Dr Józef Forystek
[Adwokat;
e-mail: jozef.forystek@forystek.pl;
OID: https://orcid.org/0000-0003-2726-2396]

Wskazanie osoby uprawnionej do rekompensaty zabużańskiej a zasada *tempus regit factum* – uwagi na marginesie glosy Anny Korzeniewskiej-Lasoty do wyroku NSA z 24 września 2019 r., I OSK 2808/17

Streszczenie: Artykuł stanowi polemikę z aprobującą glosą Anny Korzeniewskiej-Lasoty do wyroku NSA z 24 września 2019 r., I OSK 2808/17, w którym podjęto tematykę skuteczności oświadczenia o wskazaniu osoby uprawnionej do rekompensaty zabużańskiej po śmierci osoby wskazującej. Autor krytycznie ocenił prezentowany przez NSA pogląd, że z chwilą śmierci wskazującego jego oświadczenie o wskazaniu staje się bezskuteczne, a prawo do rekompensaty, które mu przysługiwało, powraca automatycznie do jego spadkobierców i tym samym traci je osoba wskazana. Według autora skuteczność oświadczenia o wskazaniu osoby uprawnionej do rekompensaty powinna być oceniana w świetle przepisów zabużańskich obowiązujących w chwili jego składania. Osoba wskazująca mająca status strony postępowania zabużańskiego ma prawo aż do jego zakończenia odwołać lub zmienić swoje oświadczenie, w przypadku zaś jej śmierci powinna być uszanowana jej wola w tym zakresie, a zatem prawo do rekompensaty powinno przysługiwać osobie wskazanej lub jej spadkobiercom. W żadnym razie o kręgu osób uprawnionych nie powinien arbitralnie decydować organ administracji, a tym bardziej przypadek polegający na tym, czy postępowanie zabużańskie zostanie zakończone za życia wskazującego.

Słowa klucze: mienie zabużańskie, realizacja prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, wniosek o potwierdzenie prawa do rekompensaty, teoria prawa Ronalda Dworkina, wskazanie uprawnionego do rekompensaty, sprawiedliwość materialna

1. Uwagi wprowadzające

Instytucja wskazania osoby uprawnionej do rekompensaty uregulowana w art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej[1] należy do rozwiązań przysparzających praktyce administracyjnej[2]

[1] Dz.U. z 2017 r. poz. 2097, dalej: ustawa zabużańska lub ustawa.

[2] W informacji publicznej dotyczącej wykonania ustawy zabużańskiej organy I instancji w odpowiedzi na pytanie: „Które przepisy ustawy powodują w praktyce ich stosowania problemy interpretacyjne?" wskazywały m.in. art. 3 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy w zakresie dotyczącym: charakteru wskazania osoby uprawnionej, momentu, w którym wywołuje skutki prawne, jego odwołalności oraz wchodzenia bądź niewchodzenia prawa do rekompensaty w skład masy spadkowej po śmierci osoby wskazanej lub wskazującej; zob. A. Korzeniewska-Lasota, *Glosa do wyroku NSA z dnia 24 września 2019 r.,*

i orzecznictwu stosunkowo dużo problemów. Trudności interpretacyjne dotyczą tak podstawowych zagadnień, jak: charakter prawny i *causa* wskazania, jego warunkowość, skuteczność oświadczeń na gruncie wcześniejszych regulacji i obecnej ustawy, ale po 31 grudnia 2008 r., warunków formalnych wskazania, możliwości uczynienia wskazania *mortis causa* w testamencie, kręgu osób uprawnionych do uzyskania rekompensaty na skutek wskazania przez jednego ze współwłaścicieli nieruchomości[3], zdolności prawnej do jego złożenia i zdolności nabycia prawa do rekompensaty wskutek wskazania (pionowego i poziomego), wpływu śmierci wskazującego i osoby wskazanej na uprawnienia ich spadkobierców, możliwości jego odwołania lub zmiany i czasu, w którym może to nastąpić[4]. Przyczynkiem do szerszej debaty odnośnie do niektórych z tych zagadnień może być wyrok NSA z 24 września 2019 r.[5], a w szczególności aprobująca go glosa pióra Anny Korzeniewskiej-Lasoty[6] opublikowana na łamach wydawanego od niedawna przez Ministerstwo Sprawiedliwości kwartalnika „Nieruchomości@".

Wyrok ten zapadł na tle stosunkowo prostego i nierzadko występującego stanu faktycznego. Mianowicie T.B. (jako wnioskodawca) wraz z matką – K.B. i siostrą – M.B. byli współwłaścicielami nieruchomości pozostawionej na Kresach Wschodnich II RP. Matka wnioskodawcy (K.B.) zmarła w 1948 r., a spadek po niej nabyły po połowie jej dzieci: wnioskodawca i jego siostra. W 1990 r. siostra wnioskodawcy złożyła oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do spadku na rzecz brata (wskazanie poziome), a własnoręczność podpisu na tym oświadczeniu potwierdził pracownik Urzędu Gminnego. Siostra wnioskodawcy zmarła w 2007 r.

Na tle takiego stanu faktycznego Wojewoda w decyzji z września 2015 r. uznał wniosek za uzasadniony, lecz przyznał wnioskodawcy jedynie ½ część rekompensaty (stanowiącą sumę przysługującego mu udziału we współwłasności nieruchomości i udziału nabytego w spadku po zmarłej matce), jednocześnie bowiem uznał oświadczenie złożone przez siostrę w 1990 r. za bezskuteczne w postępowaniu administracyjnym. Wnioskodawca nie zgodził się z taką decyzją i złożył odwołanie, a Minister Skarbu Państwa decyzją z grudnia 2016 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody, podzielając zasadniczo stanowisko organu I instancji. Inaczej jednak niż w postępowaniu pierwszoinstancyjnym organ odwoławczy uznał, że oświadczenie siostry powinno być oceniane na gruncie art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy zabużańskiej, lecz z uwagi na śmierć osoby wskazującej przed wydaniem decyzji wskazanie to nie wywarło skutku prawnego w postaci przeniesienia prawa do rekompensaty na brata, gdyż w razie śmierci osoby wskazującej, przysługujące jej prawa (w tym prawo do rekompensaty) przechodzą automatycznie i z mocy ustawy (art. 3 ust. 2

I OSK 2808/17, LEX nr 2728983, „Nieruchomości@: Kwartalnik Ministerstwa Sprawiedliwości" 2020, nr 2, s. 107, przypis 19.

[3] Wyrok z 8 grudnia 2020 r., I OSK 2531/18, LEX nr 3095270.

[4] Spora część tych zagadnień została omówiona w literaturze, w szczególności zob. J. Forystek, *Komentarz do ustawy o mieniu zabużańskim. Studium historyczno-prawne*, Kraków 2020, s. 249–261.

[5] I OSK 2808/17, LEX nr 2728983; wyrok ten w zasadniczych swoich motywach jest powtórzeniem argumentacji przedstawionej wcześniej w wyroku NSA z 26 czerwca 2014 r., I OSK 2907/12, LEX nr 1518044.

[6] A. Korzeniewska-Lasota, *op. cit.*, s. 102–110.

ustawy zabużańskiej) na jej spadkobierców i tylko oni mogą ubiegać się o potwierdzenie przysługiwania im prawa do rekompensaty.

Na decyzję tę wnioskodawca złożył skargę do WSA, domagając się zasądzenia na swoją rzecz pełnej kwoty rekompensaty za utraconą na Wschodzie nieruchomość. Sąd I instancji uznał skargę za uzasadnioną i wyrokiem z 6 września 2017 r.[7] uchylił zaskarżoną decyzję, przyjął bowiem, że na gruncie przepisów międzyczasowych (art. 27 ustawy zabużańskiej) i obowiązującego w 1990 r. przepisu art. 88 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[8] wskazanie dokonane przez siostrę było w pełni skuteczne, a w konsekwencji wnioskodawca nabył prawo do pełnej kwoty rekompensaty. Ze stanowiskiem tym nie zgodził się Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji[9], który skierował od tego wyroku skargę kasacyjną. Zdaniem skarżącego kasacyjnie, z chwilą śmierci osoby wskazującej jej oświadczenie z 1990 r. utraciło moc prawną, a osobami uprawnionymi do rekompensaty mogą być jedynie jej spadkobiercy, a nie wskazany w oświadczeniu brat, który do tego kręgu nie należy. Według autora skargi z regulacji art. 88 ust. 4 u.g.g.w., a obecnie art. 3 ust. 2 ustawy zabużańskiej, ma wynikać, że „publicznoprawne (administracyjne) prawo do rekompensaty z chwilą śmierci repatrianta z mocy ustawy staje się prawem jego spadkobierców i tylko oni mogą ubiegać się o jego potwierdzenie w drodze decyzji bądź wskazać jako «uprawnionego» do tego wstąpienia jednego z nich".

