczo spoczywa na organie administracyjnym (art. 77 § 1 k.p.a.). Ponieważ organizatorem systemu rejestracji nieruchomości i ich właścicielami zawsze było i jest państwo (jako organ polityczno-administracyjny), toteż na gruncie ustawy zabużańskiej to właśnie organ prowadzący sprawę powinien

<sup>41</sup> Wyrok z 15.12.2004 r., OTK-A ZU 2004, nr 11, poz. 117.

<sup>42</sup> Sejm IV kadencji, druk sejmowy nr 3793.

<sup>43</sup> Wyrok ETPC z 22.06.2004 r., *Broniowski v. Polska*, skarga nr 31443/96.

zadbać, aby wszelkie dokumenty własnościowe z okresu II RP trafiły do polskich archiwów (np. w zeskanowanych kopiach do IPN) i były łatwo dostępne dla osób zainteresowanych. Jeśli zatem organ we własnym zakresie nie uzyskał dowodów dotyczących wszystkich pozostawionych przez uprawnionych Zabuzan nieruchomości, powinien on, jeśli strona zaferuje taki dowód w terminie późniejszym, działając *ex officio*, okoliczność tę uwzględnić i doprowadzić do wydania sprawiedliwej (w sensie materialnym) decyzji merytorycznej.

W sytuacji, gdy w toku postępowania zabużańskiego ujawnią się nowe dowody (tzw. nowości) potwierdzające, że pozostawiono inne nieruchomości wcześniej nieznanie stronom i organowi, to uwzględniając zasadę materialnoprawnej jedności prawa do rekompensaty, należy uznać za w pełni dopuszczalne rozszerzenie wniosku o te nieruchomości, przez jego modyfikację zakresową, także po 31.12.2008 r. – aż do czasu zakończenia postępowania administracyjnego<sup>44</sup>.

Założenie, według którego władza publiczna może stanowić normy, których dochowanie przez obywatela byłoby niemożliwe, jednocześnie uniemożliwiając modyfikację złożonego w określonym terminie wniosku po uzyskaniu dokumentów, należy uznać za sprzeczne z wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji zasadą bezpieczeństwa prawnego<sup>45</sup>, a także z uregulowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności. Jest oczywiste, że pozbawienie uprawnionych Zabuzan prawa do części należnej im rekompensaty przez zbyt rygorystyczne i formalistyczne traktowanie samego wniosku inicjującego procedurę uzyskania rekompensaty stanowi niedopuszczalne ograniczenie samej istoty prawa do rekompensaty, które nie może być w sposób należyty zrealizowane bez dysponowania przez Zabuzan możliwością poszukiwania po 31.12.2008 r. nowych dowodów dotyczących dokładnej nazwy, lokalizacji i obszaru pozostawionych nieruchomości. Tak więc orzecznictwo sądów administracyjnych, dotyczące „arbitralnie określonego i przypadkowego” wymogu zgłoszenia wszystkich pozostawionych nieruchomości w terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy, należy uznać za naruszające istotę prawa do rekompensaty w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, bowiem „uprawnieni” uzależnieni są w tym przypadku wyłącznie od czynników całkowicie od nich niezależnych, tj. efektywności działania urzędników archiwów państw obcych, których funkcjonowanie, jak pokazuje praktyka, pozostawia wiele do życzenia.

Na uwagę zasługuje także kwestia możliwości wznawiania postępowań zakończonych decyzją ostateczną. Sprawy prowadzone zarówno w trybie nadzoru na podstawie art. 157 k.p.a., jak i w trybie wznowienia postępowania na podstawie art. 145 k.p.a. są tylko innymi fazami postępowania administracyjnego prowadzonego uprzednio i zakończonych w tej samej sprawie w zwykłym trybie. Występuje między nimi tożsamość sprawy administracyjnej, wynikająca z jedności stosunku materialnoprawnego o charakterze podmiotowo-przedmiotowym. Słusznie zatem w cytowanym już wyroku z 19.04.2012 r. NSA przyjął, że istotą realizacji „uprawnień zabużańskich” jest rekompensata za „nieruchomości pozostawione poza granicami kraju” i należy to rozumieć jako prawo do kompensacji za „wszystkie” nieruchomości pozostawione poza granicami państwa polskiego.

