

## **BENIAMIN ROZCZYŃSKI**

---

Doktorant w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego  
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

---

# **Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2017 r. (sygn. I OPS 3/17)**

## **Wprowadzenie**

Problematyka prawna, przed którą stanął Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w przedmiotowej uchwale, ma istotne znaczenie z punktu widzenia prowadzonych przez organy administracji publicznej<sup>1</sup> postępowań w zakresie potwierdzenia przysługiwania

---

<sup>1</sup> Przepis art. 5 ust. 3 Ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2097), dalej: ustawa o rekompensacie, stanowi o tym, że organem właściwym miejscowo w sprawach dotyczących prawa do rekompensaty jest wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy będącego

prawa do rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>. Obowiązkiem organu administracji publicznej, w związku z przepisem art. 10 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>3</sup>, jest zapewnienie wszystkim stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji możliwości odniesienia się do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Spełnienie tych wymagań nie jest pozostawione uznaniu organu, lecz stanowi jego bezwzględny obowiązek, niezależnie od treści i wagi przeprowadzonego dowodu<sup>4</sup>. Warto wskazać, że brak w aktach sprawy końcowego oświadczenia strony oraz dowodu, że organ prowadzący postępowanie pouczył stronę o przysługujących jej prawach, uzasadnia wniosek, iż organ prowadzący postępowanie naruszył obowiązek ustanowiony w przepisie art. 10 § 1 k.p.a.<sup>5</sup>

## 1. Stan faktyczny i prawny

Postanowieniem z dnia 17 stycznia 2017 r.<sup>6</sup> Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 187 § 1 Prawa o postępowaniu

---

właścicielem nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami RP albo wojewoda właściwy ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania osoby będącej właścicielem nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP, jeżeli o potwierdzenie ubiegają się spadkobiercy tej osoby, albo wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania jednego z wnioskodawców wskazanego przez pozostałych, jeżeli współwłaściciele nieruchomości mieszkają lub mieszkali w różnych województwach, albo – jeżeli właściwości nie można określić w powyższy sposób – wojewoda właściwy ze względu na miejsce złożenia wniosku.

<sup>2</sup> W dniu 8 lipca 2005 r. uchwalona została ustawa o rekompensacie mająca w kompleksowy sposób materialno-proceduralny stanowić podstawę prawną do ostatecznego rozstrzygnięcia problematyki rekompensat dla osób dotkniętych terytorialnymi skutkami II wojny światowej na obszarze przedwojennej wschodniej Polski.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.), dalej: k.p.a.

<sup>4</sup> Wyrok NSA z dnia 13 lutego 1986 r., II SA 2015/85, LEX nr 9870.

<sup>5</sup> W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 94. Zob. przepis art. 13 ustawy o rekompensacie.

<sup>6</sup> Postanowienie NSA z dnia 17 stycznia 2017 r., I OSK 1825/15, LEX nr 2291601.

przed sądami administracyjnymi<sup>7</sup>, wystąpił o podjęcie przez NSA w poszerzonym składzie uchwały mającej na celu ustalenie, czy złożenie wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty przez osobę uprawnioną w terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy o rekompensacie<sup>8</sup> skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego także w stosunku do wszystkich pozostałych uprawnionych w rozumieniu art. 3 tej ustawy<sup>9</sup> czy jedynie w stosunku do wnioskodawcy. Omawiana uchwała jest następstwem wyrażonego przez stronę skarżącą odmiennego poglądu, zgodnie z którym postępowanie administracyjne w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty wszczynane jest jedynie na wniosek wniesiony do 31 grudnia 2008 r. przez uprawnioną osobę (i to tylko w zakresie przysługujących wnioskodawcy uprawnień). Również w judykaturze sądowoadministracyjnej można zauważyć aprobatę dla przedstawionego poglądu. Sądy administracyjne w poszczególnych orzeczeniach podniosły także, że z ustawy o rekompensacie nie wynika wprost,

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2000 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.), dalej: p.p.s.a.