Naczelny Sąd Administracyjny uznał skargę kasacyjną Ministra za zasadną, uchylił więc zaskarżony wyrok WSA i oddalił skargę wnioskodawcy. W uzasadnieniu wyroku wyraził pogląd, że: „Uprawnienie repatrianta nie jest zbywalnym cywilnym prawem podmiotowym o charakterze majątkowym, gdyż nie występuje w ramach określonego stosunku cywilnoprawnego. Ma ono charakter uprawnienia administracyjnoprawnego, które jest niedziedziczne i nieprzenoszalne". Ponadto stwierdził, iż: „Oceniając charakter «wskazania», o którym mowa w art. 3 ustawy zabużańskiej, w judykaturze stwierdza się, że nie jest ono zbyciem w rozumieniu prawa cywilnego. Uprawnionymi do dokonania wskazania są, zgodnie z ww. regulacją, współwłaściciele nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami Polski, względnie spadkobiercy właściciela (właścicieli) tej nieruchomości. Jednak poprzez wskazanie osoby, na rzecz której uprawnienie będzie realizowane, nie następuje utrata uprawnienia. Świadczy o tym charakter tego uprawnienia, które jest niezbywalne (art. 4 ustawy zabużańskiej). Skutkiem wskazania nie jest zatem zbycie uprawnienia po stronie osoby wskazującej, lecz wybór jednego lub kilku spośród pozostały[ch] uprawnionych, na rzecz których nastąpić ma realizacja posiadanego przez osobę wskazującą uprawnienia".

---

[7] I SA/Wa 245/17, LEX nr 2799858.

[8] Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm., dalej: u.g.g.w.

[9] Z dniem 1 stycznia 2017 r. w sprawach zabużańskich na podstawie art. 53 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. poz. 2260) organem II instancji w miejsce Ministra Skarbu Państwa stał się Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Autorka glosy w pełni podzieliła powyższy pogląd NSA i stanęła na stanowisku, że jeżeli „uprawniony do rekompensaty, który dokona wskazania, umrze, zanim nastąpi wydanie decyzji potwierdzającej prawo do rekompensaty, to w uprawnienia wskazującego wchodzą jego spadkobiercy, oczywiście ci, którzy spełniają ustawowe przesłanki (…) uzyskania takiego uprawnienia”[10], co jest konsekwencją niezbywalności prawa do rekompensaty (art. 4 ustawy zabużańskiej) i rzekomej jego niedziedziczności. Na potwierdzenie trafności tego zapatrywania glosatorka wskazała m.in. wyrok NSA z 19 marca 2019 r.[11], w świetle którego w przypadku zgonu osoby wskazanej prawo to powraca do osoby wskazującej. Zasadniczo glosa powiela argumenty przedstawione w uzasadnieniu wyroku NSA z 24 września 2019 r. i nie zawiera polemiki z jego tezami. Powyższe stanowisko jest jednak chybione, a instytucja wskazania wymaga znacznie bardziej pogłębionej analizy, niż zrobił to NSA w omawianym orzeczeniu.

2. Charakter prawa do rekompensaty

Uszło uwadze glosatorki, że sąd II instancji oparł swe rozstrzygnięcie na przestarzałym już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r., K 33/02[12] sprzed prawie dwóch dekad, który ponadto został wydany w odniesieniu do cząstkowej regulacji zawartej w nieobowiązującym i uznanym w istotnej części za niekonstytucyjny art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[13]. Jednocześnie ani glosatorka, ani NSA w swoich rozważaniach nie nawiązały w ogóle do znacznie ważniejszego wyroku Trybunału z 23 października 2012 r., SK 11/12[14], jedynego dotychczas odnoszącego się do ustawy zabużańskiej z 2005 r. Konsekwencją takiego pominięcia było arbitralne i niepoparte szerszą argumentacją przyjęcie – wbrew treści art. 4 ustawy zabużańskiej, przewidującego jedynie „niezbywalność” prawa do rekompensaty – błędnego, jak się okazuje, założenia, że prawo to jest również niedziedziczne. Glosatorka w żaden sposób nie odniosła się do orzecznictwa, które wprost omawiane uprawnienie zabużańskie uznało za wchodzące w skład spadku i dziedziczne[15]. Tym samym zignorowała całkowicie orzeczenia sprzeczne z jej stanowiskiem, w których zauważono, że brak jest przepisu, na podstawie którego można by przyjąć, że wspomniane prawo (niewątpliwie o charakterze majątkowym) wygasa z chwilą śmierci Zabużanina albo przechodzi na oznaczone osoby, niezależnie od tego, czy są one spadkobiercami (zob. art. 922 § 2 k.c.), a ponadto że prawo to nie jest ściśle związane z osobą zmarłego, skoro nie jest prawem zmierzającym do zaspokojenia interesu tylko określonej

[10] A. Korzeniewska-Lasota, *op. cit.*, s. 108.

[11] I OSK 1138/17, LEX nr 2732667.

[12] OTK ZU-A 2002, nr 7, poz. 97, LEX nr 57106.

[13] Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.

[14] OTK ZU-A 2012, nr 9, poz. 107.

[15] Zob. uchwałę SN z 10 października 1979 r., III CZP 63/79, OSNC 1980, nr 1, poz. 7; postanowienie SN z 15 stycznia 1993 r., I CRN 1162/92, niepubl.; uchwałę SN z 7 czerwca 1994 r., III CZP 77/94, OSNC 1994, nr 12, poz. 239; wyrok TK z 23 października 2012 r., SK 11/12 (pkt III 4.3.1 uzasadnienia); J. Forystek, *Nowe krzywdy Zabużan – aktualne problemy orzecznictwa*, „Palestra” 2020, nr 7–8, s. 135–136.

jednostki, której przysługuje. Wobec tego pogląd o niedziedziczności prawa do rekompensaty, wynikający rzekomo z art. 4 w zw. z art. 3 ust. 2 ustawy zabużańskiej, należy uznać za zbyt daleko idący z następujących przyczyn.

Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, przewidując w tzw. układach republikańskich z 1944 r.[16] odszkodowanie za utracone przez osoby narodowości polskiej i żydowskiej mienie nieruchome, rzeczywiście w pierwszej kolejności mógł się kierować jedynie chęcią pomocy repatriantom, która miała umożliwić im ponowny start życiowy po utracie pozostawionego mienia, ale jednocześnie świadczenie to przez ówczesne władze zostało określone jako kompensacyjne („zwrot wartości pozostawionego majątku" – zob. art. 3 ust. 6 każdego z układów republikańskich) i taką funkcję istotnie pełniło. Pierwotne przyczyny socjalne traciły na znaczeniu w ciągu następnych dziesięcioleci i obecnie – co potwierdza wprost brzmienie art. 1 i 2 ustawy zabużańskiej – jedną z zasadniczych funkcji prawa do rekompensaty jest funkcja odszkodowawcza, która z upływem dalszych lat zaczęła coraz bardziej dominować. Powyższe zostało potwierdzone w cytowanym już wyroku TK w sprawie SK 11/12 (zob. pkt III 3.3.1 uzasadnienia) oraz w wyroku NSA z 1 października 2009 r., I OSK 182/09[17]. Rekompensata – zwłaszcza w formie świadczenia pieniężnego (a nie jak poprzednio jedynie w formie „prawa zaliczenia") – z uwagi na tak długi upływ czasu od zakończenia II wojny światowej utraciła swój początkowo socjalno-pomocowo-kompensacyjny charakter i obecnie przeważa w niej element odszkodowawczy. Trudno bowiem racjonalnie i logicznie uzasadnić, aby uzyskiwane przez spadkobierców czwartego lub niekiedy nawet piątego pokolenia świadczenia pieniężne prawie 75 lat po opuszczeniu Kresów wciąż służyły celom socjalnym, zwłaszcza na zagospodarowanie się w nowym miejscu osiedlenia. Zwykłą hipokryzją zdaje się być twierdzenie o nadal wyłącznie publicznoprawnym i socjalno-pomocowym charakterze tego świadczenia, na co zresztą zwrócił uwagę TK w sprawie SK 11/12, stwierdzając, iż „Istotnym argumentem na rzecz odszkodowawczego charakteru rekompensat zabużańskich jest nieprzypadkowe obliczanie ich wysokości w nawiązaniu do wartości utraconego mienia. Typowe socjalne «świadczenie na zagospodarowanie» (przyznawane np. wychowankom domów dziecka) są natomiast oparte na założeniu o przybliżonej równości potrzeb wszystkich uprawnionych, a w rezultacie mają najczęściej charakter ryczałtu (por. § 5 i 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie, Dz.U. poz. 954). Również dopuszczenie przez zaskarżoną ustawę możliwości otrzymania rekompensaty w gotówce należy ocenić raczej jako wyraz wzmocnienia roli odszkodowawczej tych świadczeń, a nie ich roli socjalnej. Umożliwia to bowiem swobodniejsze dysponowanie otrzymanymi kwotami przez osoby uprawnione i wydatkowanie ich także na cele inne niż «zagospodarowanie». Skorzystanie z prawa zaliczenia «wymuszało» natomiast przeznaczenie rekompensat

[16] Tekst układów republikańskich zob. J. Forystek, *Komentarz…*, s. 513–539, 555–556.

