

O postępowaniu przed Ministrem Finansów dotyczącym wpisów w księgach wieczystych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie międzynarodowych umów o uregulowaniu roszczeń finansowych



Weronika Szafrńska

Adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, LL.M. Heidelberg. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się głównie wokół zagadnień postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego krajów niemieckojęzycznych.

✉ weronika.szafranska@us.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0002-7663-1904>

Proceedings before the Minister of Finance Concerning Entries in the Land and Mortgage Registers in favour of the State Treasury Based on International Agreements on the Settlement of Financial Claims

The article attempts to solve problems arising in connection with the application by the Minister of Finance of the Act of 9 April 1968 on making entries in the land and mortgage register in favour of the Treasury, based on international agreements on the settlement of financial claims. The Act was adopted to regulate—in the land and mortgage registers—the legal status of real estate taken over by the State Treasury after World War II. However, its laconic nature causes great interpretation difficulties for the aforementioned authority, which on the basis of this Act, is obliged to issue declaratory decisions confirming the transfer of ownership to the Treasury. Substantive settlement in such proceedings is additionally hindered by views unconfirmed in doctrine and judicature regarding the manner by which the State Treasury takes over ownership of real estate in connection with the international indemnification agreements referred to in the title of the Act agreements.

Słowa kluczowe: układy indemnizacyjne, postępowanie administracyjne, Minister Finansów

Key words: international indemnification agreements, administrative proceedings, Minister of Finance

<https://doi.org/10.32082/fp.v6i56.278>

1. Wstęp

Problematyka odszkodowań przyznawanych na podstawie tzw. układów indemnizacyjnych za mienie znacionalizowane i wywłaszczone po II wojnie światowej była dotychczas przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauki prawa cywilnego i międzynarodowego¹. I choć ustawodawca już pod koniec lat 60. XX w. przesądził o konieczności wydawania przez Ministra Finansów² decyzji mających stanowić podstawę wpisu do księgi wieczystej Skarbu Państwa jako właściciela wywłaszczonych nieruchomości, doktryna prawa administracyjnego nie zajmowała się powstającymi na tle tych uregulowań wątpliwościami. Wieloletnie zaniedbania w kwestii uregulowania stanu prawnego przejętych przez państwo polskie nieruchomości doprowadziły jednak do nawarstwienia przedmiotowych postępowań prowadzonych przez ww. organ, co spowodowało konieczność zmierzania się przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego z problemami wynikającymi z lakonicznego i nieprzemyślanego ustawodawstwa, mającego w zamyśle twórców stanowić remedium na wszelkie

problemy związane z przejmowaniem przez Polskę powojennego mienia.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie nowych koncepcji proponowanych przez doktrynę prawa cywilnego dotyczących przejścia prawa własności nieruchomości „objętych” układami i w nawiązaniu do tych rozważań próba rozstrzygnięcia wciąż narastających wokół tej tematyki problemów, z którymi muszą zmierzyć się zarówno Minister Finansów prowadzący postępowanie administracyjne w sprawie stwierdzenia przejścia prawa własności na rzecz Skarbu Państwa, jak i następnie sądy administracyjne.

2. Istota układów indemnizacyjnych

Głównym celem tzw. układów indemnizacyjnych³ zawartych przez państwo polskie z 12 krajami w latach 1949–1971 było uporządkowanie kwestii odszkodowawczych ze względu na dokonane w latach 40., 50. i 60. XX w. przejęcia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa⁴. Na ich podstawie rząd polski chciał ostatecznie

1 Zob. m.in.: R. Andrzejczyk, *Polityka państwa polskiego wobec roszczeń zagranicznych powstałych w wyniku nacjonalizacji przeprowadzonej po II wojnie światowej. Przykład dwustronnych umów odszkodowawczych*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 4, s. 98 i n.; J. Barcz, *Układy indemnizacyjne zawarte po II wojnie światowej przez Polskę z dwunastoma państwami zachodnimi. Podstawowe zagadnienia interpretacyjne* (w:) E. Mikos-Skuza, K. Myszone-Kostrzewa, J. Poczobut (red.), *Prawo międzynarodowe – teraźniejszość, perspektywy, dylematy. Księga Jubileuszowa Profesora Dziesięcia Garlickiego*, Warszawa 2013, s. 23 i n.; W. Dudek, *Międzynarodowe aspekty nacjonalizacji w Polsce*, Warszawa 1976, s. 138 i n.; M. Muszyński, *Nacjonalizacja mienia cudzoziemców w Polsce a problem rekompensaty za mienie pozostawione*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 65–66; M. Soszyńska, *Polsko-amerykański układ indemnizacyjny z 16.07.1960 r. jako forma realizacji odpowiedzialności Polski za powojenna nacjonalizację mienia obywateli Stanów Zjednoczonych*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2005, nr 4, s. 119 i n.

2 Obecnie właściwym w tych sprawach organem jest Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju, jednak w dalszej części artykułu autorka będzie posługiwała się skróconą wersją nazwy organu: Minister Finansów.

3 Były to umowy podpisane z: Francją (z 19 marca 1949 r., uzupełniona układem z 30 listopada 1963 r.), Danią (dwa protokoły: z 12 maja 1949 r. i 26 lutego 1953 r.), Szwajcarią (z 25 czerwca 1949 r., uzupełniona układem z 26 czerwca 1964 r.), Szwecją (z 16 listopada 1949 r., z jednym protokołem poufnym, podpisanym w tym samym dniu, oraz trzema układami uzupełniającymi, podpisanymi 16 listopada 1949 r., 29 listopada 1964 r. i 19 stycznia 1966 r.), Wielką Brytanią i Irlandią Północną (z 11 listopada 1954 r.), Norwegią (z 23 grudnia 1955 r.), Belgią i Luksemburgiem (z 14 listopada 1963 r.), Grecją (z 22 listopada 1963 r.), Holandią (z 20 grudnia 1963 r.), Stanami Zjednoczonymi (z 16 lipca 1960 r. wraz z protokołem wykonawczym z 29 listopada 1960 r.), Austrią (z 6 października 1970 r. wraz z protokołem dodatkowym z 25 stycznia 1973 r.) oraz Kanadą (z 15 października 1971 r.).

4 Przejęcia następowały m.in. na podstawie: Dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (t.j. Dz.U. 1945 nr 3 poz. 13 ze zm.), Dekretu z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz.U. 1945 nr 9 poz. 45), Ustawy z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz.U. 1945 nr 17 poz. 97), Dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. 1945 nr 50 poz. 279), Dekretu z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz.U. 1945 nr 57 poz. 321),

uregulować sprawę roszczeń związanych z powojenną nacjonalizacją i wywłaszczeniem, które mogły być wysuwane względem Polski przez obywateli państw obcych i ich osoby prawne⁵.

prowadzeniu stosownych postępowań⁶. Były to postępowania wszczynane na wniosek, a zatem Komisje te mogły także odmówić przyznania odszkodowania. Na podstawie umów, po wypłaceniu globalnego odszko-

Na podstawie umów, po wypłaceniu globalnego odszkodowania, państwo polskie miało zostać zwolnione z dalszej odpowiedzialności finansowej za przejęte mienie względem poprzednich właścicieli.

Po podpisaniu układów Polska wypłaciła innym państwom-stronom sumę ryczałtową (tzw. globalne ryczałtowe odszkodowanie), celem jej rozdysponowana dla zaspokojenia roszczeń odszkodowawczych obywateli tychże państw obcych oraz osób prawnych pozbawionych własności nieruchomości w związku z dokonaniem na ziemiach polskich przejęciem mienia na rzecz Skarbu Państwa. Po przekazaniu stosownej kwoty specjalne Komisje utworzone przez władze poszczególnych państw, najczęściej przy krajowych odpowiednikach ministrów spraw zagranicznych, zajmowały się przekazywaniem odszkodowań po prze-

dowania, państwo polskie miało zostać zwolnione z dalszej odpowiedzialności finansowej za przejęte mienie względem poprzednich właścicieli⁷.

Państwa-strony układów zostały także na ich mocy zobowiązane do przekazania rządowi polskiemu oryginałów (bądź kopii) dokumentów odnoszących się do znacjonalizowanego lub wywłaszczonego mienia, za które odszkodowanie zostało przyznane, oświadczeń o zrzeczeniu się roszczeń względem Polski, stosownych decyzji komisji czy po prostu list obywateli i osób prawnych, którym przyznano odszkodowania⁸.