<sup>8</sup> Przepis art. 5 ust. 1 ustawy o rekompensacie stanowi o tym, że „potwierdzenie prawa do rekompensaty następuje na wniosek osoby ubiegającej się o potwierdzenie tego prawa, złożony nie później niż do 31 grudnia 2008 r. Termin ten ma charakter terminu prawa materialnego o charakterze prekluzyjnym (zob. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2015 r., I OSK 594/14, LEX nr 1988134; także wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2013 r., I OSK 2072/11, LEX nr 1336364). Odmiennie przyjmuje H. Knysiak-Molczyk oraz T. Kielkowski, w których ocenie „złożenie podania zawierającego żądanie potwierdzenia prawa do rekompensaty jest czynnością procesową”, a omawiany termin ma charakter procesowy (H. Knysiak-Molczyk, T. Kielkowski, *Postępowanie w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 12, s. 44).

<sup>9</sup> Przepis art. 3 ust. 1 ustawy o rekompensacie stanowi o tym, że „prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim współwłaścicielom, spełniającym wymogi określone w art. 2, albo niektórym z nich, wskazanym przez pozostałych współwłaścicieli”, natomiast przepis art. 3 ust. 1 ustawy o rekompensacie wskazuje, iż „w przypadku śmierci właściciela nieruchomości [...] prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim spadkobiercom albo niektórym z nich, wskazanym przez pozostałych spadkobierców, jeżeli spełniają wymóg określony w art. 2 pkt 2”. Warunkiem konstytuującym omawiane uprawnienie jest posiadanie obywatelstwa polskiego.

iż złożenie w ustawowym terminie wniosku przez jednego ze spadkobierców automatycznie skutkowało wszczęciem postępowania administracyjnego w stosunku do pozostałych uprawnionych do rekompensaty<sup>10</sup>. W związku z powyższym podjęcie uchwały, która rozwiewałaby wątpliwości dotyczące omawianej problematyki, było niezbędne dla prowadzonych przez organy administracji publicznej postępowań zabużańskich.

Skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał, że złożenie wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty przez osobę uprawnioną w terminie ustanowionym w art. 5 ust. 1 ustawy o rekompensacie powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego również w stosunku do wszystkich pozostałych uprawnionych w rozumieniu art. 3 ustawy o rekompensacie. NSA podniósł, że prawo do rekompensaty ma charakter jednolity, a co za tym idzie, niedopuszczalne jest różnicowanie sytuacji poszczególnych spadkobierców byłego właściciela nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami RP w zależności od tego, czy złożyli wniosek o stwierdzenie ich prawa do rekompensaty.

Zdaniem siedmiu sędziów NSA przesłanki związane z upływem czasu i migracją spadkobierców byłych właścicieli mienia pozostawionego nie uprawniają organu administracji publicznej do pominięcia części spadkobierców w prowadzonym postępowaniu. Sąd nadmieniał ponadto, że jeżeli kilku osobom przysługuje uprawnienie wynikające z norm prawa materialnego, tj. z przepisów art. 3 ust. 1 albo art. 3 ust. 2 zd. 1 ustawy o rekompensacie w zw. z art. 2 ustawy o rekompensacie, właściciele albo spadkobiercy właściciela występują wobec siebie w relacji współuczestnictwa materialnego. W uchwale podkreślono, że prawo do rekompensaty przysługuje jako jedno uprawnienie. NSA wyjaśnił, iż w przypadkach wskazanych w ustawie o rekompensacie jest mowa o prawie do rekompensaty, a nie o prawach do rekompensaty przysługujących poszczególnym uprawnionym.

---

<sup>10</sup> Zob.: wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2014 r., I OSK 2372/12, LEX nr 1484831; wyrok NSA z dnia 12 października 2011 r., I OSK 1988/10, LEX nr 1069639.

## 2. Współuczestnictwo w postępowaniu w sprawie mienia zabużańskiego

Z punktu widzenia praktyki organów administracji publicznej omawiana uchwała ma szczególne zastosowanie w zakresie instytucji wznowienia postępowania, gdyż jak pokazuje dotychczasowe orzecznictwo organów I instancji, w wielu postępowaniach nie wszystkie strony były zawiadamiane o wszczętym postępowaniu w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP. Tym samym zaistniałe okoliczności stwarzają możliwość zastosowania instytucji procesowej ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zakończoną decyzją ostateczną<sup>11</sup>.