[17] ONSAiWSA 2011, nr 1, poz. 16.

– przynajmniej tymczasowe – na dobra pierwszej potrzeby, a mianowicie na uzyskanie prawa do nieruchomości (własności lub użytkowania wieczystego)”[18].

3. Kwestia dziedziczności prawa do rekompensaty i skuteczności wskazania *mortis causa*

Co do dziedziczności tego prawa, sama glosatorka zauważyła, że już na gruncie poprzednich regulacji zabużańskich prawo zaliczenia zostało ukształtowane jako dziedziczne[19], aczkolwiek nieprzenoszalne, i jako dowód takiego dominującego w orzecznictwie i doktrynie stanowiska słusznie wskazała uchwałę składu siedmiu sędziów SN z 22 czerwca 1989 r., III CZP 32/89[20]. Pominęła jednak inną ważną uchwałę SN z tego okresu wydaną na gruncie art. 88 u.g.g.w., a mianowicie uchwałę z 4 czerwca 1987 r., III CZP 28/87[21], w której wprost stwierdzono, że wyboru jednego spadkobiercy uprawnionego do nabycia przysługującego łącznie wszystkim spadkobiercom uprawnienia zabużańskiego (prawa zaliczenia) „dokonuje sąd w postępowaniu o dział spadku”. Skoro w orzecznictwie nie było wątpliwości, że prawo zaliczenia podlegało dziedziczeniu, to zgodnie z regułą *a maiori ad minus* tym bardziej dziedziczne jest prawo do rekompensaty, które obejmuje zarówno prawo zaliczenia (art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy), jak i świadczenie czysto pieniężne (art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy). Co istotne, oświadczenie siostry wnioskodawcy z 1990 r. zostało złożone zgodnie z powyższym zapatrywaniem Sądu Najwyższego.

W nawiązaniu do prawnego charakteru uprawnienia do rekompensaty należy zauważyć, że nawet gdyby dawna kompensacja wartości pozostawionego mienia miała wcześniej „charakter *sui generis* publiczno-prawnej pomocy majątkowej dla obywateli polskich, którzy objęci zostali przemieszczeniem na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach”[22], to siłą rzeczy dzisiejsze roszczenie o rekompensatę stało się prawem o charakterze rekompensacyjno-pieniężnym, a nie pomocowym. Ustawa z 2005 r. „nie przyznaje żadnej «pomocy na zagospodarowanie» repatriowanym, którzy nie posiadali nieruchomości na Kresach Wschodnich, a mieszkali tam całe życie w wynajmowanych lub użyczanych mieszkaniach (…). Zdecydowanie za odszkodowawczym charakterem analizowanych świadczeń przemawia także to, że roszczenie o potwierdzenie prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie jest wprawdzie niezbywalne (tzn. nie można go przenieść na osoby trzecie na mocy umów cywilnoprawnych – por. art. 4 ustawy rekompensacyjnej oraz wyroki WSA w Warszawie z 6 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1683/11 i 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt SA/Wa 68/09 oraz NSA z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt OSK 606/11), lecz podlega dziedziczeniu. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej, w przypadku śmierci właściciela nieruchomości zabużańskiej prawo

[18] Wyrok TK z 23 października 2012 r., SK 11/12, pkt III 4.3.1 uzasadnienia.

[19] Szerzej na temat dziedziczności prawa zaliczenia i prawa do rekompensaty zob. J. Forystek, *Komentarz…*, s. 228–232.

[20] OSNC 1989, nr 12, poz. 187, LEX nr 3501.

[21] OSNC 1988, nr 10, poz. 133.

[22] Wyrok TK z 15 grudnia 2004 r., K 2/04, OTK ZU-A 2004, nr 11, poz. 117.

do rekompensaty przysługuje wszystkim spadkobiercom albo niektórym z nich, wskazanym przez pozostałych spadkobierców, jeżeli spełniają wymóg określony w art. 2 pkt 2 tej ustawy (tj. posiadają obywatelstwo polskie), przy czym wskazanie osoby uprawnionej do rekompensaty powinno nastąpić w szczególnej formie (przez złożenie oświadczenia z podpisem poświadczonym notarialnie lub przed organem administracji publicznej albo (…) w polskiej placówce konsularnej). Tymczasem prawo do typowych świadczeń socjalnych (z pomocy społecznej) jest prawem niezbywalnym i niepodlegającym dziedziczeniu"[23].

Zresztą z punktu widzenia osób, które obecnie ubiegają się o przyznanie analizowanych świadczeń, są one wyłącznie odszkodowaniem za trudne warunki finansowe, w jakich przyszło żyć ich rodzinom po wojnie, i formą zadośćuczynienia za krzywdę wyrządzoną nie tylko przez zmiany granic po II wojnie światowej, lecz także przez okoliczności zawinione bezpośrednio przez państwo polskie – wieloletnią zwłokę z właściwym uregulowaniem tej kwestii przez państwo, i to także po transformacji ustrojowej[24], gdyż nie nawiązują w żaden sposób do aktualnego poziomu dochodów czy sytuacji życiowej osób uprawnionych[25].

Pogląd, że prawo do rekompensaty nie wchodzi w skład spadku, jest nietrafny. Ustawa zabużańska nawiązuje wprost do pojęć prawa spadkowego zawartych w księdze IV Kodeksu cywilnego dotyczącej spadków (art. 922–1087 k.c.). Z kolei zasadę ochrony szeroko pojętego prawa dziedziczenia wyraża art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Dodatkowo TK w wyroku z 15 grudnia 2004 r., K 2/04 uznał prawo zaliczenia za publiczne prawo majątkowe podlegające konstytucyjnej ochronie zgodnie z dyspozycją art. 64 ust. 1 (wraz z prawem jego dziedziczenia), jak też ustanowionym w art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[26] rygorom równej dla wszystkich ochrony prawnej. Ochrona ta nie może w żadnym razie zależeć od zdarzenia zupełnie przypadkowego, jakim jest długotrwałość postępowania administracyjnego i kwestia dożycia przez osobę wskazującą momentu wydania decyzji potwierdzającej nabycie prawa do rekompensaty. W wyroku z 31 stycznia 2001 r., P 4/99[27] Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in. że: „Związek łączący w świetle omówionych przepisów konstytucji kategorie własności i dziedziczenia uzasadnia obowiązywanie nakazu uwzględniania woli właściciela jako podstawowego czynnika rozstrzygającego o tym, komu mają w razie jego śmierci przypaść przedmioty tworzące jego majątek (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK ZU Nr 2/1999, poz. 25, s. 167). Na ustawodawcy spoczywa zatem obowiązek zapewnienia osobom fizycznym odpowiednich instrumentów prawnych umożliwiających im uregulowanie tych spraw. Ten aspekt własności określić można jako

[23] Zob. pkt III 4.3.1 uzasadnienia wyroku TK w sprawie SK 11/12.

[24] Zostało to podkreślone w wyroku pilotażowym Wielkiej Izby ETPC z 22 czerwca 2004 r. w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*, skarga nr 31443/96, LEX nr 122528.

[25] Zob. pkt III 4.3.1 uzasadnienia wyroku TK w sprawie SK 11/12.

[26] Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r., Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175.

[27] OTK ZU 2001, nr 1, poz. 5.

swobodę (wolność) testowania, pamiętając jednak, że konstytucja nie przesądza, czy wola właściciela ma skrystalizować się w postaci testamentu czy też w postaci innego typu czynności prawnej na wypadek śmierci", np. w formie oświadczenia o wskazaniu osoby uprawnionej do świadczenia zabużańskiego. Pojęcie „prawo dziedziczenia" należy bowiem rozumieć nie tylko jako sam fakt sukcesji generalnej na podstawie testamentu lub ustawy, lecz także jako spoczywający na organach państwa obowiązek ochrony wszelkich innych rozrządzeń prawami majątkowymi na wypadek śmierci, tj. poprzez zapis, zachowek, czy też właśnie wskazanie na podstawie ustawy zabużańskiej.