3. Układ indemnizacyjny a prawo powszechnie obowiązujące

Głównym zagadnieniem rodzącym się na tle przedmiotowych układów, a pociągającym za sobą szereg problemów związanych z przejmowaniem nieruchomości, stała się kwestia uznania ich za źródło prawa powszechnie obowiązującego. W związku z nieratyfikowaniem tych dokumentów, a także brakiem ich

Dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. 1946 nr 13 poz. 87 ze zm.), Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 maja 1946 r. o określeniu osób, których majątek przechodzi na własność Państwa (Dz.U. 1946 nr 28 poz. 182), Dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945 r. (Dz.U. 1948 nr 20 poz. 138 ze zm.), Ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz.U. 1958 nr 11 poz. 37 ze zm.), Ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz.U. 1958 nr 17 poz. 70 ze zm.), Ustawy z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych na zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin (Dz.U. 1962 nr 38 poz. 166 ze zm.) i wielu innych.

5 J. Barcz, *Układy indemnizacyjne...*, dz. cyt., s. 25.

6 Zob. M. Muszyński, *Nacjonalizacja mienia...*, dz. cyt., s. 65; J. Barcz, *Układy indemnizacyjne...*, dz. cyt., s. 25–27.

7 J. Barcz, *Układy indemnizacyjne...*, dz. cyt., s. 25–27. Odmienne uregulowania zawierał jedynie układ z Norwegią, na mocy którego podpisujące państwa zrzekły się wzajemnych roszczeń.

8 Zob. m.in. art. 5 ust. 1 układu z Grecją, art. 5 układu z Holandią, art. VIII ust. 1 układu z Kanadą, art. V lit. C układu ze Stanami Zjednoczonymi.

promulgacji w stosownym dzienniku publikacyjnym ostatecznie jednogłośnie odmówiono im przymiotu prawa powszechnie obowiązującego⁹, który to pogląd został przyjęty w orzecznictwie sądów administracyjnych¹⁰. Zarazem należy zwrócić uwagę, że zarówno Naczelny Sąd Administracyjny, jak i Trybunał Konstytucyjny przesądziły o konieczności uznania skutków powstałych w związku z podpisanymi układami. TK stwierdził, że „układy dotyczące odszkodowań podpisane z wieloma krajami w okresie powojennym (...), nie podlegały ratyfikacji i nie wymagały publikacji. Takie umowy, określane są mianem zawieranych w trybie prostym. Powinny być one wykonywane przez organy

wcześniej nieodwracalne skutki prawne¹¹. Naczelny Sąd Administracyjny, uznając układy za porozumienia rządowe, tj. akty umowne prawa międzynarodowego, już pod koniec XX w. wskazywał w swoim orzecznictwie, że nie ma podstaw, aby organy odmawiały ich stosowania i wykonywania oraz aby warunkiem skuteczności tych umów i osiągnięcia celu, dla którego zostały zawarte (uwolnienia się od odpowiedzialności przez państwo polskie), była konieczność ich ogłoszenia¹². Nie zrównywano ze sobą zatem kwestii sposobu przejścia prawa własności przez Skarb Państwa i jego udokumentowania z kwestiami odszkodowawczymi za mienie pozostawione.



Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego całkowite wykonanie układu indemnizacyjnego spowodowało, że musi być on traktowany jak umowa międzynarodowa, która wygasła.

państwa zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego i art. 9 Konstytucji¹³. Trybunał zanegował jednocześnie możliwość wzruszania (kontroli) tych spośród nich, które zostały zrealizowane przez obie strony. Zdaniem Trybunału całkowite wykonanie układu przez obie strony spowodowało, że traktowany być musi jak umowa międzynarodowa, która wygasła, wywoławszy

W literaturze wskazuje się także, że zgodnie z regułami prawa międzynarodowego państwo, które zaciągnęło zobowiązania międzynarodowe, jest zobligowane do uzgodnienia ze swoimi organami sposobów ich realizacji¹³. Niewątpliwie zaś dla realizacji układów indemnizacyjnych (i dalej nabywania własności przez Skarb Państwa w związku z ich podpisaniem i wykonaniem) konieczne jest przyjęcie koncepcji ich bezpośredniego stosowania względem poszczególnych podmiotów. Wywoływanie skutku bezpośredniego przez nieratyfikowane umowy międzynarodowe zostało

9 Zob. m.in.: J. Barcz, *Układy indemnizacyjne...*, dz. cyt., s. 23 i 26; H. Ciepla, R.M. Sarbiński, K. Sobczyk-Sarbińska, *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich. Sposób ich dochodzenia w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, Warszawa 2013, s. 64; M. Pilich, *Międzynarodowe umowy indemnizacyjne w praktyce sądów (w:) Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Reprywatyzacja w orzecznictwie sądów*, t. 3, Warszawa 2016, s. 117; M. Muszyński, *Nacjonalizacja mienia...*, dz. cyt., s. 65–66.

10 Zob. m.in.: Wyrok NSA (7) z 17 maja 1999 r., OSA 2/98, ONSA 1999/4, poz. 110; Wyrok NSA z 19 października 2006 r., I OSK 367/05, LEX nr 281393; Wyrok NSA z 15 stycznia 2014 r., I OSK 1448/12, LEX nr 1466445.

11 Post. Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2000 r., SK 31/99, Legalis nr 49095; zob. także Wyrok WSA w Warszawie z 14 czerwca 2018 r., I SA/Wa 341/17, LEX nr 2550442.

12 Zob. Wyrok NSA z 17 maja 1999 r., OSA 2/98, LEX nr 37308.

13 M. Masternak-Kubiak, *Skuteczność umów indemnizacyjnych w prawie polskim (w:) H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska (red.), Aktualne problemy Konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, Legnica 2017, s. 530.

usankcjonowane m.in. w orzecznictwie SN: „Normy prawa międzynarodowego mogą i powinny być bezpośrednio stosowane w wewnętrznym obrocie prawnym i nie wymagają żadnych dodatkowych czynności transformujących. Dotyczy to jednak takich norm konwencji lub dwustronnych umów, w których co najmniej w sposób dorozumiany wyrażono wolę stosowania ich w obszarze prawa wewnętrznego państw – stron lub też możliwość takiego stosowania wynika z ich treści lub innych obiektywnych przesłanek towarzyszących ich zawarciu”¹⁴. W ślad za powyższymi rozważaniami należy zatem przyjąć, że pomimo braku ratyfikacji postanowienia układów mogą wywoływać skutek bezpośredni (o ile oczywiście spełniają testy skutku bezpośredniego), a tym samym otwierają drogę do prawnego nabycia przez Skarb Państwa własności nieruchomości, których dotyczyły.

4. Nabycie własności przez Skarb Państwa w związku z układami indemnizacyjnymi

Choć układy indemnizacyjne służyły przede wszystkim uregulowaniu roszczeń za utratę prawa własności nieruchomości przejętych na mocy powojennych dekretów, w niektórych układach przedmiot odszkodowania został nakreślony tak ogólnikowo, że nie było przeszkód, aby w praktyce ich ustalenia były stosowane również względem mienia przejętego przez państwo w sposób faktyczny, to znaczy opuszczonego przez poprzednich właścicieli i objętego w posiadanie samoistne jako nieruchomości porzucone¹⁵. Przyjęcie takiego rozwiązania zrodziło jednak szereg problemów prawnych. Po pierwsze nie można było wskazać podstawy prawnej dla przejęcia przez państwo prawa własności. Po drugie w sytuacji faktycznego przejęcia, bez jednoczesnego nabycia prawa własności, nie istniał żaden dokument potwierdzający tytuł własności i pozwalający na dokonanie na rzecz Skarbu Państwa odpowiedniego wpisu w księdze wieczystej – po przejęciu prawa własności

przez Skarb Państwa na mocy powojennych dekretów i ustaw wpis w księdze następował wszak po okazaniu decyzji administracyjnej, zaświadczenia czy innego dokumentu przewidzianego w tychże regulacjach dla potwierdzenia nabycia prawa własności¹⁶.

W celu umożliwienia dokonywania wpisów do ksiąg wieczystych na rzecz Skarbu Państwa nawet w sytuacji braku stosownego dokumentu ustawodawca uchwalił 9 kwietnia 1968 r. Ustawę o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych¹⁷. Zgodnie z art. 2 tej ustawy wpis do księgi wieczystej Skarbu Państwa, jako właściciela nieruchomości lub uprawnionego do korzystania z wieczystego użytkowania albo z ograniczonego prawa rzeczowego, następuje na podstawie decyzji Ministra Finansów, stwierdzającej przejście na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości lub prawa na podstawie międzynarodowej umowy o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych.