Na aprobatę zasługują rozważania poczynione przez NSA, które dotyczyły objęcia postępowaniem w sprawie prawa do rekompensaty wszystkich stron postępowania, a tym samym wyczerpania roszczeń reprivatyzacyjnych osób uprawnionych (w tym spadkobierców oraz współwłaścicieli). Ponadto Sąd w omawianej uchwale słusznie podkreślił, że w k.p.a., poza przepisem art. 61 § 4, problematyka związana z współuczestnictwem materialnym nie została uregulowana. Na zagadnienie związane z wielością postępowań w sprawie prawa do rekompensaty szczególną uwagę zwróciła judykatura. Warto podkreślić, że orzecznictwo sądów administracyjnych jest spójne co do tego, iż wniosek złożony we wskazanym ustawowym terminie przez jednego z legitymowanych spadkobierców wszczyna postępowanie administracyjne co do wszystkich uprawnionych<sup>12</sup>. W zakresie powyższego jednoznaczne stanowisko zajął także Trybunał Konstytucyjny (TK), który podniósł, że restytucja współwłasności objętej w sposób sprzeczny z prawem powinna – co do zasady – polegać

---

<sup>11</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962, s. 230; także B. Adamiak, *Komentarz do art. 145*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 536.

<sup>12</sup> Zob.: wyrok NSA z dnia 16 lipca 2014 r., I OSK 3130/12, LEX nr 1518077; wyrok NSA z dnia 7 listopada 2014 r., I OSK 682/13, LEX nr 1598213; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2015 r., I OSK 2130/13, LEX nr 1773622.

na równoczesnym zwrocie w jednym postępowaniu wszystkich udziałów w wywłaszczonej nieruchomości byłym współwłaścicielem (ich spadkobiercom). Jeżeli jednak w danym stanie faktycznym jest to niemożliwe albo nadmiernie utrudnione, ustawa powinna przewidywać zwrot wywłaszczonych udziałów tym uprawnionym, którzy tego zażądają. Tylko w ten sposób można bowiem zapewnić, że wywłaszczenie będzie się odbywało – jak wymaga tego Konstytucja Rzeczypospolitej<sup>13</sup> – jedynie w ostateczności, gdy jest to konieczne dla realizacji celu publicznego. „Brak współdziałania wszystkich byłych współwłaścicieli (ich spadkobierców) w postępowaniu zwrotowym nie usprawiedliwia natomiast praktycznie bezterminowego gospodarowania przez podmioty publiczne nieruchomościami, które okazały się zbędne lub nieprzydatne i na których nie można także zrealizować innego celu publicznego”<sup>14</sup>.

Należy omówić również kwestię związaną z wszczęciem postępowania administracyjnego. Cechą właściwą dla administracji publicznej jest inicjatorski charakter jej działalności, polegający na możliwości kształtowania stosunków społecznych z urzędu, bez wyczekiwania na inicjatywę jednostki<sup>15</sup>. Jednakże na gruncie procesowym można też zauważyć postępowania, które inicjowane mogą być jedynie na wniosek jednostki. Co ważne, granice przedmiotowe wszczęcia postępowania administracyjnego wyznacza art. 1 pkt 1 k.p.a., przez ustanowienie przesłanek stosowania przepisów ogólnych postępowania administracyjnego. Należy podkreślić, że przedmiotem wszczęcia postępowania administracyjnego może być wyłącznie sprawa indywidualna<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

<sup>14</sup> Wyrok TK z dnia 14 lipca 2015 r., SK 26/14, LEX nr 1758495.

<sup>15</sup> J. Starościał, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 13.