Dziedziczność prawa do rekompensaty potwierdził wprost ustawodawca w art. 4 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn[28]: „Zwalnia się od podatku: nabycie w drodze spadku prawa do rekompensaty w rozumieniu ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej". Co istotne, przepis ten został wprowadzony w art. 21 ustawy zabużańskiej z 2005 r. i nie można go wykładać *per non est* (czyli tak jakby go nie było lub był zbyteczny). Nie wolno bowiem tak interpretować przepisów prawa, by pewne ich fragmenty okazywały się zbędne (zakaz wykładni *per non est*)[29], a tak byłoby, gdyby prawo do rekompensaty potraktować jako niepodlegające dziedziczeniu.

Z powyższego wynika, że prawo do rekompensaty – wbrew stanowisku glosatorki i NSA (opartym na nieaktualnym w tym zakresie wyroku TK z 19 grudnia 2002 r., K 33/02) – zgodnie z wolą ustawodawcy wchodzi w skład spadku, skoro ustawa o podatku od spadków i darowizn w zw. z art. 21 ustawy zabużańskiej wobec ich wyraźnego brzmienia nie pozostawia w tym zakresie żadnych wątpliwości. Zresztą już w interpretacji podatkowej z 13 stycznia 2011 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu również potwierdził, iż „nabycie prawa do ww. rekompensaty wchodzi w skład masy spadkowej i podlega podatkowi od spadków i darowizn na podstawie przepisów ustawy o podatku od spadków i darowizn, jednakże zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 16 tej ustawy nabycie tego prawa zwolnione jest z podatku od spadków i darowizn". Za wyrokiem WSA z 7 listopada 2008 r., I SA/Wa 1136/08 trzeba podkreślić, że „sam tytuł nowej ustawy, tj. ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jak również nazwa obecnie przysługującego Zabużanom prawa są inne niż nazwa ustawy z 2003 r. i rodzaj świadczenia określonego jej przepisami. Aktualnie bowiem ustawodawca posługuje się terminem «rekompensata», a nie «prawo zaliczenia». Wskazuje to, że wychodząc naprzeciw zaleceniom Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, nowa ustawa powiększa krąg osób uprawnionych do otrzymania świadczenia z tytułu pozostawienia mienia poza wschodnią granicą dawnej Rzeczypospolitej oraz zmienia jego charakter. Zgodnie bowiem ze słownikiem języka polskiego termin «rekompensata» winien

[28] Dz.U. z 2019 r. poz. 1813 ze zm.

[29] Zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 134; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 150–151.

być rozumiany jako: wynagrodzenie, zwłaszcza poniesionych strat, wyrównanie strat i krzywd (*vide*: *Mały słownik języka polskiego* – wyd. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995)"[30].

4. Kwestia warunkowego charakteru oświadczenia o wskazaniu

Mimo że według niektórych poglądów oświadczenie o wskazaniu (co istotne, w art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy zabużańskiej użyto dwukrotnie liczby pojedynczej, a nie mnogiej) można byłoby odwołać wyłącznie w przypadku udowodnienia istnienia wad oświadczenia woli (art. 82–88 k.c.), to jednak należy przychylić się do stanowiska wyrażonego przez NSA w glosowanym orzeczeniu, że dopóki osoba wskazująca żyje, to wciąż przysługuje jej prawo strony (art. 28 k.p.a.) w postępowaniu zabużańskim[31] i aż do zakończenia postępowania administracyjnego (wydania decyzji ostatecznej) może w każdej chwili bez wskazywania przyczyny skutecznie dokonać odwołania wskazania[32], podobnie jak testator może odwołać lub zmienić swój testament (art. 943 k.c.). Stanowisko takie nie musi prowadzić i w rzeczywistości nie może prowadzić do wadliwej – jak zostanie to przedstawione poniżej – konkluzji, że skutkiem śmierci osoby wskazującej jest automatyczny powrót prawa do rekompensaty do spadkobierców osoby wskazującej z wyłączeniem praw osoby wskazanej i jej spadkobierców (jak twierdzi NSA) oraz (jak dodaje glosatorka z powołaniem się na wyrok NSA z 19 marca 2019 r., I OSK 1138/17) że „w przypadku zgonu osoby wskazanej prawo to powraca do osoby wskazującej"[33]. Przede wszystkim przy wyrażeniu takiego poglądu nie dostrzeżono, że w przypadku oświadczenia o wskazaniu zachodzi narzucająca się wprost analogia do testamentu, który również w każdej chwili może być przez testatora zmieniony lub zniesiony, a sprawiedliwość rozstrzygnięcia o przyznaniu rekompensaty można osiągnąć wyłącznie w przypadku uwzględnienia nieodwołanej aż do śmierci woli wskazującego, a nie jej arbitralnego pogwałcenia przez organ i spadkobierców wskazującego. Wskazania zwykle były dokonywane *causa donandi*, ale również często w ramach wzajemnych rozliczeń między bliskimi krewnymi (*causa solvendi* lub *causa obligandi vel acquirendi)*[34]. W ustawie zabużańskiej z 2005 r. brak jest przepisu, który czyniłby wskazanie bezskutecznym z chwilą śmierci osoby wskazującej i w ten sposób nadawał wskazaniu charakter warunkowy (zawierał warunek rozwiązujący).

Nawet gdyby zaakceptować pogląd, że w miejsce zmarłej osoby wskazującej na zasadzie sukcesji uniwersalnej wstępują do sprawy na prawach strony jej spadkobiercy (art. 30 § 4 k.p.a.), to co najwyżej uzyskują oni takie same prawa, jakie

[30] LEX nr 466374; wyrok ten został utrzymany w mocy cytowanym już wyrokiem NSA z 1 października 2009 r., I OSK 182/09.

[31] M. Romańska, *Glosa do uchwały NSA z dnia 9 października 2017 r., I OPS 3/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2018, nr 4, poz. 41, s. 135–136.

[32] Wyrok NSA z 9 września 2020 r., I OSK 1395/20, LEX nr 3057247.

[33] A. Korzeniewska-Lasota, *op. cit.*, s. 108.

[34] M. Romańska, *op. cit.*, s. 135.

posiadał w chwili śmierci spadkodawca, albowiem jak słusznie zauważono, wskazujący nie może przenieść więcej praw, niż sam posiada[35]. Ponadto osoba wskazana musi posiadać zdolność nabycia takiego prawa (np. posiadać obywatelstwo polskie), zarówno w chwili złożenia oświadczenia, jak i na gruncie obecnie obowiązującej ustawy. Dotyczy to także spadkobierców tej osoby. Tak też słusznie uznał WSA w omawianej sprawie. Spadkobiercom osoby wskazującej przysługuje zatem co najwyżej prawo cofnięcia wskazania, ale w żadnym razie śmierć spadkodawcy nie może prowadzić do automatycznego przywrócenia im prawa do rekompensaty. Wydaje się, że takie cofnięcie wskazania po śmierci wskazującego byłoby jednak sprzeczne ze znaną organowi i spadkobiercom wolą spadkodawcy.

Mając z kolei na względzie założenie o dziedziczności prawa do rekompensaty, a więc przeciwne do przyjętego w glosie i w omawianym wyroku NSA, należy stwierdzić, że w odniesieniu do instytucji wskazania powinny znaleźć zastosowanie podstawowe zasady odnoszące się do ochrony prawa dziedziczenia, w tym słusznie nabytych praw przez osobę wskazaną lub jej spadkobierców. Wykluczenie z grona uprawnionych osoby wskazanej nastąpiłoby z wyraźnym pogwałceniem woli wskazującego. Jeżeli oświadczenie nie zostało odwołane za jego życia, to oczywiste jest, że zostało złożone także *mortis causa*. Zresztą w praktyce nierzadkie były przypadki zapisywania w testamentach roszczeń zabużańskich konkretnym osobom uprawnionym (spadkobiercom ustawowym), zwłaszcza że wskutek upływu czasu i skomplikowanych koligacji rodzinnych część spadkobierców nie ma obecnie moralnego prawa do uczestniczenia w rekompensacie (np. dzieci własne kolejnego małżonka wnuka lub prawnuka właściciela utraconego na Kresach majątku).

Oczywiste jest, że wskazanie, o jakim mowa w art. 3 ust. 2 ustawy zabużańskiej, nie może być złożone pod warunkiem (zwłaszcza rozwiązującym), bo w takim przypadku nie wywołałoby skutku prawnego wobec organu prowadzącego postępowanie. Akceptacja tego nietrafnego poglądu NSA i glosatorki prowadzi do konkluzji, że oświadczenie o wskazaniu miałoby charakter warunkowy i byłoby składane pod warunkiem rozwiązującym. Jego skuteczność zależałaby bowiem wyłącznie od przypadku polegającego na dożyciu osoby wskazującej aż do momentu, gdy decyzja stanie się ostateczna. Niewątpliwie składający oświadczenie takiego warunku swego oświadczenia nie przewidywał, gdyż żaden przepis prawa kwestii tej nie reguluje.