W świetle powyższych rozważań należy zauważyć, że przejmowanie na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, o których mowa w układach indemnizacyjnych, następowało na kilka sposobów. Pierwszy, prawny, niebudzący, co do zasady, wątpliwości, miał miejsce w sytuacji przejęcia przez Polskę nieruchomości na mocy powojennych przepisów. Wpis w księdze wieczystej był dokonywany na podstawie decyzji czy

14 Postanowienie Sądu Najwyższego z 15 czerwca 1993 r., I PRN 54/93, OSA 1994/11-12/8.

15 Jak wskazuje G. Matusik, należy tu wskazać przede wszystkim na pięć układów, w tym ze Szwajcarią, Danią, Norwegią, USA oraz z Austrią. G. Matusik, *Nabycie własności nieruchomości przez Skarb Państwa w związku z tzw. układami indemnizacyjnymi*, „Rejent” 2018, nr 9, s. 44.

16 Mowa tu o dokumentach potwierdzających tytuł własności Skarbu Państwa, a wydawanych na podstawie poszczególnych przepisów. Zob. m.in.: § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. 1945 nr 3 poz. 13 ze zm.); art. 3 Dekretu z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do Z.S.R.R. (Dz.U. nr 59 poz. 318 ze zm.) i wiele innych.

17 Dz.U. nr 12 poz. 65. Sam NSA w wyroku z 17 maja 1999 r., OSA 2/98, LEX nr 37308 skłania się wręcz ku uznaniu, że ustawa z 1968 r. miała zastosowanie do wszystkich nieruchomości objętych układami, nie tylko tych przejętych w sposób faktyczny, a zatem Minister Finansów jest (był) zobligowany do wydawania decyzji na mocy art. 2 ustawy dla każdej nieruchomości, także przejętej na własność na podstawie odrębnych dekretów.

zaświadczeń wydawanych przez wskazany w przepisach odpowiednich dekretów wywłaszczających i nacjonalizujących organ. Sam układ indemnizacyjny spełniał zatem w tej sytuacji rolę dokumentu pozwalającego „jedynie” na zaspokojenie roszczeń – wypłacenie stosownego odszkodowania¹⁸.

Drugi sposób przejęcia nieruchomości bazował na faktycznym objęciu nieruchomości w posiadanie przez Skarb Państwa, który stawał się tym samym posiadaczem samoistnym¹⁹. Taki sposób przejęcia oznaczał jednak, że Skarb Państwa nie nabywał prawa własności nieruchomości. Jakkolwiek próbowano przeformułować pogląd, zgodnie z którym ustawa z 9 kwietnia

jennych dekretów. Czy w takim wypadku usunięcie z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc* decyzji, na podstawie której Skarb Państwa przejął już nieruchomości, oznaczałoby utratę własności przez państwo nawet w sytuacji, gdy kilkadziesiąt lat wcześniej za przejętą nieruchomości wypłacono odszkodowanie na mocy układu indemnizacyjnego?

Sądy administracyjne i opierające się w dużej mierze na ich orzecznictwie sądy cywilne, próbując znaleźć rozwiązanie powyższych problemów, doszły do przekonania, że nabycie prawa własności przez Skarb Państwa w sytuacji wejścia w posiadanie samoistne (przejęcia faktycznego) jest możliwe jedynie po speł-



W literaturze wskazuje się wyraźnie, że układy indemnizacyjne nie mogły wywoływać skutku rzeczowego.

1968 r. miała na celu stworzenie podstawy prawnej dla dokonania w księdze wieczystej wpisu własności Skarbu Państwa nabytej „na podstawie” danego układu indemnizacyjnego, w sytuacji odmówienia układom przymiotu prawa powszechnie obowiązującego stanowisko to nie może zostać uznane za prawidłowe – w literaturze wskazuje się wyraźnie, że układy nie mogły wywoływać skutku rzeczowego²⁰. Ze względu na treść przepisów nie można również skłaniać się ku tezie, jakoby sama ustawa z 1968 r. stanowiła regulację o charakterze nacjonalizacyjnym²¹.

Kolejne wątpliwości nasuwają się także w sytuacji stwierdzenia nieważności decyzji wywłaszczających czy nacjonalizujących, a wydanych na podstawie powo-

nieniu określonych przesłanek, zawartych literalnie w układach bądź wyinterpretowanych na podstawie ich regulacji. Za warunek nabycia prawa własności składy orzekające uznawały po pierwsze złożenie przez obywatela (osobę prawną) obcego państwa-sygnatariusza układu wniosku o zaspokojenie roszczenia, po drugie przyznanie na tej podstawie odszkodowania oraz po trzecie złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się dalszych roszczeń związanych z utratą prawa własności nieruchomości²². Po wystąpieniu powyższych przesłanek za datę nabycia przez Skarb Państwa własności nieruchomości należałoby zatem uznać datę wejścia w życie ustawy z 9 kwietnia 1968 r., tj. 17 kwietnia 1968 r.²³

18 Zob. szerzej: G. Matusik, *Nabycie własności nieruchomości...*, dz. cyt., s. 46–47.

19 Tamże, s. 47.

20 Tamże, s. 49.

21 Tamże; W. Szafrąńska, *Układy indemnizacyjne – stary problem, aktualne wyzwanie* (w:) Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabięga-Przyłęcka (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 798.

22 Zob. m.in.: Wyrok WSA w Warszawie z 16 grudnia 2005 r., IV SA 4224/03, LEX nr 729501; Wyrok NSA z 25 września 2008 r., I OSK 975/07, LEX nr 498315; Wyrok WSA w Warszawie z 28 lutego 2006 r., IV SA/Wa 1879/05, LEX nr 206345; Wyrok NSA z 3 września 2010 r., I OSK 1445/09, LEX nr 745023; Wyrok NSA z 14 listopada 2014 r., I OSK 740/13, LEX nr 1591055; Wyrok SN z 15 października 2010 r., V CSK 3/10, LEX nr 686384.

23 Należy tu wskazać, że układy z Austrią i Kanadą zostały podpisane po wejściu w życie ustawy z 1968 r.

Oparcie orzekania w sprawie stwierdzenia przejścia prawa własności na rzecz Skarbu Państwa na spełnieniu ww. przesłanek spotkało się jednak z zakwestionowaniem przez przedstawicieli doktryny. Uzależnienie przejścia prawa własności nieruchomości od samego faktu przyznania odszkodowania kłóci się bowiem, zdaniem G. Matusika, z samą istotą układów – to państwa, którym przyznano globalne zryczałtowane

W związku z powyższymi wątpliwościami w literaturze zaczęto skłaniać się ku oderwaniu kwestii przejścia własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa od samego przeprowadzonego przed organem obcym postępowania. Zgodnie z przedstawianymi poglądami, skoro decyzja Ministra Finansów jest jedynie decyzją o charakterze deklaratoryjnym, a zatem decyzją potwierdzającą nabycie własności z mocy prawa,

Złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się występowania z dalszymi roszczeniami względem strony polskiej nie może być uznane za zrzeczenie się prawa własności.

odszkodowanie były odpowiedzialne za rozdzielenie kwot²⁴. Przyjęcie powyższego poglądu oznaczałoby zaś, że przejście prawa własności zależy całkowicie od postępowania, w którym strona polska w ogóle nie uczestniczy, i co więcej od postępowania, którego prawidłowości strona polska nie może badać w toku postępowania prowadzonego przed Ministrem Finansów – w orzecznictwie ugruntował się bowiem pogląd co do niemożliwości negocjowania ustaleń dokonywanych w sprawach przyznawania odszkodowań na podstawie układów przez zagraniczne komisje²⁵.