<sup>16</sup> Autor przychyła się do dominującego poglądu w doktrynie, zgodnie z którym sprawę administracyjną stanowi, przewidziana w przepisach prawa materialnego prawa administracyjnego, możliwość konkretyzacji uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są: organ administracyjny i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi. Zob. m.in. Z. Duniewska, *Stosunek administracyjnoprawny. Sytuacja administracyjnoprawna*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 70;

rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej. Przyjęte w przepisie art. 61 § 1 k.p.a. rozwiązanie nie uprawnia organu administracji w zakresie wszczęcia postępowania z urzędu lub na żądanie strony. Artykuł 61 § 1 k.p.a. musi być interpretowany w związku z przepisami prawa materialnego, które nie tylko wyznaczają rodzaj spraw załatwianych w formie decyzji administracyjnej, lecz także normują inicjatywę co do powstania danej treści stosunku materialnoprawnego<sup>17</sup>. Można zatem dojść do wniosku, że przepis prawa materialnego stanowi o tym, czy postępowanie administracyjne może być wszczęte z urzędu czy na wniosek strony.

Powyższe rozważania są istotne z punktu widzenia komentowanej uchwały. Przepis art. 5 ust. 1 ustawy o rekompensacie wyraźnie wskazuje, że potwierdzenie prawa do rekompensaty następuje na wniosek osoby ubiegającej się o potwierdzenie tego prawa<sup>18</sup>, a postępowanie prowadzone w związku ze złożonym wnioskiem kończy się wydaniem decyzji administracyjnej<sup>19</sup>. Należy zgodzić się z dominującym poglądem w orzecznictwie sądów administracyjnych, że „przesłanki przedmiotowe i podmiotowe określone w art. 3 ust. 2 oraz w art. 5 ust. 1 i 2 wskazują na jedność stosunku materialnoprawnego, w którym uprawnienie do rekompensaty przysługuje z jednego tytułu wszystkim spadkobiercom lub osobom wskazanym. Złożenie wniosku przez jedną z uprawnionych osób wszczyna zatem sprawę administracyjną, w której interes prawny mają wszyscy uprawnieni”<sup>20</sup>. „Okoliczność zaś jedności stosunku materialnoprawnego przesądza

---

także C. Martysz, *Komentarz do art. 1*, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2010; J. Borkowski, *Komentarz do art. 1*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 11.

<sup>17</sup> B. Adamiak, op. cit., s. 290; także R. Hauser, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, z. 1, s. 3 i n.

<sup>18</sup> Zob.: wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2016 r., I OSK 91/15, LEX nr 2190320; wyrok NSA z dnia 11 lipca 2016 r., I OSK 2357/14, LEX nr 2100601.

<sup>19</sup> Przepis art. 5 ust. 3 i art. 8 ust. 1 ustawy o rekompensacie.

<sup>20</sup> Zob.: wyrok NSA z dnia 16 lipca 2014 r., I OSK 2993/12, LEX nr 1518062; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2016 r., I OSK 268/15, LEX nr 2227794; A. Młynarska-Sobaczewska, *Odpowiedzialność państwa polskiego za mienie zabużańskie*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2, s. 61.

o tym, że toczy się jedno postępowanie administracyjne o potwierdzenie prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia określonego mienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego i przez określonego jego właściciela. Przyjmuje się, iż w postępowaniu tym konieczne jest dokonanie szeregu ustaleń faktycznych, takich jak np. skład majątku pozostawionego, jego wartość, okoliczności, w jakich doszło do pozostawienia mienia, miejsce zamieszkania (i to w określonym czasie) byłego właściciela majątku, ewentualna data jego zgonu i ustalenie spadkobierców. Nie sposób zaś twierdzić, że czynienie tego rodzaju ustaleń nie dotyczy tej samej sprawy pod względem materialnoprawnym, chociaż wnioskodawcami są osoby różne<sup>21</sup>.

Odnosząc się zaś do problematyki związanej z instytucją współuczestnictwa, warto wskazać, że w analizowanym zakresie mamy do czynienia z współuczestnictwem materialnym. Tematyka współuczestnictwa jest na tyle zawiła, iż prowadzi do wielu wątpliwości co do jej stosowania<sup>22</sup>. Pierwowzorem dla przepisu art. 62 k.p.a. był art. 72 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>23</sup> – jednakże w uproszczonej formie. W związku z tym należy przyjąć, że współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym ma charakter formalny<sup>24</sup>. Warto jednak brać pod uwagę przyjętą przez Z. Kmiecika tezę mówiącą, że od współuczestnictwa przewidzianego w przepisie art. 62 k.p.a. należy odróżnić współuczestnictwo materialne, które również charakteryzuje tożsamość stanu faktycznego, podstawy prawnej i organu właściwego<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z dnia 6 lutego 2015 r., I SA/Wa 2610/14, LEX nr 1730422.