5. Przepisy międzyczasowe (*tempus regit factum*) a skuteczność wskazania (wskazanie poziome i pionowe)

Podstawową zasadą polskiego prawa międzyczasowego jest zasada *tempus regit actum*, stanowiąca realizację szerszej zasady pewności prawa[36]. Ta łacińska paremia

[35] Zgodnie z powołaną przez NSA i glosatorkę uchwałą SN (podjętą przez na skutek pytania prawnego NSA) z 4 lutego 1993 r., III AZP 39/92, OSNC 1993, nr 7–8, poz. 128, w świetle której „skuteczność wskazania zależy od istnienia uprawnienia po stronie wskazującego repatrianta, gdyż to jego status jest jego źródłem" (tak A. Korzeniewska-Lasota, *op. cit.*, s. 106).

[36] Zob. A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego,* Warszawa 1998, s. 102.

oznacza dosłownie „czas rządzi czynnością prawną", czyli czynność prawna podlega ustawie obowiązującej w chwili jej dokonania, i jest rozumiana w ten sposób, że skutki zdarzeń prawnych (ich ważność) należy oceniać na podstawie ustawy, która obowiązywała w czasie, gdy dane zdarzenie nastąpiło[37]. Zresztą jest to zasada ogólna mającą zastosowanie do wszelkich oświadczeń woli, nie tylko w prawie cywilnym, lecz także w innych gałęziach prawa (zgodnie z art. LII § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny[38]). Ustawodawca, przez to że nie uregulował wyraźnie kwestii intertemporalnej w zakresie oświadczenia o wskazaniu, otworzył drogę do tego, aby zastosować ogólną zasadę *tempus regit actum*. Ponieważ chodzi tu nie o stan prawny odnoszący się do czynności prawnych (na co wskazywałby termin „*actus*"), ale o szersze zagadnienie prawa właściwego do oceny normatywnej faktu lub zdarzenia faktycznego przeszłego o charakterze jednorazowym, bardziej prawidłowe wydaje się określenie powyższej reguły mianem *tempus regit factum* („czas rządzi faktem")[39]. Do takiej sytuacji należy zaliczyć zdarzenie polegające na złożeniu oświadczenia woli o wskazaniu[40]. Jako że stosunki administracyjnoprawne powstają z mocy samego prawa z chwilą ziszczenia się normatywnego stanu faktycznego, toteż miarodajnym momentem określenia stanu prawnego właściwego do oceny normatywnej zdarzeń prawnych jest chwila ich realnego zaistnienia.

Ani sędziowie ze składu orzekającego NSA, ani glosatorka w ogóle nie odnieśli się do zagadnienia intertemporalnego, mimo że sąd wojewódzki słusznie zastosował w sprawie zasadę *tempus regit factum* i jedyny zawarty w ustawie zabużańskiej przepis międzyczasowy (art. 27) i m.in. w oparciu o ten właśnie przepis uznał, że „skuteczność prawną wskazania (…) należy oceniać na datę realizacji tej czynności", co wiąże się z przyjęciem zasady dalszego działania dawnego prawa w stosunku do stanów faktycznych już „naznaczonych" oceną normatywną prawa dawnego.

---

[37] Szerzej na ten temat zob. J. Gwiazdomorski, *Międzyczasowe prawo prywatne*, cz. 1, „Nowe Prawo" 1965, nr 6, s. 614–626, szczególnie s. 620, oraz cz. 2, „Nowe Prawo" 1965, nr 7–8, s. 736–774; M. Kłoda, *Glosa do postanowienia SN z dnia 21 listopada 2000 r., I CR 149/88*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2003, nr 2, s. 20.

[38] Dz.U. Nr 16 , poz. 94.

[39] Tak proponuje m.in.: M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, rozdz. 8, *Czasowy zakres zastosowania norm prawa administracyjnego*; określenia tego używał także M. Sośniak, *Zasady polskiego cywilnego prawa przechodniego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prawo" 1955, nr 2, s. 58; tenże, *Konflikty w czasie norm cywilnoprawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Rozprawy i Studia" 1962, t. 48, s. 146.

[40] Tak m.in. J. Forystek, *Komentarz…*, s. 495–496, aczkolwiek inaczej w tej kwestii wypowiedział się NSA w wyroku z 26 czerwca 2014 r., I OSK 2907/12, LEX nr 1518044, w którym przełamał regułę *tempus regit actum/factum* bez wymaganego w takim przypadku wykazania, że przemawia za tym ważny interes publiczny, któremu należy dać pierwszeństwo przed interesem jednostki, i stanął na stanowisku, że „prawo do rekompensaty z chwilą śmierci repatrianta z mocy ustawy staje się prawem jego spadkobierców i to oni, i tylko oni, mogą ubiegać się o jego potwierdzeni[e] w drodze decyzji bądź wskazać jako «uprawnionego» do tego wystąpienia jednego z nich". Jakiż to zatem ważny interes społeczny mający pierwszeństwo przed interesem jednostki (w głównej mierze spadkobierców osoby wskazanej) przemawia za przełamaniem ogólnej reguły *tempus regit factum*? NSA takiego ważnego interesu społecznego nie wskazał, albowiem go brak. Wręcz przeciwnie: wielowiekowe zasady każdego systemu prawnego nakazują uwzględniać wolę osoby zmarłej, jeśli tylko została wyrażona zgodnie z obowiązującym prawem.

W uchwale NSA z 9 października 2017 r., I OPS 3/17[41] na gruncie koncepcji materialnoprawnej jedności prawa do rekompensaty[42] słusznie przesądzono, że oświadczenie o przeniesieniu swoich praw do rekompensaty na pozostałych spadkobierców (wskazanie określone w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy zabużańskiej) może być złożone organowi administracji już po wszczęciu postępowania przez jednego z uprawnionych, którym nie musi być ani wskazujący, ani też wskazany, również po 31 grudnia 2008 r.

Nie poruszono jednak kwestii skuteczności tzw. wskazania pionowego (na dzieci lub wnuki – jako spadkobierców ustawowych) dokonanego uprzednio na gruncie poprzednich regulacji i zgodnie z nimi (np. art. 88 ust. 3 u.g.g.w.), w sytuacji gdy osoba wskazująca zmarła, dokonawszy rozporządzenia testamentowego na rzecz innych osób, np. kolejnego małżonka, z którym związek małżeński został zawarty po złożeniu oświadczenia, a który to spadkobierca nie posiada zdolności nabycia rekompensaty (np. przez brak obywatelstwa polskiego). Jako prawa słusznie nabyte przez wskazanych powinny być one w pełni respektowane w toczących się obecnie postępowaniach (art. 27 ustawy). Zresztą taka była *ratio legis* przepisu art. 88 ust. 3 u.g.g.w., podobnie jak obecnie art. 3 ust. 2 ustawy zabużańskiej. W chwili złożenia oświadczenia osoba wskazująca niejako zgodnie z obowiązującym wtedy prawem ważnie cedowała swe prawa na rzecz innych określonych enumeratywnie w ustawie osób uprawnionych (spadkobierców ustawowych).

6. Teoria ważenia zasad prawnych a kolizja interesów spadkobierców wskazującego i osoby wskazanej oraz zasada sprawiedliwości społecznej

Na tle stanu faktycznego sprawy rysuje się wyraźna kolizja interesów majątkowych – z jednej strony – spadkobierców wskazującego, a z drugiej strony – osoby wskazanej lub jej spadkobierców. Do rozstrzygnięcia zaistniałego sporu można i należy wykorzystać teorię wybitnego teoretyka prawa Ronalda Dworkina[43], która sprawdza się w tego typu trudnych przypadkach (*hard cases*). Według tej teorii każdą normę prawną można zaklasyfikować albo jako regułę prawa, albo jako zasadę. Reguły (*rules*), które w polskiej nauce prawa zwane są „normami prawnymi", są stosowane w trakcie orzekania na zasadzie zero-jedynkowej: „wszystko albo nic" (*all-or-nothing fashion*). W razie konfliktu reguł jedną z nich uważa się za nieobowiązującą. Inaczej jest w przypadku zasad (*principles*), które są stopniowalne i funkcjonują w oparciu o model gradacyjnej (stopniowalnej) możliwości ich realizacji (*more*

[41] ONSAiWSA 2018, nr 1, poz. 2.