Po drugie należy wskazać, że złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się występowania z dalszymi roszczeniami względem strony polskiej nie może być uznane za zrzeczenie się prawa własności, do którego, jak wskazuje się w literaturze, stosuje się bowiem formę aktu notarialnego²⁶. Jest to zatem czynność nie mogąca rodzić żadnego skutku prawnego.

co jednogłośnie przyjmuje się w orzecznictwie²⁷, to dla samego przejścia prawa własności przyznanie odszkodowania może mieć jedynie znaczenie drugorzędne i nie może tym samym stanowić warunku dla stwierdzenia przejścia prawa własności. Czynnikiem decydującym powinna być w takiej sytuacji już sama możliwość zostania beneficjentem układu, nawet w przypadku niewystąpienia ze stosownym wnioskiem o zaspokojenie roszczeń przez byłego właściciela nieruchomości²⁸. W takim wypadku przejście prawa własności następowaloby po spełnieniu trzech warunków: zawarcia układu i wypłaty przez państwo polskie globalnego, zryczałtowanego odszkodowania oraz wejścia w życie ustawy z 9 kwietnia 1968 r. Minister Finansów musiałby jednak potwierdzić, że postępowanie toczy się względem tożsamej nieruchomości, za którą na mocy układu przyznano odszkodowanie, bądź w przypadku, gdy były właściciel nigdy nie występował z żądaniem wypłaty odszkodowania do rządu (komisji) państwa-strony układu, organ musiałby udowodnić, że właściciel nieruchomości przejętej przez Skarb Państwa bez wątpienia zostałby

24 G. Matusik, *Nabycie własności nieruchomości...*, dz. cyt., s. 52.

25 W. Szafrąńska, *Układy indemnizacyjne...*, dz. cyt., s. 798.

26 Zob. G. Matusik, *Nabycie własności nieruchomości...*, dz. cyt., s. 52; M. Kaliński, *W sprawie relacji między układami indemnizacyjnymi zawartymi przez rząd PRL z rządami państw obcych oraz dekretem o gruntach warszawskich* (w:) K. Szczepanowska-Kozłowska (red.), *Oblicza prawa cywilnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bleszyńskiemu*, Warszawa 2013, s. 221.

27 Zob. m.in. Wyrok NSA z 8 stycznia 2010 r., I OSK 442/09, LEX nr 595384; Wyrok NSA z 16 października 2015 r., I OSK 80/14, CBOSA.

28 Zob. wyjaśnienie tego stanowiska: G. Matusik, *Nabycie własności nieruchomości...*, dz. cyt., s. 53–55.

beneficjentem układu, gdyby tylko złożył stosowny wniosek. Po potwierdzeniu powyższych okoliczności byłaby wydawana decyzja pozytywna stwierdzająca przejście własności na Skarb Państwa.

Jak wskazują przedstawiciele nauki prawa cywilnego, choć taki pogląd również jest obarczony wadą, ponieważ dalej nie przedstawia się konkretnej podstawy prawnej dla nabycia własności przez Skarb Państwa (jak wspomniano wyżej, ustawa z 1968 r. nie zawiera przepisów nacjonalizujących czy uwłaszczeniowych), można uznać, że akt ten wraz ze stanem faktycz-

kraju nie posiada uregulowanego w księgach wieczystych stanu prawnego³¹.

Lakoniczność uregulowań zawartych w ustawie z 1968 r. nie pozwalała na rozwiązywanie szeregu problemów, z którymi musi mierzyć się Minister Finansów podczas prowadzonego przez siebie postępowania w sprawie stwierdzenia przejścia prawa własności. Ustawodawca nie zawarł w ustawie m.in. przepisów regulujących szczegółowo tryb wszczęcia postępowania. Sam fakt wydawania w tym wypadku decyzji deklaratoryjnej nie pozwala na rozstrzygnięcie, który



Decyzja Ministra Finansów stanowi zwieńczenie procesu zapoczątkowanego podpisaniem układu indemnizacyjnego oraz potwierdza wystąpienie skutku prawnego w postaci nabycia przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości.

nym powstałym na podstawie układów tworzący skutek uwłaszczający. Za przyjęciem takiej koncepcji przemawiają, zdaniem Grzegorza Matusika, przede wszystkim argumenty funkcjonalne i systemowe²⁹ – pozytywna decyzja Ministra Finansów stanowi zwieńczenie procesu zapoczątkowanego podpisaniem układu indemnizacyjnego oraz potwierdza wystąpienie skutku prawnego w postaci nabycia przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości³⁰.

5. Postępowanie przed Ministrem Finansów – problem wszczęcia postępowania

Zaniedbania administracji rządowej w zakresie uregulowania sytuacji prawnej nieruchomości i niewydawanie po wejściu w życie ustawy z 9 kwietnia 1968 r. decyzji przewidzianych w jej art. 2 doprowadziły do sytuacji, w której wiele nieruchomości na obszarze

z trybów wszczęcia byłby w tym wypadku najwłaściwszy: z urzędu, na wniosek czy może obydwu.

W związku z nieregulowaniem w przepisach trybu wszczęcia oraz z faktem, iż wydawana przez Ministra Finansów decyzja nie przesądza bezpośrednio o uprawnieniach czy obowiązkach, a jako decyzja deklaratoryjna służy jedynie dokonaniu wpisu w księdze wieczystej, wszczęcie mogłoby nastąpić zarówno z urzędu, jak i na wniosek³².

29 G. Matusik, *Nabycie własności nieruchomości...*, dz. cyt., s. 54.

30 W. Szafrąńska, *Układy indemnizacyjne...*, dz. cyt., s. 800.

31 Chociaż Minister Spraw Zagranicznych umieścił na swoich stronach internetowych spisy nieruchomości, których właściciele zostali objęci postanowieniami układów, nie oznacza to, że w tych wszystkich sprawach Minister Finansów wszczął i prowadził postępowania w sprawie wydania decyzji stwierdzającej przejście prawa własności na rzecz Skarbu Państwa. Zob. http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/ministerstwo-finansow/rejestry/-/asset_publisher/rh6U/content/wykazy-nieruchomosci-objetych-miedzynarodowymi-ukladami-indemnizacyjnymi, 15.10.2019. Listy są wciąż uzupełniane.

32 Tak np. Wyrok SN z 16 maja 2002 r., IV CKN 1071/00, LEX nr 79844 odnoszący się do art. 73 Ustawy z dnia 13 paździer-

Za wszczynaniem postępowania z urzędu przemawiałaby wykładnia celowościowa przepisów ustawy z 1968 r. Skoro bowiem przy realizacji jej przepisów mamy do czynienia z dokonywaniem wpisów na rzecz Skarbu Państwa, bezsprzecznie chodzi tu o szeroko pojęty interes państwa polskiego – celem ustawy miało być, w zamysle ustawodawcy, zatwierdzanie przejścia prawa własności na rzecz Skarbu Państwa i uregulowanie jego stosunków własnościowych³³. Tym samym to w interesie państwa i wszystkich organów zaangażowanych w jakikolwiek sposób (także pośredni) w stosowanie przepisów ww. ustawy powinno leżeć wszczynanie przewidzianych w niej postępowań. Biorąc pod uwagę te rozważania, nie ulega wątpliwości, że to organ wchodzący w skład aparatu państwowego w osobie Ministra Finansów powinien wszczynać z urzędu przedmiotowe postępowanie.

Po drugie jednak, mając na uwadze wykładnię systemową ustawy oraz wydanego dla jej wykonania rozporządzenia³⁴, można dojść do wniosku, że decyzja wydawana przez Ministra Finansów wiąże się w swej istocie z uprawnieniami przydanymi na jej podstawie także pojedynczym przedstawicielom Skarbu Państwa w postępowaniu wieczystoksięgowym. Decyzja ta

nika 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. nr 133 poz. 872 ze zm.), zgodnie z którym „Podstawą do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości, o których mowa w ust. 1 [zajętych pod drogi publiczne – W.S.], jest ostateczna decyzja wojewody”. Zdaniem sądu w oparciu o powyższy przepis postępowanie może być wszczęte zarówno z urzędu jak i na wniosek.

- 33 Można w tym miejscu zauważyć, że w przypadku wywłaszczenia nieruchomości na cele publiczne na rzecz Skarbu Państwa ustawodawca przewidział, że wszczęcie postępowania następuje tu z urzędu. Może ono zostać wszczęte także na skutek zawiadomienia złożonego przez podmiot, który zamierza realizować cel publiczny (art. 115 ust. 1 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. 2018 r. poz. 2204 ze zm.).
- 34 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 maja 1968 r. w sprawie trybu dokonywania w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych, Dz.U. nr 17 poz. 109.

bezsprzecznie stanowi podstawę wpisu w rozumieniu art. 626² § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego³⁵, bowiem już w uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że akt ten ma umożliwić dokonywanie wpisów (prawa) własności na rzecz Skarbu Państwa w tych wszystkich przypadkach, w których tytuły własności nie zostały potwierdzone stosownymi decyzjami czy zaświadczeniami³⁶.