<sup>44</sup> Szerzej J. Forystek, *Nowe krzywdy Zabuzan – aktualne problemy orzecznictwa*, Pałestra 2020, nr 7–8, s. 136–139.

<sup>45</sup> Zob. wyrok NSA z 7.12.2016 r., I OSK 268/15, LEX nr 2227794.

W przytoczonym judykacie NSA stwierdził wprost, że osoba, która uzyskała już potwierdzenie „prawa do zaliczenia lub rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami państwa polskiego” w zwykłym trybie w formie zaświadczenia lub decyzji i następnie po 31.12.2008 r. wskazała organowi inną nieruchomość, ma prawo do wznowienia postępowania zakończonemu wydaniem zaświadczenia lub decyzji.

Mając na względzie fakt, że między trybem wznowieniowym i trybem zwykłym powinna zachodzić tożsamość podmiotowo-przedmiotowa, oraz że w sprawach zabużańskich mamy do czynienia z materialnoprawną jednością prawa do rekompensaty, zasadne jest, aby Zabuzanie, którzy pozyskali nowe dowody (art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.), poświadczające pozostawienie dalszych nieznanymi wcześniej nieruchomości, mieli prawo do wznowienia postępowania po 31.12.2008 r. i odpowiedniej modyfikacji pierwotnie złożonego wniosku, a więc i do odpowiedniej zmiany decyzji merytorycznej.

9. *Skutki dla wcześniej zrealizowanych uprawnień zabużańskich.* Konieczność zaliczenia wartości nabytego wcześniej prawa własności nieruchomości albo prawa użytkowania wieczystego (art. 13 § 3 ustawy) dodatkowo potwierdza słuszność konstrukcji materialnoprawnej jedności prawa do rekompensaty. Może się bowiem zdarzyć taka sytuacja, że wcześniej zrealizowane uprawnienie przewyższa maksymalną (20%) wysokość rekompensaty. Wydaje się, że w takim przypadku słusznie nabyta i zrealizowana część rekompensaty powinna być zaliczana wyłącznie na poczet udziału w prawie do rekompensaty przysługującego tej osobie, na rzecz której nastąpiła realizacja uprawnienia pod rządami poprzednich regulacji zabużańskich. Jeśli np. jedna z osób uprawnionych zrealizowała „prawo zaliczenia” w kwocie przewyższającej jej udział, to prawo do rekompensaty przysługujące pozostałym uprawnionym powinno być obniżone jedynie o ułamkowy udział zaspokojonego Zabuzanina, ale już nie wpływać na wysokość udziałów przysługujących pozostałym uprawnionym. Skoro nie są naruszane prawa nabyte osób, które zrealizowały uprawnienie zabużańskie przed 2005 r. w wysokości przekraczającej 20% wartości utraconych nieruchomości, to tym samym nie ma podstaw, aby pozbawiać tego prawa spadkobierców, którzy dotychczas nie zaspokoili swojego prawa w jakimkolwiek zakresie.

10. *Podsumowanie.* Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji) i jak słusznie podnosi A. Młynarska-Sobaczewska, dobra wspólnego nie można redukować do czysto ekonomicznej zdolności państwa do zaspokajania usprawiedliwionych roszczeń swych obywateli, bowiem w takim przypadku kategoria ta staje się iluzoryczna i zamiast odpowiadać na pytanie: „co powinniśmy zapewnić i dlaczego”, wyjaśnia raczej kwestię: „na ile nas stać i w związku z tym, jakie żądania możemy zaspokoić”. Właściwsze wydaje się najpierw odkrywanie, co jest sprawiedliwe, a dopiero później poszukiwanie rozwiązań, jak tę sprawiedliwość zapewnić, a nie odwrotnie – wskazywanie, na co państwo stać i co w związku z tym może być uznane za sprawiedliwe<sup>46</sup>. Mając