[42] Szerzej na temat skutków jedności materialnoprawnej tego prawa zob. J. Forystek, *Skutki jedności stosunku materialnoprawnego (na przykładzie prawa do rekompensaty zabużańskiej)*, PiP 2020, z. 11, s. 108–124.

[43] Zob. R. Dworkin, *Imperium prawa*, Warszawa 2006; tenże, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998; M. Dybowski, *Ronalda Dworkina koncepcja zasad prawa*, RPEiS 2001, z. 3 oraz literatura tam przywołana; J. Stelmach, R. Sarkowicz, *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1999, s. 49–59; G. Maroń, *Dworkinowska wizja zasad prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza" 2008, nr 6, s. 103–123.

or less), w różnym zakresie i w różnym stopniu (jak np. zasada ochrony prawa dziedziczenia czy prawa własności). Sędzia, rozstrzygając w ramach stosowania prawa kolizję między zasadami prawa i dokonując ich swoistego ważenia, daje jednej z kolidujących zasad pierwszeństwo w konkretnej sprawie, choć jednocześnie nie odrzuca zasady „przegranej". Oznacza to tyle, że przy rozstrzyganiu konkretnej sprawy wartość leżąca u podstaw „wygranej" zasady będzie silniej chroniona niż wciąż obowiązująca i nadal chroniona, ale słabiej, wartość leżąca u podstaw zasady konkurencyjnej. Co istotne, takie właśnie gradacyjne pojmowanie zasad prawnych, związane z koniecznością ich ważenia względem siebie w konkretnych stanach faktycznych, stanowi według niektórych przedstawicieli doktryny fundament współczesnej wykładni prawa i jego stosowania[44].

Zasady dają się zrekonstruować tylko przez dotarcie do najgłębszych pokładów uzasadnień systemu prawnego. Zrekonstruowanie tych zasad wymaga złożonego rozumowania etyczno-prawniczego, w którym jest miejsce na analizę zarówno dotychczasowego orzecznictwa, jak i podstawowych zasad prawnych państw praworządnych, w tym zasad konstytucyjnych, często mających źródło w paremiach prawniczych, w historii i w powszechnie uznawanych zasadach moralnych społeczeństwa. Dworkin dochodzi do przekonania, że rozróżnienie prawa i moralności jest praktycznie niemożliwe. Punktem wyjścia do takich rozważań jest zbadanie procesu orzekania sędziego w tzw. *hard cases*, tj. w takich, w których na podstawie analizy reguł możliwych jest kilka rozstrzygnięć, równie dobrze i racjonalnie uzasadnionych[45].

Teoria ta ma uniwersalne zastosowanie, a więc również w opisywanej sprawie zabużańskiej, jak i w innych rozstrzyganych przez sąd sprawach administracyjnych. Widać to szczególnie na gruncie omawianego przypadku. Oczywiste jest, że w stanie faktycznym tej sprawy możliwe są dwa równie dobrze uzasadnione rozstrzygnięcia, które zresztą zaistniały, albowiem sąd wojewódzki uzasadnił skuteczne nabycie prawa do rekompensaty przez wnioskodawcę w zakresie przysługującym wcześniej jego siostrze, a NSA równie poprawnie przedstawił racje prawne przemawiające na rzecz przyznania prawa do rekompensaty spadkobiercom zmarłej siostry wnioskodawcy.

Słusznie zatem Ewa Łętowska stwierdziła, że stopniowanie zasad „jest o wiele trudniejsze do uzasadnienia, albowiem wymaga roztropnego ważenia poszczególnych wartości, a sprawiedliwość nie może polegać na samym podstawianiu wzoru pod tabelę w celu uzyskania jedynie słusznego rozstrzygnięcia"[46]. Nie za-

---

[44] G. Maroń, *Zasady prawa jako składnik kultury prawnej*, w: *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, pod red. O. Nawrota, J. Zajadły, S. Sykuny, Warszawa 2012.

[45] O samym pojęciu tzw. trudnych przypadków (*hard cases*) i najbardziej znanych propozycjach ich rozstrzygania sformułowanych przez takich teoretyków i filozofów prawa, jak Hart, Dworkin, MacCormick i Wróblewski, zob. M. Król, *Koncepcje trudnych przypadków a prawomocność*, w: *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń 1998, s. 97 i nast.

[46] Zob. E. Łętowska, *Patrzmy na nią jak na narzędzie*, wywiad z E. Łętowską, „Dziennik Gazeta Prawna" z 30 marca 2017 r.; podobnie M. Matczak, *O rozbieżności pomiędzy sędziowskim i powszechnym rozumieniem sprawiedliwości oraz sposobach jej usuwania*, „Krajowa Rada Sądownictwa" 2017, nr 4, s. 23.

wsze wyrok poprawny pod względem formalnym jest zarazem wyrokiem sprawiedliwym w sensie materialnym. Dlatego też w doktrynie odróżnia się sprawiedliwość formalną i materialną, tę ostatnią nawiązującą do ogólnych zasad prawnych i powszechnie uznawanych wartości[47]. Dlatego też w innej swej publikacji autorka ta zauważyła, iż nie zawsze legalne jest to, co się formalnie mieści w pojęciu zgodności z prawem: „działanie (…) musi być, aby było legalne, jeszcze – dodatkowo – proporcjonalne"[48] i sprawiedliwe materialnie. Czy zatem pozbawienie osoby wskazanej lub jej spadkobierców należnej im części rekompensaty zabużańskiej jedynie w wyniku okoliczności zupełnie przypadkowej, tj. śmierci osoby wskazującej w toku postępowania lub nawet przed jego wszczęciem, prowadzące do skutków jawnie sprzecznych w wolą wskazującego, a niekiedy do całkowitej utraty prawa do rekompensaty, może być uznane za proporcjonalną (a więc zgodną z prawem i sprawiedliwą) ingerencję organów władzy państwowej w prawo dziedziczenia, a tym samym za legalne? Wydaje się, że w takiej sytuacji zostaje naruszona dodatkowo zasada równości wobec prawa, gdyż jedne osoby wskazane, czyli takie, które są w podobnej sytuacji prawnej, uzyskałyby rekompensatę, podczas gdy jedynie wskutek przypadku, a najczęściej długotrwałości postępowania, inne osoby wskazane zostałyby pozbawione takiego prawa.

Skoro przy rozstrzyganiu konkretnego przypadku możemy stwierdzić, że jedna zasada jest ważniejsza od drugiej, co nie przesądza uznania, iż w innym przypadku relacja ważności zasad może wyglądać odwrotnie, to Dworkinowska teoria wykładni prawa nie wyklucza, że w przypadku odmiennym od omawianego – np. gdyby to zmarła osoba wskazana (przed wszczęciem lub w toku postępowania zabużańskiego), niepozostawiwszy żadnych spadkobierców – z punktu widzenia zasad prawnych znacznie bardziej sprawiedliwym rozstrzygnięciem byłoby uznanie poglądu wyrażonego przez NSA w glosowanym orzeczeniu, a mianowicie że prawo do rekompensaty powróciło *ex lege* do spadkobierców osoby wskazującej, albowiem w przeciwnym razie prawo do rekompensaty w ogóle nie powstałoby z uwagi na brak uprawnionego. Jak bowiem w przywołanym już wyroku z 31 stycznia 2001 r., P 4/99 wyjaśnił TK, „gwarancja prawa dziedziczenia ma przede wszystkim znaczenie «negatywne», tj. uzasadnia zakaz arbitralnego przejmowania przez państwo (inne podmioty prawa publicznego) własności osób zmarłych. Inaczej mówiąc, ustawodawca nie ma możliwości wprowadzenia «ukrytego» wywłaszczenia poprzez pozbawianie składników majątkowych osób zmarłych statusu własności prywatnej".

Inaczej byłoby, gdyby zmarła osoba wskazująca, która nie pozostawiłaby żadnych spadkobierców lub ustanowiłaby spadkobierców, którzy jednak nie mieliby zdolności nabycia prawa do rekompensaty wskutek np. braku obywatelstwa polskiego, lub gdyby wniosek zabużański co prawda został złożony w terminie usta-

[47] Zob. Z. Ziembiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 18, 30 i nast.; Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959, s. 15 i nast.; M. Matczak, *op. cit.*, s. 22 i nast.

[48] Zob. E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 1 lipca 1999 r., SA/Bk 208/99*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2000, nr 1, poz. 17.

wowym, lecz złożyłby go jedynie spadkobierca osoby wskazanej, nienależący jednak do grona spadkobierców osoby wskazującej. W takich przypadkach oczywiste jest, że sprawiedliwszym rozstrzygnięciem byłoby to zaproponowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny.