W związku z powyższym należy przyjąć, że postępowanie administracyjne prowadzone w tej sprawie pełni rolę służebną wobec postępowania wieczystoksięgowego. Decyzje wydane w tych sprawach nie mają zatem znaczenia w innych sprawach czy postępowaniach – stanowią jedynie podstawę wpisu w księdze wieczystej (ich przedmiotem nie jest uzyskanie prawa własności) – są ściśle powiązane ze złożeniem wniosku o wpis przez odpowiedni organ administracji, tj. starostę (prezydenta miasta) jako *statio fisci* Skarbu Państwa. Uzyskanie tego tytułu, jakkolwiek zatem niezbędne dla dokonania wpisu, nie przesądza o nabyciu i podstawie nabycia prawa własności, choć potwierdza skutek – nabycie uprawnienia – jakim było przejęcie własności nieruchomości przez Skarb Państwa. Często zaś brak uzyskania tego aktu skutkuje niemożliwością ujawnienia własności Skarbu Państwa w księdze wieczystej. Skoro zatem od chwili uzyskania pozytywnej decyzji Ministra Finansów strona postępowania – Skarb Państwa – może ujawnić swoje prawo w księdze wieczystej, decyzja ta, jako warunkująca rozstrzygnięcie w postępowaniu wieczystoksięgowym, kształtuje pozytywnie jego sytuację prawną i pomimo deklaratoryjnego charakteru przyznaje Skarbowi Państwa legitymację czynną wnioskodawcy. W szerokim rozumieniu z jej wydaniem wiąże się zatem przyznanie uprawnień³⁷.

W świetle powyższych rozważań można się zastanowić nad przyjęciem stanowiska, że wszczęcie postępowania na podstawie ustawy z 1968 r. powinno nastąpić na wniosek, jako podstawę dla tego poglądu wskazując ugruntowaną w doktrynie regułę wykładni, zgodnie z którą, gdy przepis prawa materialnego nie normuje wprost inicjatywy wszczęcia postępowania, a przedmiotem przyszłej decyzji będzie przyznanie jednostce

35 T.j. Dz.U. 2019 poz. 1460 ze zm.

36 W. Szafrąńska, *Układy indemnizacyjne...*, dz. cyt., s. 802.

37 Tamże.

uprawnień, zgodnie z zasadą, że to jednostka rozporządza swoim prawem, wszczęcie postępowania następuje na wniosek podmiotu zainteresowanego³⁸.

Przyjęcie takiej wykładni oznaczałoby, że Minister Finansów nie byłby zobligowany do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia przejścia prawa własności z urzędu. Wszczęcie mogłoby nastąpić na wniosek jednej ze stron postępowania, którymi zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych są Skarb Państwa, posiadający w sprawie interes prawny,

czy ustalenia wszystkich spadkobierców danego mienia. Nawet gdyby bowiem przyjąć koncepcję, że postępowanie jest wszczęte na wniosek odpowiedniego organu będącego *statio fisci* Skarbu Państwa, zgodnie z treścią art. 63 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴¹ organ ten nie byłby zobligowany do przedstawienia wszystkich informacji na temat danej nieruchomości objętej układem potrzebnych Ministrowi Finansów do wydania decyzji.



Jedynym sposobem na zapobieżenie przewlekłości prowadzonych przez Ministra Finansów postępowań, byłaby zmiana przepisów ustawy z 1968 r. i wprowadzenie konieczności wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania oraz uszczegółowienie elementów tego wniosku.

reprezentowany przez swojego przedstawiciela w sprawach gospodarowania nieruchomościami, którym jest starosta (prezydent miasta)³⁹, a także osoby będące właścicielami bądź spadkobiercami właścicieli przejętych nieruchomości czy użytkownicy wieczysti⁴⁰. Zaakceptowanie tego stanowiska nie spowodowałoby jednak rozwiązania podstawowego problemu urzędników Ministerstwa Finansów, jakim jest ustalenie stanu prawnego nieruchomości objętych układami, w tym skompletowanie odpowiednich dokumentów (nie zawsze przesłanych przez państwo-sygnatariusza

W związku z dokonaną wyżej analizą, zdaniem autorki, jedynym sposobem na zapobieżenie przewlekłości prowadzonych w omawianym zakresie przez Ministra Finansów postępowań, byłaby zmiana przepisów ustawy z 9 kwietnia 1968 r. i wprowadzenie konieczności wystąpienia z wnioskiem (w tym organu będącego przedstawicielem Skarbu Państwa) do Ministra Finansów w celu wszczęcia postępowania, a także uszczegółowienie elementów tegoż wniosku. Takie rozwiązanie oznaczałoby z jednej strony porzucenie dużej części postępowania dowodowego, w szczególności zbierania informacji dotyczących spadkobierców nieruchomości i wszelkiej związanej z nią dokumentacji, na organ-wnioskodawcę – przedstawiciela Skarbu Państwa, a zatem starostę czy prezydenta miasta. Należy podkreślić, że skoro układy indemnizacyjne odnosiły się przede wszystkim do nieruchomości, które na własność Skarbu Państwa przeszły na mocy odpowiednich przepisów nacjionali-

38 B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 411–412; zob. także R. Hauser, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, z. 1, s. 4.

39 Zob. art. 11 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. 2018 poz. 2204.

40 Zob. Wyrok NSA z 5 maja 20014 r., OSK 127/04, LEX nr 837339; Wyrok NSA z 19 października 2006 r., I OSK 367/05, LEX nr 281393.

41 T.j. Dz.U. 2018 poz. 2096 ze zm.

zacyjnych, można się spodziewać, że stosowne zmiany w księgach wieczystych zostały już względem danej nieruchomości dokonane, bowiem wydano stosowną decyzję czy zaświadczenie, na których podstawie zmieniono wpisy. W takiej sytuacji prowadzenie odrębnego postępowania przez Ministra Finansów byłoby bezcelowe. A zatem, skoro to starostowie, jako organy

zania rządowi polskiemu oryginałów (bądź kopii) dokumentów odnoszących się do znacjonalizowanego lub wywłaszczonego mienia, za które odszkodowanie zostało przyznane, oświadczeń o zrzeczeniu się roszczeń względem Polski, stosownych decyzji komisji czy po prostu list obywateli i osób prawnych, którym przyznano odszkodowania⁴³.



Dopóki przepisy ustawy z 1968 r. nie ulegną zmianie, należy przyjąć, że postępowanie prowadzone przez Ministra Finansów na jej podstawie może być wszczynane zarówno z urzędu, jak i na wniosek.

reprezentujące Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami, są odpowiedzialni za kontrolowanie informacji zawartych w księgach wieczystych założonych dla konkretnych nieruchomości Skarbu Państwa leżących na obszarze ich jednostki terytorialnej, można uznać, że to właśnie do ich kompetencji powinno należeć dążenie do korekty nieprawidłowego stanu prawnego ujawnionego w księgach i tym samym składanie wniosku do Ministra Finansów o wszczęcie przedmiotowego postępowania⁴².

Dopóki jednak przepisy ustawy z 1968 r. nie ulegną zmianie, należy przyjąć, że postępowanie prowadzone przez Ministra Finansów na jej podstawie może być wszczynane zarówno z urzędu, jak i na wniosek, przy czym trudno zanegować, że to *de facto* Minister Finansów powinien dążyć do jak najszybszego uregulowania stanu prawnego nieruchomości objętych układami indemnizacyjnymi.

6. Postępowanie przed Ministrem Finansów – problematyka prowadzenia i zakończenia postępowania

Na wstępie omawiania problematyki dowodowej w postępowaniu prowadzonym przez Ministra Finansów należy wskazać, że państwa-strony układów zostały na ich mocy zobowiązane do przeka-

Odnośząc się do już sygnalizowanych problemów wyłaniających się w trakcie postępowania administracyjnego, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wyrok SN z 15 października 2010 r., w którym wyrażono pogląd, że organy władz polskich (Minister Finansów) nie są władne do oceny merytorycznej decyzji Komisji (Ministerstwa Spraw Zagranicznych) innego państwa-strony układu przyznającej odszkodowanie. Jak wskazuje się w orzecznictwie – przy ocenie przesłanek nacjonalizacji trzeba brać pod uwagę przede wszystkim tę decyzję, a zatem i ocenę (wykładnię) dokonaną przez władze niektórych państw obcych odnośnie do polskich przepisów pozbawiających mienia⁴⁴. Organy władz polskich nie są uprawnione do kwestionowania ustaleń takiej komisji i do dokonywania samodzielnych, własnych ustaleń, które byłyby z nimi sprzeczne. Mają one więc dla Ministra Finansów charakter wiążący⁴⁵.