<sup>22</sup> W ocenie m.in. B. Adamiak (op. cit., s. 304) przepis art. 62 k.p.a. reguluje zagadnienie instytucji współuczestnictwa formalnego. Odmiennie przyjmuje Z. Janowicz (*Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 195–196) oraz A. Skóra (*Uwagi na temat konstrukcji współuczestnictwa w postępowaniu administracyjnym. Polemika z artykułem Z.R. Kmiecika, „Radca Prawny” 2009, nr 4, s. 48 i n.*).

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 155), dalej: k.p.c.

<sup>24</sup> R. Hauser, op. cit., s. 10.

<sup>25</sup> Z. Kmiecik, *Współuczestnictwo stron w postępowaniu administracyjnym*, „Radca Prawny” 2008, nr 2, s. 47–48; także idem, *Jeszcze o współuczestnictwie stron w postępowaniu administracyjnym*, „Radca Prawny” 2010, nr 1, s. 44–45.



Przy współuczestnictwie materialnym mamy do czynienia z jedną sprawą administracyjną, w której występuje kilka stron, a nie z kilkoma sprawami. Co ważne, prowadzenie jednego postępowania jest w zakresie omawianej sytuacji obowiązkiem organu, a nie możliwością pozostawioną jego uznaniu, jak to zostało uregulowane w przepisie art. 62 k.p.a. W ocenie Z. Kmiecika przy wielości stron oraz tożsamości stanu prawnego i faktycznego mamy do czynienia z jedną sprawą tylko wtedy, gdy ta wielość stron jest konieczna, tzn. wynika automatycznie z danego stanu prawnego i faktycznego<sup>26</sup>.

### **3. Wszczęcie postępowania w sprawie mienia zabużańskiego**

Powyższe rozważania wiążą się z problematyką wszczynania postępowania w sprawach zabużańskich w stosunku do wszystkich stron postępowania. Z chwilą złożenia wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty zawiązuje się między właściwym organem a wnioskodawcą stosunek administracyjnoprawny, stanowiący o możliwości wydania decyzji administracyjnej konkretyzującej prawa i obowiązki<sup>27</sup>. Powstaje wtedy sprawa administracyjna, której granice w sferze prawnej wyznacza norma materialna kreująca prawo do rekompensaty, w sferze faktycznej – ogół okoliczności faktycznych relevantnych z punktu widzenia jej hipotezy<sup>28</sup>. Bezsporny pozostaje fakt, że sprawą administracyjną jest przyznanie prawa do rekompensaty osobom uprawnionym (właścicielom nieruchomości pozostawionej oraz ich spadkobiercom). Jednakże w omawianym postępowaniu mamy do czynienia z jednym uprawnieniem wynikającym z jednego tytułu faktyczno-prawnego, jakim jest pozostawienie nieruchomości poza obecnymi granicami RP (w warunkach wskazanych powyżej). Stosując wykładnię językową, można wyraźnie zauważyć, że przepis art. 1, art. 2 oraz art. 5 ust. 3 ustawy o rekompensacie,

<sup>26</sup> Z. Kmiecik, *Współuczestnictwo...*, s. 45.

<sup>27</sup> H. Knysiak-Molczyk, T. Kielkowski, op. cit., s. 47.