W stanie faktycznym opisywanej sprawy mamy do czynienia z kolizją dóbr dwóch grup spadkobierców, tj. z jednej strony spadkobierców osoby wskazanej, a z drugiej spadkobierców osoby wskazującej. Przy ważeniu interesów obu tych grup rozstrzygające znaczenie powinna mieć wola uprawnionego Zabużanina („nakaz właściciela" – jak określił to TK w cytowanym już wyroku w sprawie P 4/99), który składając skutecznie (ważnie) – a więc zgodnie z obowiązującym wtedy prawem i zasadą *tempus regit actum* – oświadczenie o wskazaniu, liczył na to, że jego wola zostanie uszanowana i rekompensata przypadnie wskazanej przez niego osobie (także po jego śmierci). Należy bowiem wyjść z założenia, że oświadczenie (dokument) o wskazaniu należy tak interpretować, aby mógł on wywołać zamierzone przez jego autora skutki prawne, a nie tak, aby był on uznany za bezskuteczny, co potwierdza stara rzymska zasada prawna *interpretandus est actus potius ut valeat quam ut pereat* (D. 45,1,80 Digesta Ulpianus).

7. Zasada sprawiedliwości materialnej

Przyjęcie konstrukcji, jak uczynił to Minister, wedle której wskazanie osoby uprawnionej pozostaje w mocy (wywołuje skutek prawny) tylko o tyle, o ile osoba wskazująca żyje w dniu władczego kształtowania prawa (wydania decyzji), nie tylko nie znajduje uzasadnienia w treści przepisów zabużańskich, ale wręcz prowadzi do skutków, które z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej (art. 1 Konstytucji) trudno zaakceptować. W skrajnych przypadkach, jak była już o tym mowa, skutkowałaby trwałym pozbawieniem uprawnionych możliwości uzyskania rekompensaty. Działoby się tak m.in. wówczas, gdyby osoba wskazująca niepozostawiwszy spadkobierców mających zdolność nabycia prawa do rekompensaty (np. z powodu braku obywatelstwa polskiego) zmarła po 31 grudnia 2008 r. Spadkobiercy tacy zostaliby pozbawieni możliwości skutecznego wniesienia podania o przyznanie rekompensaty. Podobny skutek miałby miejsce w przypadku braku spadkobierców ustawowych lub testamentowych.

W razie uznania całkowitej bezskuteczności wskazania mogłaby zaistnieć sytuacja, że wniosek zostałby wniesiony przez osobę wskazaną lub jej spadkobierców w terminie ustawowym, ale nie przez innych współuprawnionych. Zdaniem autora, w takim przypadku podanie należy uznać za złożone w terminie ze skutkiem dla wszystkich uprawnionych do rekompensaty za dany pozostawiony na Kresach majątek, nawet jeśli sam wniosek został złożony przez osobę uznaną *ex post* za nieuprawnioną. W takiej sytuacji uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 9 października 2017 r., I OPS 3/17 należy rozumieć nieco szerzej, a mianowicie w ten sposób, że już samo złożenie wniosku zabużańskiego w terminie inicjujące postępowanie zabużańskie (nawet jeśli w toku postępowania okazałoby się, że wnioskodawca nie jest jedną z osób uprawnionych) „skutkuje wszczęciem postępowania admini-

stracyjnego również w stosunku do wszystkich pozostałych uprawnionych w rozumieniu art. 3 tej ustawy". Wynika to także z wykładni przepisu regulującego składanie wniosku, tj. art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, w którym jest mowa jedynie o „osobach ubiegających się o potwierdzenie prawa do rekompensaty", a nie np. o „osobach uprawnionych" (zob. art. 17 ust. 3 ustawy), których organ ustala dopiero w toku postępowania. Sam wniosek może być bowiem złożony również przez spadkobierców osoby wskazującej lub innych krewnych, którzy mogli mieć usprawiedliwione okolicznościami, ale błędne przypuszczenie, że prawo do rekompensaty im przysługuje, np. przez dalszych krewnych należących do szerokiego kręgu spadkobierców ustawowych, niemających wiedzy np. o dokonanym wcześniej wskazaniu lub o przysposobieniu mającym wpływ na zawężenie kręgu spadkobierców.

Należy się zgodzić z NSA, że nie powinno to dotyczyć wniosków osób trzecich, które *contra legem* nabyły roszczenia zabużańskie w drodze nieformalnych umów cywilnoprawnych zawieranych *inter vivos*[49] i nie są rodzinnie (jako krewni) lub poprzez spadkobranie powiązani z rodziną Zabużanina, który utracił swoją nieruchomość.

Na tym tle można stwierdzić, że lepiej poradził sobie z ważeniem wartości (zasad) sąd wojewódzki, który dzięki temu wydał wyrok sprawiedliwy materialnie. Dostrzegł bowiem, że spadkobiercy osoby wskazującej pozostający w podobnych sytuacjach mogliby utracić prawo do rekompensaty na skutek niezłożenia wniosku zabużańskiego do 31 grudnia 2008 r. Miałoby to miejsce wówczas, gdyby osoba wskazana nie należała do szerszego grona uprawnionych, np. z tytułu dziedziczenia po właścicielu nieruchomości. Umknęło uwadze NSA, a za nim glosatorki, że sytuacje rodzinne Zabużan, zwłaszcza w kolejnych pokoleniach, są wyjątkowo zróżnicowane i często bardzo skomplikowane. Przykłady takich pogmatwanych koligacji rodzinnych stosunkowo często trafiają na wokandę sądów administracyjnych. Niejednokrotnie zdarzają się i takie sytuacje, gdy osoba wskazująca zawierała kilkakrotnie małżeństwo i miała dzieci pochodzące z różnych związków, w tym także pozamałżeńskie lub adoptowane, albo też jej spadkobiercy ustawowi nie posiadają obywatelstwa polskiego. W takim przypadku osoba wskazana zostałaby pozbawiona możliwości uzyskania rekompensaty, gdyż jak przyjął NSA w glosowanym wyroku, z chwilą śmierci wskazującego prawo do rekompensaty powróciłoby *ex lege* do jego spadkobierców, *de facto* z uwagi na brak uprawnionych w ogóle by nie powstało.

Z tego powodu za nietrafny należy uznać pogląd, że z chwilą śmierci wskazującego jego oświadczenie staje się bezskuteczne, albowiem żaden przepis prawa takiego skutku nie przewiduje. Znacznie większą wagę należy przywiązać do rzeczywistej i wyrażonej wobec organu władzy publicznej woli osoby uprawnionej, która do chwili śmierci oświadczenia swego nie odwołała, co oznacza, że jej zamiarem (wyrażonym w oświadczeniu) było, aby prawo do rekompensaty (także po jej śmierci) ostatecznie przypadło osobie wskazanej i jej spadkobiercom. Zgodnie z rzymską maksymą we wszystkich przypadkach przyjmuje się, że wola testatora zgodna z prawem powinna mieć walor dominujący (*in omnibus, testatoris volun-*

[49] Zob. cytowany wyrok TK z 23 października 2012 r., SK 11/12 oraz wyrok NSA z 24 maja 2013 r., I OSK 1355/12, LEX nr 1789186.

tatem quae legitima est, dominari censemus – C. 6.37.23.2a – Kodeks Justyniana). Gdyby wolą wskazującego było cofnięcie skutków oświadczenia, mógł to uczynić w każdej chwili aż do śmierci.

8. Działanie organu z urzędu na rzecz pominiętych w postępowaniu spadkobierców uprawnionych Zabużan

Naczelny Sąd Administracyjny prawdopodobnie dostrzegł niedające się pogodzić z poczuciem sprawiedliwości materialnej konsekwencje swego stanowiska, skoro słusznie uznał, że będące przedmiotem badania postępowanie zabużańskie „nie zostało zakończone w całości, a wydana decyzja stanowi wyłącznie rozstrzygnięcie o charakterze częściowym, nieodnoszącym się do całości świadczenia". Uczynił to jednak bez podstawy prawnej, ponieważ spadkobiercy siostry wnioskodawcy nie występowali z takim wnioskiem i nie uczestniczyli dotychczas w postępowaniu administracyjnym i sądowym w charakterze strony. Uwzględniając skargę kasacyjną Ministra i oddalając skargę wnioskodawcy, NSA utrzymał w mocy drugoinstancyjną decyzję ostateczną, uznając ją jedynie za decyzję częściową (art. 104 § 2 k.p.a.)[50]. W związku z tym nakazał organowi, aby dalej – i to z urzędu – prowadził postępowanie z udziałem pominiętych dotychczas spadkobierców zmarłej w 2007 r. osoby wskazującej, a swe stanowisko w tym zakresie uzasadnił treścią uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 9 października 2017 r., I OPS 3/17.