A contrario należy także zauważyć, że w sytuacji, gdy Komisja odmówiła przyznania odszkodowania, co byłoby równoznaczne ze stwierdzeniem, że wnio-

42 W. Szafrąńska, *Układy indemnizacyjne...*, dz. cyt., s. 805.

43 Zob. m.in. art. 5 ust. 1 układu z Grecją, art. 5 układu z Holandią, art. VIII ust. 1 układu z Kanadą, art. V lit. C układu ze Stanami Zjednoczonymi.

44 Wyrok SN z 15 października 2010 r., V CSK 3/10, LEX nr 686384.

45 Wyrok NSA z 7 sierpnia 2009 r., I OSK 1132/08, LEX nr 594913.

skodawca nie może być beneficjentem układu, taka decyzja władz (komisji) państwa obcego, w świetle powyższego orzecznictwa, również wiązałyby Ministra Finansów.

Jednocześnie nie można jednak przejść obojętnie obok wyrażonego w orzecznictwie (w zdaniu odrębnym jednego z wyroków) poglądu, zgodnie z którym, skoro w tego rodzaju sprawach istotne było między innymi, czy w dacie wejścia w życie przepisów nacjonalizacyjnych (wywłaszczeniowych) lub w dniu, w którym zastosowano po raz pierwszy do niej podobne przepisy, jej właściciele (względnie ich następcy prawni) legitymowali się obywatelstwem państwa-strony układu oraz posiadali takie obywatelstwo w dacie zawarcia układu⁴⁶, Minister Finansów powinien mieć możliwość badania faktu posiadania obywatelstwa państwa obcego w chwili nacjonalizacji

mogłoby doprowadzić po pierwsze do sytuacji, w której Minister Finansów, odmawiając stwierdzenia przejścia prawa własności, a więc niejako przecząc pozytywnym decyzjom komisji zagranicznych o przyznaniu odszkodowania, otworzyłby drogę do dochodzenia wielomilionowych odszkodowań także przez właścicieli nieruchomości, którzy przyjęli już to odszkodowanie. Po drugie należy zauważyć, że zgodnie z tym poglądem, w sytuacji zastosowania układu, przyznania odszkodowania, a w związku z tym zrzeczenia się przez ówczesnych właścicieli praw do własności na rzecz państwa polskiego, wydanie przez Ministra decyzji odmawiającej stwierdzenia przejścia oznaczałoby niemożliwość wykazania przez Skarb Państwa jakiegokolwiek dokumentu umożliwiającego dokonanie na jego rzecz zmiany w księgach wieczystych, i to w przypadku nieroszczenia sobie praw do danej



Organy władz polskich (Minister Finansów) nie są władne do oceny merytorycznej decyzji komisji (ministerstwa spraw zagranicznych innego państwa-strony układu) przyznającej odszkodowanie.

(wywłaszczenia), nawet w przypadku, gdy odszkodowanie zostało już przyznane. Jeśli przyjęto by ten pogląd, mogłoby dojść do sytuacji, w której, pomimo przyznania odszkodowania na podstawie stosownego układu, Minister Finansów odmówiłby stwierdzenia przejścia prawa własności na rzecz Skarbu Państwa⁴⁷.

Jakkolwiek nie można wykluczyć pomyłek członków komisji państw obcych przyznających odszkodowania, głosy optujące za koniecznością czynienia stosownych samodzielnych ustaleń stanu faktycznego w toku postępowania prowadzonego przez Ministra Finansów należą do rzadkości. Przyjęcie tego poglądu

nieruchomości przez poprzednich właścicieli.

Oczywiście inna byłaby sytuacja, w której przyjęlibyśmy pogląd wyrażany w literaturze, że przejście własności na rzecz Skarbu Państwa wymaga w istocie spełnienia trzech przesłanek, tj. zawarcia układu, wypłaty przez państwo polskie globalnego, zryczałtowanego odszkodowania i wejścia w życie ustawy z 9 kwietnia 1968 r. W takiej sytuacji Minister Finansów prowadzący postępowanie musiałby prowadzić pełne postępowanie dowodowe i dowodzić także tego, czy dany właściciel nieruchomości byłby w istocie beneficjentem układu, gdyby tylko wystąpił ze stosownym roszczeniem, czego jednak z różnych względów nie uczynił. W takim postępowaniu należałoby także sprawdzić, w jakim czasie jednostka uzyskała obywatelstwo innego państwa.

Abstrahując od powyższych rozważań, a wtórując przeważającym głosem wyrażanym w orzec-

46 Zob. zdanie odrębne w Wyroku WSA w Warszawie z 19 października 2018 r., I SA/WA 283/18, LEX nr 2639256.

47 Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2018 r., I SA/Wa 374/18, LEX nr 2610548.

nictwie sądów administracyjnych, należy wskazać, że postępowanie dowodowe w przypadku przyznania odszkodowania przez komisje państwa obcego powinno sprowadzać się do ustalenia, czy nieruchomości, względem której toczy się postępowanie, to w istocie ta sama nieruchomość, za którą przyznano odszkodowanie⁴⁸.

Na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych powyższe rozważania trzeba uzupełnić o kilka uwag szczególnych.

Po pierwsze dla wydania pozytywnej decyzji przez Ministra Finansów nie ma znaczenia, czy odszkodowanie zostało faktycznie wypłacone. Wydanie decyzji przez Ministra Finansów nie wymaga przedstawienia dowodu wypłaty odszkodowania, wystarczy sama decyzja o jego przyznaniu⁴⁹.

decyzji odmawiającej stwierdzenia przejścia na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości⁵⁰.

Po trzecie można uznać, że jeśli Minister Finansów jest w posiadaniu dokumentów potwierdzających ponad wszelką wątpliwość, że odszkodowanie w przedmiotowej sprawie zostało wypłacone, a brak jednak innych dokumentów, mógłby wydać decyzję stwierdzającą przejście prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa.

Na gruncie powyższych rozważań rodzi się jednak pytanie, czy brak zrzeczenia się prawa własności nieruchomości przy jednoczesnym wydaniu decyzji o przyznaniu odszkodowania, ale też braku informacji o jego faktycznej wypłacie nie pozwalał (nie pozwala) na wydanie przez Ministra Finansów decyzji stwierdzającej przejście własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa.



Postępowanie dowodowe w przypadku przyznania odszkodowania przez komisje państwa obcego powinno sprowadzać się do ustalenia, czy nieruchomości, względem której toczy się postępowanie, to w istocie ta sama nieruchomość, za którą przyznano odszkodowanie.

Po drugie za problematyczną uznano sytuację, w której brak w przekazanych stronie polskiej dokumentach zrzeczenia się prawa własności nieruchomości. Należy jednak zauważyć, że decyzja o wypłacie odszkodowania mogła być wydana jedynie po zrzeczeniu się prawa własności, a zatem jeśli Minister Finansów jest w posiadaniu takowej, sam brak oświadczenia o zrzeczeniu się (niemożność jego uzyskania od innego państwa-strony układu) nie może przesądzać o wydaniu

Odnosząc ten problem do poczynionych wcześniej uwag, należy podkreślić, że samo zrzeczenie się prawa własności przy niezachowaniu formy aktu notarialnego byłoby w istocie dokumentem pozbawionym prawnego znaczenia. Na postawione wyżej pytanie należałoby zatem odpowiedzieć negatywnie – brak takowego zrzeczenia w sytuacji istnienia decyzji o przyznaniu odszkodowania nie powinien być przeszkodą do wydania przez Ministra Finansów decyzji stwierdzającej przejście prawa własności.

48 Zob. Wyrok NSA z 22 kwietnia 2008 r., I OSK 293/07, LEX nr 506365.

49 Zob. Wyrok WSA w Warszawie z 30 listopada 2004 r., IV SA 1119/03, LEX nr 727935.

50 Zob. Wyrok NSA z 3 września 2010 r., I OSK 1445/09, LEX nr 745023; Wyrok NSA z 14 listopada 2014 r., I OSK 740/13, LEX nr 1591055.