---

<sup>46</sup> A. Młynarska-Sobaczewska, *Odpowiedzialność państwa polskiego za mienie zabużańskie*, PiP 2010, nr 2, s. 64–65.

zatem na względzie tak rozumianą konstytucyjną kategorię „dobra wspólnego”, należy postawić tezę, że słuszne i sprawiedliwe jest zaspokojenie roszczeń Zabuzan w najszerszym możliwie zakresie. Powinny temu służyć odpowiednie regulacje prawne i ich właściwa wykładnia. Na tym tle zrekonstruowana w judykaturze konstrukcja materialnoprawnej jedności prawa do rekompensaty jawi się jako instrument umożliwiający realizację dobra wspólnego na rzecz Zabuzan. Uchwała powiększonego składu NSA w sprawie I OPS 3/17 jest znaczącym krokiem w kierunku takiej prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy zabużańskiej, ale niewystarczającym.

## Effects of Unity of a Substantive Law Relationship on the Example of Right to Compensation for Property Left Beyond the Bug

The construction of unity of a substantive law relationship with regard to the right to compensation for immovable property left outside the present borders of the Republic of Poland is commonly accepted in jurisprudence. Referring to this construction, in a resolution of seven judges of 9 October 2017 (I OPS 3/17), the Supreme Administrative Court stated that requests for confirmation of the right to compensation lodged by 31 December 2008 resulted in initiating the proceeding for all the eligible parties, even if the request was filed only by one right holder. Moreover, the Supreme Administrative Court stated that the abovementioned time limit did not apply to so-called indication of eligible parties by other heirs of an owner of immovable property left outside the present borders of the Republic of Poland. Based on the concept of one joint right to compensation vested in all eligible parties in fractional shares, applicable to all immovable properties left outside the present borders of the Republic of Poland, this construction has further consequences, including the duty to notify all heirs about the initiated proceedings, the possibility of modification of a request for confirmation after 31 December 2008, as well as reopening of proceedings in connection with obtaining new evidence regarding other immovable properties left outside the present borders of Poland. These consequences ought to be taken into account in future decisions in such matters and future court rulings.

Słowa kluczowe: mienie zabużańskie, nacjonalizacja, postępowanie administracyjne, realizacja prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, wniosek o potwierdzenie prawa do rekompensaty



Keywords: *property left beyond the Bug river, nationalization, administrative proceedings, exercise of the right to compensation for immovable property left outside the present borders of the Republic of Poland, request for confirmation of the right to compensation*

## Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014
- Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 stycznia 1985 r., II SA 1585/84, OSPiKA 1989, nr 2, poz. 25*
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005
- Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968
- Forystek J., *Komentarz do ustawy o mieniu zabużańskim. Studium historyczno-prawne*, Kraków 2020
- Forystek J., *Nowe krzywdy Zabuzan – aktualne problemy orzecznictwa*, Palestra 2020, nr 7–8
- Kiełkowski T., *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004
- Kmieciak Z.R., *Interes prawny stron w postępowaniu administracyjnym*, PiP 2013, nr 1
- Knysiak-Molczyk H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015
- Knysiak-Molczyk H., Kiełkowski T., *Postępowanie w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie*, Przegląd Prawa Publicznego 2007, nr 12
- Młynarska-Sobaczewska A., *Odpowiedzialność państwa polskiego za mienie zabużańskie*, PiP 2010, nr 2
- Pisuliński J. (red.), *Księgi wieczyste i hipoteka. Komentarz*, Warszawa 2014
- Prokop-Gralińska J., *Realizacja roszczeń zabużańskich z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*, Łódź 2016, niepublikowana rozprawa doktorska obroniona na Uniwersytecie Łódzkim
- Romańska M., *Glosa do uchwały NSA z dnia 9 października 2017 r., I OPS 3/17, OSP 2018, nr 4, poz. 41*
- Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009
- Sobol E. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1995
- Taborowski M., *Mienie zabużańskie na wokandzie Trybunału Sprawiedliwości*, Radca Prawny 2013, nr 12
- Woś T., *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1990, nr 1022, Prawo CLXVIII
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013