<sup>28</sup> Zob. T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 32 i n.

w szczególności zaś przepis art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o rekompensacie odnosi się do prawa do rekompensaty, a nie praw do rekompensaty przysługujących odrębnie poszczególnym uprawnionym, co również słusznie zauważa NSA w omawianej uchwale. Biorąc pod uwagę, że w komentowanym postępowaniu mamy do czynienia z współuczestnictwem materialnym, zasadne jest, aby organ, uwzględniając zarówno ochronę praw jednostki, jak i zasadę prawdy obiektywnej wynikającą z przepisu art. 7 k.p.a. oraz ochronę interesu publicznego i porządku prawnego, z urzędu ustalił wszystkie podmioty postępowania, którym przysługuje uprawnienie do bycia stroną, a także stworzył im warunki do aktywnego udziału w postępowaniu (zgodnie z przepisem art. 10 k.p.a.). Tym sposobem wykluczone zostaną dwa najczęściej spotykane błędy procesowe: po pierwsze, nie zostanie wyczerpana pozytywna przesłanka do wznowienia postępowania (w związku z brakiem uczestnictwa wszystkich stron postępowania<sup>29</sup>); po drugie, takie działanie umożliwi organowi szybsze przeprowadzenie postępowania i wydanie decyzji administracyjnej w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty, dzięki czemu organ nie będzie pozostawać w stanie bezczynności lub przewlekłości. Szybkość, jako „zasada osiągnięcia końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie, należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania”<sup>30</sup>. Na marginesie warto dodać, że *ratio legis* regulacji zawartej w przepisie art. 5 ustawy o rekompensacie jest ułatwienie uzyskania rekompensaty przez każdego ze spadkobierców. W związku z powyższym przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do wniosku, że należałoby wielokrotnie prowadzić te same ustalenia, a tym samym zobowiązywać strony do składania takich samych dokumentów (m.in. operatów szacunkowych, których obowiązek wykonania spoczywa na wnioskodawcy), czy też dokonywać tych samych ustaleń co do stanu faktycznego oraz prawnego, a także w zakresie dotychczasowej części

<sup>29</sup> Do dnia 5 stycznia 2019 r. do Wojewody Wielkopolskiego nie został wniesiony żaden wniosek o wznowienie postępowania w związku z omawianą uchwałą (informacja uzyskana w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 5 stycznia 2019 r.).

<sup>30</sup> A. Skoczylas, *Zmiana lub uchylenie decyzji w ramach postępowania odwoławczego przed organem I instancji (Zagadnienia wybrane)*, [w:] Z. Cieślak, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 540.

realizacji uprawnienia, co nie byłoby zasadne z punktu widzenia ekonomii prowadzenia postępowania administracyjnego<sup>31</sup>.

Negatywnie należy odnieść się do braku rozważenia przez NSA skutków przyjęcia tezy, że wniesienie przez jedną ze stron wniosku prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego również w stosunku do wszystkich pozostałych uprawnionych. Termin określony w art. 5 ust. 1 ustawy o rekompensacie ma charakter terminu prawa materialnego i niezłożenie wniosku do dnia 31 stycznia 2008 r. powoduje wygaśnięcie prawa do rekompensaty. W ustawie o rekompensacie brak jakichkolwiek przepisów, które pozwalałyby przyjąć, że wnioski mogłyby być uzupełnione w dowolnym czasie, w tym po dniu 31 grudnia 2008 r. (tj. ustawowym terminie złożenia wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty). W związku z powyższym organ orzekający w sprawie na podstawie przepisu art. 7 ust. 2 ustawy o rekompensacie w przypadku niespełnienia wymogu wniesienia wniosku we wskazanym terminie zobowiązany jest do wydania decyzji o odmowie potwierdzenia prawa do rekompensaty. Przyjęcie poglądu, zgodnie z którym złożenie w ustawowym terminie wniosku przez jeden z legitymowanych podmiotów powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego w stosunku do wszystkich uprawnionych, może w istotny sposób wpłynąć na dotychczasowe orzecznictwo zarówno organów administracji publicznej, jak i sądów administracyjnych. Byłoby to sprzeczne z wykładnią celowościową, gdyż stwarzałoby możliwość wznowienia wielu postępowań zakończonych decyzjami ostatecznymi, a także prawomocnymi. Prowadziłoby to do napływu znacznej liczby spraw (zakończonych prawomocnymi decyzjami), na które organy administracji publicznej nie są obecnie przygotowane (w związku z redukcją zatrudnienia pracowników, która jest następstwem zmniejszającej się dotychczas liczby spraw zabużańskich). Z drugiej strony warto dodać, że specyfika postępowania zabużańskiego wymaga od wnioskodawcy i pozostałych stron postępowania aktywnego uczestnictwa w postępowaniu (np. poprzez dostarczenie wskazanych w ustawie o rekompensacie dowodów,