Zasadnicze problemy odnoszące się do samej decyzji wydawanej w postępowaniu rodzą się jednak przy zderzeniu aktualnego orzecznictwa z wyrażanymi w doktrynie poglądami na temat przejścia prawa własności.

Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych sam fakt bycia dysponentem uprawnień (roszczeń) wynikających z układów, w sytuacji, gdy osoba ta nie wystąpiła i nie uzyskała odszkodowania, nie może prowadzić do stwierdzenia przejścia prawa własności na rzecz Skarbu Państwa. Zgodnie zaś z poglądem przedstawianym w literaturze wydanie decyzji stwierdzającej przejście własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa byłoby możliwe już w związku ze spełnieniem li tylko przesłanki bycia dysponentem uprawnień (roszczeń) do otrzymania odszkodowania, pomimo że nie wystąpiło się o nie. Własność nieruchomości przechodziłaby, w świetle tego poglądu, na rzecz Skarbu Państwa albo na podstawie któregoś z dekretów wydanych przez władze polskie (niejako osobną kwestią byłoby przyznanie odszkodowania na podstawie układu), albo bezpośrednio w związku ze spełnieniem trzech przesłanek, tj. podpisania układu, wypłacenia przez Polskę zryczałtowanej kwoty odszkodowania oraz wejścia w życie ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. Przyjęcie tego poglądu oznaczałoby, jak wskazywano już wyżej, że Minister Finansów po wszczęciu postępowania (zostawiając na boku problem samego wszczęcia, o którym była mowa) byłby zobligowany do prowadzenia postępowania dowodowego mającego na celu ustalenie, czy dany podmiot, pomimo niezłożenia w innym państwie wniosku o przyznanie odszkodowania, w istocie był beneficjentem układu i po zawniioskowaniu o odszkodowanie z pewnością takowe by otrzymał.

W sytuacji uznania danej jednostki za „możliwego” beneficjenta układu Minister Finansów, przyjmując powyższe rozważania, byłby zobligowany do wydania decyzji stwierdzającej przejście własności na rzecz Skarbu Państwa.

Należy także zauważyć, że w sytuacji przyjęcia koncepcji, zgodnie z którą przejście nastąpiło na rzecz Skarbu Państwa już w momencie zaistnienia trzech ww. przesłanek, niezależnie od tego, czy dana jednostka wystąpiła o przyznanie odszkodowania, Minister Finansów byłby zobligowany do prowadzenia szeroko zakrojonego postępowania w sprawie, nawet w sytuacji braku stosownej dokumentacji i wiadomości

o przyznaniu odszkodowania. Samo istnienie „podejrzenia” o możliwości zastosowania układu względem danej nieruchomości i jej właścicieli obligowałoby do przeprowadzenia postępowania, a w razie potwierdzenia, że poprzedni właściciel nieruchomości mógł skorzystać z prawa do odszkodowania przyznanego na mocy układów, Minister musiałby wydać decyzję stwierdzającą przejście prawa własności.

Co ciekawe, Minister Finansów w wydawanych przez siebie w 2018 r. decyzjach przyjął koncepcję, jakoby niespełnienie warunków układów oznaczało brak podstaw faktycznych i prawnych do prowadzenia postępowania w sprawie stwierdzenia przejścia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. Zdaniem organu, skoro ówczesny właściciel nieruchomości i jego spadkobiercy nie mogliby nigdy zostać objęci układami indemnizacyjnymi, organ nie jest upoważniony do rozstrzygania tych sytuacji, bowiem obiektywnie nie zaistniał stan faktyczny przewidziany przez ustawodawcę w przepisach. Organ podnosił także, że skoro ustawa nie przewiduje wydania przez Ministra Finansów decyzji odmawiającej stwierdzenia przejścia, to nie ma w istocie podstawy prawnej pozwalającej organowi orzekającemu na wydanie decyzji merytorycznej, tj. odmawiającej stwierdzenia przejścia na rzecz Skarbu Państwa przedmiotowej nieruchomości. W takiej sytuacji postępowanie administracyjne zmierzające do wydania decyzji deklaratoryjnej, jako bezprzedmiotowe, podlega umorzeniu⁵¹.

Z powyższym poglądem nie zgodziły się sądy administracyjne, wskazując, że nie można przyjąć, aby zaistniały przesłanki do umorzenia postępowania w sytuacji, gdy istnieje przedmiot postępowania oraz podmiot, w stosunku do którego może zostać wydana. Jeśli istnieje bowiem strony postępowania, a zatem następcy prawni byłego właściciela nieruchomości i Skarb Państwa, na rzecz którego ma zostać wydana decyzja, jeśli istnieje nieruchomość, której dotyczy postępowanie, a także przepisy prawa powszechnie obowiązującego, które mogły stanowić podstawę prawną rozstrzygnięcia, to jest ustawa z dnia 9 kwietnia 1968 r. – nie

51 Zob. Wyrok WSA w Warszawie z 6 listopada 2018 r., I SA/WA 1031/18, LEX nr 2629344; Wyrok WSA w Warszawie z 28 marca 2019 r., I SA/Wa 2366/18, LEX nr 2678774.

może zaistnieć stan bezprzedmiotowości z przyczyn podmiotowych lub przedmiotowych.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem sądów – instytucja umorzenia postępowania znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy w świetle prawa materialnego i ustalonego stanu faktycznego brak jest sprawy administracyjnej mogącej być przedmiotem postępowania⁵². W postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy z 1968 r. istotą sprawy administracyjnej jest właśnie zbadanie przesłanek dla ewentualnego stwierdzenia przejścia prawa własności na rzecz Skarbu Państwa. Powzięcie pewności co do ich

nia, jak i ewentualna odmowa stwierdzenia przejścia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa miałyby taki sam skutek prawny. Zdaniem sądu wynika to z faktu, że orzeczenie o umorzeniu postępowania jako bezprzedmiotowego ma wyłączny charakter procesowy i stanowi powagę rzeczy osądzonej jedynie w ramach określonych uwarunkowań faktycznych i prawnych sprawy. W razie zmiany tych uwarunkowań zawsze możliwe byłoby zatem ponowne procedowanie w tym samym przedmiocie. Wydanie decyzji merytorycznej rozstrzygającej sprawę co do jej istoty (pozytywnej

W postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy z 1968 r. istotą sprawy administracyjnej jest zbadanie przesłanek dla ewentualnego stwierdzenia przejścia prawa własności na rzecz Skarbu Państwa.

niespełnienia musi zatem skutkować decyzją odmawiającą stwierdzenia przejścia prawa własności.

Dodatkowo należy wskazać, że w przypadku postępowań wszczynanych na wniosek po dokonaniu oceny merytorycznej przez organ musi zapaść decyzja merytoryczna uwzględniająca bądź odmawiająca uwzględnienia wniosku – wydanie decyzji o umorzeniu postępowania oznaczałoby w tej sytuacji uchylenie się organu od merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy⁵³. Nie można uznać, że żądanie strony w sytuacji jego nieuwzględnienia czyni sprawę bezprzedmiotową, a samo żądanie bezzasadne⁵⁴.

Sądy zwróciły jednocześnie uwagę, iż nie można zgodzić się ze stanowiskiem Ministra Finansów, że w niniejszej sprawie zarówno umorzenie postępowania

lub negatywnej) kończy zaś postępowanie w danej sprawie. Jak wskazano w przytaczanym orzeczeniu, decyzja taka może być wzruszona jedynie w ramach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego postępowań nadzwyczajnych.

Jakkolwiek, co do zasady, należy zgodzić się z wyrażonym wyżej poglądem, w doktrynie zwraca się także uwagę na możliwość wystąpienia materialnego skutku prawnego decyzji procesowej (formalnej), jaką jest decyzja o umorzeniu postępowania. Jak wskazuje Barbara Adamiak, jeśli w sytuacji wydania ostatecznej decyzji umarzającej postępowanie organ wszcząłby i prowadził w trybie zwykłym postępowanie w tożsamej pod względem podmiotowym i przedmiotowym sprawie administracyjnej, które to postępowanie zakończyłoby się wydaniem decyzji merytorycznej, w przypadku tożsamości druga z decyzji byłaby obarczona wadą nieważnościową z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.⁵⁵ Przyjmując powyższy pogląd, można się zgodzić z Ministrem Finansów wskazującym, że decyzja umarzająca czy

52 Zob. Wyrok WSA w Warszawie z 17 lutego 2006 r., V SA/Wa 2627/05, LEX nr 196834; Wyrok NSA z 8 listopada 2007 r., II OSK 1161/06, LEX nr 437953.