Tę niezwykle istotną dla zapewnienia efektywnej realizacji uprawnień zabużańskich kwestię glosatorka całkowicie pominęła, a z pewnością w przyszłości zagadnienie to będzie kontestowane. Jest to wręcz nowość w orzecznictwie, wcześniej bowiem NSA nie miał okazji wypowiedzieć się, czy wydane dotychczas decyzje przyznające jedynie część rekompensaty z tytułu utraconych nieruchomości są decyzjami całościowo kończącymi postępowanie zabużańskie, czy też należy je traktować wyłącznie jako tzw. decyzje częściowe[51].

Dotychczasowe stanowisko organów, iż osobom pominiętym w toczącym się postępowaniu przysługuje jedynie wniosek o wznowienie postępowania, w wielu przypadkach prowadziłoby do sytuacji nieakceptowalnych z punktu widzenia zasad sprawiedliwości, ponieważ ich wnioski traktowane byłyby jako spóźnione z uwagi na określony w art. 148 § 2 k.p.a. wyjątkowo krótki na złożenie wniosku wznowieniowego, bo zaledwie jednomiesięczny, termin liczony *a tempore scientiae (*od dowiedzenia się o decyzji). Poza tym sprawy komplikowałyby się jeszcze bar-

[50] Co ciekawe, pominięcia udziału tych osób w postępowaniu zabużańskim NSA nie uznał za ewentualną podstawę do złożenia wniosku o wznowienie postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.), lecz obowiązek prowadzenia postępowania z ich udziałem słusznie wywiódł z art. 61 § 4 k.p.a., w świetle którego, jeśli po wszczęciu postępowania zabużańskiego okaże się, że interes prawny w sprawie mają inne jeszcze osoby, to obowiązkiem organu jest zawiadomienie tych osób o wszczęciu postępowania.

[51] Podobny pogląd wyraził ostatnio WSA w Warszawie w wyroku z 14 stycznia 2020 r., I SA/Wa 2152/19, LEX nr 3010870 oraz NSA w cytowanym wyroku z 8 grudnia 2020 r., I OSK 2531/18. W pełni należy podzielić pogląd NSA o konieczności prowadzenia z urzędu postępowań zabużańskich z udziałem pominiętych dotychczas spadkobierców byłych właścicieli utraconych na Kresach nieruchomości i wydania na ich rzecz decyzji rekompensacyjnych.

dziej, gdyż przedmiotem postępowania wznowieniowego byłoby również badanie prawidłowości decyzji już ostatecznej.

Stanowisko NSA w tym zakresie należy uznać za prawidłowe i wręcz wzorcowe dla innych podobnych spraw. Dzięki potraktowaniu dotychczas wydanych ostatecznych decyzji rekompensacyjnych jako częściowych postępowania z udziałem pominiętych Zabużan powinny ulec znacznemu przyspieszeniu i uproszczeniu (zgodnie ze wskazaną przez NSA zasadą szybkości – art. 12 § 1 i 2 k.p.a.) z korzyścią zarówno dla organów administracji, jak i dla stron tych postępowań.

9. Podsumowanie

W podsumowaniu należy stwierdzić, że – po pierwsze – skuteczność oświadczenia o wskazaniu osoby uprawnionej do rekompensaty powinna być oceniana w świetle przepisów zabużańskich obowiązujących w chwili składania tego oświadczenia. Po drugie, osoba wskazująca jako strona postępowania zabużańskiego ma prawo aż do jego zakończenia odwołać lub zmienić swoje oświadczenie. Po trzecie, w przypadku śmierci wskazującego jego wola powinna być uszanowana, a zatem prawo do rekompensaty powinno przysługiwać osobie wskazanej lub jej spadkobiercom. W żadnym razie o kręgu osób uprawnionych nie powinien arbitralnie (bo bez wyraźnych przepisów ustawy) decydować organ administracji, a tym bardziej przypadek polegający na tym, czy postępowanie zabużańskie zostanie zakończone za życia wskazującego.

W pełni należy podzielić pogląd NSA uznający decyzję rekompensacyjną (nawet już ostateczną) wydaną w stosunku do tylko jednej z osób uprawnionych z pominięciem pozostałych za decyzję częściową i jednocześnie nakazujący organom administracji działanie z urzędu w celu powiadomienia wszystkich stron postępowania i zapewnienia im możliwości uzyskania prawa do rekompensaty zabużańskiej, nawet jeśli sami wniosku zabużańskiego nie złożyli do 31 grudnia 2008 r.

Bibliografia załącznikowa

Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998

Dworkin R., *Imperium prawa*, Warszawa 2006

Dybowski M., *Ronalda Dworkina koncepcja zasad prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2001, z. 3

Forystek J., *Komentarz do ustawy o mieniu zabużańskim. Studium historyczno-prawne*, Kraków 2020

Forystek J., *Nowe krzywdy Zabużan – aktualne problemy orzecznictwa*, „Palestra" 2020, nr 7–8

Forystek J., *Skutki jedności stosunku materialnoprawnego (na przykładzie prawa do rekompensaty zabużańskiej)*, „Państwo i Prawo" 2020, z. 11

Gwiazdomorski J., *Międzyczasowe prawo prywatne*, cz. 1, „Nowe Prawo" 1965, nr 6

Gwiazdomorski J., *Międzyczasowe prawo prywatne*, cz. 2, „Nowe Prawo" 1965, nr 7–8

Kamiński M., *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011

Kłoda M., *Glosa do postanowienia SN z dnia 21 listopada 2000 r., I CR 149/88*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2003, nr 2

Korzeniewska-Lasota A., *Glosa do wyroku NSA z dnia 24 września 2019 r., I OSK 2808/17, LEX nr 2728983*, „Nieruchomości@: Kwartalnik Ministerstwa Sprawiedliwości" 2020, nr 2

Król M., *Koncepcje trudnych przypadków a prawomocność*, w: *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń 1998

Łętowska E., *Glosa do wyroku NSA z dnia 1 lipca 1999 r., SA/Bk 208/99*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2000, nr 1, poz. 17
Łętowska E., *Patrzmy na nią jak na narzędzie*, wywiad z E. Łętowską, „Dziennik Gazeta Prawna" z 30 marca 2017 r.
Maroń G., *Dworkinowska wizja zasad prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza" 2008, nr 6
Maroń G., *Zasady prawa jako składnik kultury prawnej*, w: *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, pod red. O. Nawrota, J. Zajadły, S. Sykuny, Warszawa 2012
Matczak M., *O rozbieżności pomiędzy sędziowskim i powszechnym rozumieniem sprawiedliwości oraz sposobach jej usuwania*, „Krajowa Rada Sądownictwa" 2017, nr 4
Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002
Perelman Ch., *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959
Romańska M., *Glosa do uchwały NSA z dnia 9 października 2017 r., I OPS 3/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2018, nr 4, poz. 41
Sośniak M., *Konflikty w czasie norm cywilnoprawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Rozprawy i Studia" 1962, t. 48
Sośniak M., *Zasady polskiego cywilnego prawa przechodniego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prawo" 1955, nr 2
Stelmach J., Sarkowicz R., *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1999
Stelmachowski A., *Zarys teorii prawa cywilnego,* Warszawa 1998
Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988
Ziembiński Z., *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992

Summary

of the article: **Indication of the person entitled to the Bug River compensation vs. the *tempus regit factum* principle – comments on the margins of the note by A. Korzeniewska-Lasota to the judgment of the Supreme Administrative Court of 24 September 2019, Case No. I OSK 2808/17**

The article is a polemic against an affirmative commentary of Anna Korzeniewska-Lasota to the judgment of the Supreme Administrative Court dated September 24, 2019, I OSK 2808/17, which concerned the issue of validity of a statement indicating a person entitled to the compensation for the Bug River property, after the death of the „indicating person". The author criticises a view presented by the Supreme Administrative Court, according to which after the „indicating person" dies, his statement on the indication becomes invalid and the right to the compensation, which he had, is automatically transferred to his heirs. As a result the „indicated person" loses the right to the compensation. According to the author, validity of such statement indicating a person entitled to the compensation should be considered on the grounds of regulations on the Bug River property, which were in force at the moment of giving the statement. The „indicating person", acquiring a status of a party of the Bug River property proceeding, has the right to revoke or change his statement until he dies. In case he dies, his will should be respected in this regard, so the right to the compensation should belong to the „indicated person" or his heirs. On no account should an administrative authority decide arbitrarily on people entitled to the compensation. All the more should it not be a coincidence regarding whether or not the Bug River property proceeding is finished during the life of the „indicating person".

Keywords: property left beyond the Bug river, 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, Ronald Dworkin's theory of law, indicating a person entitled to the compensation, substantive justice.