---

<sup>31</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2015 r., I SA/Wa 2943/14, LEX nr 1783022.

w tym operatu szacunkowego)<sup>32</sup>. Co za tym idzie, to wnioskodawcy i strony postępowania, które otrzymały już uprawnienie do rekompensaty, zobowiązane będą do ustalenia niebiorących dotychczas udziału (np. z braku chęci) spadkobierców dawnych właścicieli nieruchomości pozostawionej poza granicami kraju. Wynika to z faktu, że organ administracji publicznej, który *de facto* jest zobowiązany do ustalenia wszystkich stron postępowania, nie będzie do tego zdolny, gdyż największą trudność będzie stanowić odnalezienie potencjalnych stron mieszkających na co dzień poza granicami RP. Tym samym postępowania zabużańskie, które co do zasady stanowią obecnie niewielki odsetek wszystkich postępowań, w istotny sposób będą się przedłużać i niemożliwe będzie ich szybkie zakończenie. W ocenie autora przedstawiona teza stoi w opozycji do założeń, jakie przyświecały podjęciu ustawy o rekompensacie, której głównym celem było zaspokojenie wszystkich roszczeń, przy jednoczesnym uwzględnieniu możliwości finansowych Skarbu Państwa.

## Wnioski i uwagi końcowe

Reasumując, z przeprowadzonych rozważań płynie istotny wniosek dotyczący konieczności wszczynania przez organy administracji publicznej postępowań administracyjnych w sprawach zabużańskich w stosunku do wszystkich podmiotów uprawnionych w rozumieniu ustawy o rekompensacie. Analizowana uchwała w sposób istotny wpływa na dotychczasową praktykę orzecniczą organów administracji publicznej oraz sądów administracyjnych. Ponadto umożliwia zastosowanie przewidzianej w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego instytucji nadzwyczajnej – wznowienia postępowania administracyjnego – która jest następstwem braku udziału strony bez własnej winy w postępowaniu. Autor wyraża wątpliwość w odniesieniu do wielości potencjalnych postępowań zainicjowanych na skutek analizowanej uchwały. Przemawia za tym

---

<sup>32</sup> A. Młynarska-Sobaczewska, op. cit., s. 67; także H. Knysiak-Molczyk, T. Kiełkowski, op. cit., s. 46.

w szczególności fakt związany z zaawansowanym wiekiem potencjalnych stron postępowania (albo ich spadkobierców), a także specyfika postępowania zabużańskiego, którego jednym z charakterystycznych elementów jest przeniesienie ciężaru dowodowego na wnioskodawcę i strony postępowania. Biorąc pod uwagę przedstawione w niniejszym opracowaniu wywody, należy się zgodzić z NSA, że organ, nie stosując reguły, według której należy zrealizować wobec wszystkich uprawnionych zobowiązania związane z nieruchomością, co do której zachodzą wszystkie przesłanki przedmiotowo-podmiotowe i co do której wniosek został złożony przez osobę uprawnioną w terminie, naruszałby zasadę bezpieczeństwa prawnego wynikającą z przepisu art. 2 Konstytucji RP.

### **Gloss to the resolution of the Supreme Administrative Court of 9 October 2017 (case no. I OPS 3/17)**

#### **Summary**

Submission of an application for confirmation of the right to compensation by the entitled person within the time limit specified in Article 5(1) of the Act of 8 July 2005 on the exercise of the right to compensation for leaving the property outside the present borders of the Republic of Poland (Journal of Laws No. 169, item 1418, as amended. – at present: consolidated text in Journal of Laws of 2017, item 2097, as amended) results in the initiation of administrative proceedings also with respect to all other persons entitled within the meaning of Article 3 of that Act.