53 Zob. Wyrok NSA z 9 marca 2000 r., IV Sa 12/98 LEX nr 77609.

54 Zob. Wyrok NSA z 7 czerwca 1994 r., I SA 815/93, ONSA 1995, nr 2, poz. 820; wyrok NSA z 21 czerwca 2006 r., I OSK 967/05, LEX nr 201507.

55 B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 23 stycznia 1998 r., sygn. akt III SA 103/97*, OSP 1999, nr 1, poz. 19 s. 50–51.

odmawiająca stwierdzenia przejścia prawa własności miałyby identyczne skutki – po umorzeniu postępowania organ nie mógłby bowiem prowadzić ponownego postępowania w sprawie, w sytuacji, w której doszedłoby do wniosku, że konieczna jest zmiana oceny stanu faktycznego już wcześniej badanej sprawy⁵⁶.

Kolejnym problemem wyłaniającym się w trakcie postępowania przed Ministrem Finansów jest kwestia ustalenia daty przejścia własności jako elementu sentencji wydawanej decyzji administracyjnej. Ani ustawa z 1968 r., ani wydane na jej podstawie rozporządzenie nie zawierają przepisu nakazującego jej podanie. Przyjęcie poglądu o obowiązku jej ustalenia przez

Ministra Finansów na podstawie Ustawy z 9 kwietnia 1968 r. w sprawie stwierdzenia przejścia własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa muszą być rozpatrywane w kontekście przyjęcia określonej koncepcji przejścia prawa własności. Inne problemy ujawnia się bowiem w sytuacji przyjęcia przedstawianych w literaturze poglądów o przejściu prawa własności li tylko w związku z podpisaniem danego układu, wypłatą globalnego odszkodowania przez władze polskie, a także wejściem w życie ww. ustawy, a inne w sytuacji uznania, że dla wydania decyzji przez Ministra konieczne było przyznanie odszkodowania przez zagraniczny podmiot.



Można się zgodzić z Ministrem Finansów, że decyzja umarzająca czy odmawiająca stwierdzenia przejścia prawa własności miałyby identyczne skutki.

organ doprowadziłoby z pewnością do przedłużania postępowań w związku z koniecznością pozyskiwania dodatkowych dowodów w sprawie. Jakkolwiek w orzecznictwie wskazano, że w przypadku nadmiernych trudności z jej ustaleniem należy wskazywać datę wejścia w życie ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r., tj. 17 kwietnia 1968 r., gdyż najpóźniej w tym dniu Skarb Państwa przejmował własność nieruchomości⁵⁷, pozostaje pytanie, co w przypadku, gdy wejście w życie ww. ustawy nastąpiło przed podpisaniem układu indemnizacyjnego. Wydaje się, że w tych sytuacjach, przy niemożności ustalenia dokładnej daty, należałoby wskazać datę jego podpisania.

7. Zakończenie

Wskazane w niniejszej publikacji problemy wyłaniające się w toku postępowania prowadzonego przez

Przyjęcie powyższej koncepcji doprowadziłoby do sytuacji, w której nawet unieważnienie decyzji, na mocy której państwo polskie przejęło dane mienie, a której wydanie przewidywały m.in. dekrety nacjonalizacyjne uchwalane w trakcie czy po II wojnie światowej, nie oznaczałoby jeszcze, że podmioty pozbawione ówczesnie własności odzyskiwałyby nieruchomości. W tym wypadku można bowiem uznać, że nieruchomości została jednak „alternatywnie” przejęta przez Skarb Państwa w związku z podpisaniem układu, wypłatą odszkodowania i wejściem w życie ustawy z 1968 r. Jeśli stwierdzono by, że właściciel pozbawiony swojego prawa własności wystąpił o odszkodowanie i je uzyskał, bądź po prostu mógł na podstawie układu wystąpić z takim roszczeniem, i uprawdopodobniono by, że odszkodowanie zostały mu przyznane, nieruchomości mogłaby jednak, zgodnie z powyższym poglądem, zostać przejęta i w tym wypadku zgodnie „z literą prawa”. Przyjęcie tego poglądu uniemożliwiłoby występowanie z roszczeniami odszkodowawczymi lub zmniejszyło kwotę zasądanego odszkodowania, zaś Minister Finansów musiałby prowadzić stosowne postępowania na mocy ustawy z 1968 r. również w tych

56 Zob. także M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 23; F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Wrocław 1964, s. 62–63.

57 Zob. Wyrok WSA w Warszawie z 9 czerwca 2019 r., I SA/Wa 198/08, LEX nr 511491.

sprawach, w których możliwość zostania beneficjentem układu byłyby ledwo hipotetyczna.

Wskazane wyżej rozważania dowodzą niezbicie, że zajmujący się tymi sprawami praktycy muszą uwzględnić poglądy wypracowywane zarówno przez przedstawicieli nauki prawa cywilnego, jak i administracyjnego. Tylko wtedy będzie bowiem możliwe wypracowanie jednolitej linii orzeczniczej w sprawach wszczynanych w związku z podpisaniem przez Polskę układów indemnizacyjnych.

Obok prób wspólnego ujednoczenia orzecznictwa kolejnym etapem usprawnienia prac (których nawarstwienie wynika także z zaniedbań administracji rządowej polegających na niewszczynianiu na bieżąco postępowań uregulowanych w ustawie z 9 kwietnia 1968 r.) powinny być zmiany ustawodawcze zmierzające w kierunku doprecyzowania przebiegu postępowania prowadzonego przez Ministra Finansów.

Bibliografia

- Adamiak B. (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z 23 stycznia 1998 r., sygn. akt III SA 103/97*, OSP 1999, nr 1, poz. 19.
- Andrzejczyk R., *Polityka państwa polskiego wobec roszczeń zagranicznych powstałych w wyniku nacjonalizacji przeprowadzonej po II wojnie światowej. Przykład dwustronnych umów odszkodowawczych*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 4.
- Barcz J., *Układy indemnizacyjne zawarte po II wojnie światowej przez Polskę z dwunastoma państwami zachodnimi. Podstawowe zagadnienia interpretacyjne* (w:) E. Mikos-Skuza, K. Myszone-Kostrzewa, J. Poczobut (red.), *Prawo międzynarodowe – teraźniejszość, perspektywy, dylematy. Księga Jubileuszowa Profesora Zdzisława Garlickiego*, Warszawa 2013.
- Cieplą H., Sarbiński R.M., Sobczyk-Sarbińska K., *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich. Sposób ich dochodzenia w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, Warszawa 2013.
- Dudek W., *Międzynarodowe aspekty nacjonalizacji w Polsce*, Warszawa 1976.
- Hauser R., *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 1.
- Jaśkowska M., *Zwiążanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998.
- Kaliński M., *W sprawie relacji między układami indemnizacyjnymi zawartymi przez rząd PRL z rządami państw obcych oraz dekretem o gruntach warszawskich* (w:) K. Szczepanowska-Kozłowska (red.), *Oblicza prawa cywilnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Błęszyńskiemu*, Warszawa 2013.
- Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Wrocław 1964.
- Masternak-Kubiak M., *Skuteczność umów indemnizacyjnych w prawie polskim* (w:) H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska (red.), *Aktualne problemy Konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, Legnica 2017.
- Matusik G., *Nabywanie własności nieruchomości przez Skarb Państwa w związku z tzw. układami indemnizacyjnymi*, „Rejent” 2018, nr 9.
- Muszyński M., *Nacjonalizacja mienia cudzoziemców w Polsce a problem rekompensaty za mienie pozostawione*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1.
- Pilich M., *Międzynarodowe umowy indemnizacyjne w praktyce sądów* (w:) *Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Reprywatyzacja w orzecznictwie sądów*, t. 3, Warszawa 2016.
- Soszyńska M., *Polsko-amerykański układ indemnizacyjny z 16.07.1960 r. jako forma realizacji odpowiedzialności Polski za powojenna nacjonalizację mienia obywateli Stanów Zjednoczonych*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2005, nr 4.
- Szafrańska W., *Układy indemnizacyjne – stary problem, aktualne wyzwania* (w:) Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabięga-Przyłęcka (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.