

Łukasz Bielecki

Nacjonalizacja nieruchomości ziemskich na obszarze południowo-wschodniego pogranicza Polski (część II)

III

Stosownie do przepisu art. 1 dekretu z 1949 r. przejęcie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa możliwe było, gdy spełnione były kumulatywnie następujące przesłanki:

- nieruchomość była położona w województwie białostockim, lubelskim, rzeszowskim lub krakowskim w obrębie pasa granicznego albo w powiatach biłgorajskim, krasnostawskim i lubelskim województwa lubelskiego oraz brzozowskim i przeworskim województwa rzeszowskiego,
- nieruchomość była nieruchomością ziemską,
- nieruchomość nie znajdowała się w faktycznym władaniu właściciela,
- w sytuacji, gdy nieruchomość ziemską była oddana w użytkowanie, dzierżawę lub zarząd osób trzecich, właściciel nie zamieszkiwał na miejscu,
- stan ten miał miejsce w dniu wejścia dekretu w życie.

Należy podkreślić, że przejęcie przez Skarb Państwa nieruchomości na podstawie dekretu z 1949 r. nie następowało z mocy samego prawa. Do nabycia przez Państwo prawa własności konieczne było uprzednie wydanie orzeczenia przez powiatowy organ administracji ogólnej w trybie postępowania administracyjnego.

Przyjęty mechanizm przejęcia był różny od mechanizmu przewidzianego przez przepisy dekretu o reformie rolnej oraz przepisy dekretu z 1947 r.

Ma to fundamentalne znaczenie z punktu widzenia dochodzenia roszczeń przez byłych właścicieli. We wskazanych dekretach Państwo, przy spełnieniu przesłanek tam przewidzianych, nabywało prawo własności *ex lege*. W przypadku spełnienia przesłanek z art. 1 dekretu z 1949 r., przejęcie nieruchomości mogło, lecz nie musiało nastąpić. Zbliża tym samym opisywany dekret z 1949 r. do tzw. reformy rolnej fakultatywnej, przewidzianej przez przepisy dekretu z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa⁶³.

Dochodzenie zwrotu nieruchomości „zagarniętej” przez Państwo w trybie reformy rolnej należy co do zasady do drogi postępowania cywilnego. Nabycie przez Skarb Państwa własności następowało z mocy prawa, bez konieczności wydawania decyzji administracyjnej. Jeżeli Skarb Państwa przejął nieruchomość, pomimo że nie były spełnione przesłanki nabycia przez Państwo prawa własności, to właściciel może dochodzić swoich praw przed sądem powszechnym. Wynika to z faktu, że obalenie stanu, który powstał „bez udziału” decyzji administracyjnej, nie może następować w postępowaniu administracyjnym, czyli przez wydanie decyzji administracyjnej, lecz w drodze procesu cywilnego⁶⁴. Właściciel może dochodzić swych praw w drodze powództwa windykacyjnego czy też powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

W przypadku dekretu 1947 r. oraz dekretu z 1949 r. sytuacja jest zupełnie inna.

Jak już wspomiano, dekret z 1947 r. przewidywał nabycie prawa własności przez Państwo z mocy prawa. Było to ustalane z drodze orzeczenia wydanego przez organ administracji publicznej. Należy podkreślić, że wydanie orzeczenia nie było warunkiem nabycia prawa własności przez Skarb Państwa. W zależności od tego, czy wydano decyzję administracyjną stwierdzającą przejście mienia na własność Państwa, czy też nie, inna będzie droga dochodzenia roszczeń.

Jeżeli wydano orzeczenie o przejęciu mienia, konieczną przesłanką odzyskania przedmiotów majątkowych będzie wzruszenie tejże decyzji

⁶³ Dz.U. Nr 57, poz. 321.

⁶⁴ Por. Postanowienie Kolegium Kompetencyjnego Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 1997 r., III KKO 7/97, (OSNP 1998, nr 18, poz. 554).

administracyjnej. Mimo że przejęcie mienia następowało z mocy samego prawa, to istnienie orzeczenia o przejęciu mienia sprawia, iż sąd powszechny nie jest władny badać zasadności przesłanek, które legły u podstaw wydania takiej decyzji. Dziś wchodzi w grę w zasadzie tylko nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego⁶⁵.

Jeżeli decyzji nie wydano, nie można odmawiać właścicielowi sądowej drogi dochodzenia roszczeń. Skarb Państwa może bronić się, że brak decyzji nie stanowi o skuteczności nabycia praw, gdyż przejście mienia następowało z mocy samego prawa. Rzeczywiście, można argumentować, że niewydanie decyzji o charakterze deklaratoryjnym, jaką było orzeczenie wydane na podstawie dekretu z 1947 r., nie stanowiło podstawy przejęcia mienia, gdyż dana sytuacja powstawała *ex lege*. Należy jednakże zaznaczyć, że brak decyzji sprawia, iż droga procesu cywilnego jest otwarta. Brak przesłanek, które przesądzały o nabyciu mienia z mocy prawa przez Skarb Państwa, musi skutkować przyjęciem, że właściciel nigdy swej własności nie utracił.

W przypadku dekretu z 1949 r. drogą właściwą dla tego typu spraw jest droga postępowania administracyjnego. Droga sądowa jest niedopuszczalna. Obecnie jedyną możliwością dochodzenia roszczeń jest wzruszenie orzeczenia w trybie nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego.

IV

Były właściciel znacjonalizowanej nieruchomości może żądać bądź stwierdzenia nieważności orzeczenia o przejęciu nieruchomości ziemskiej, bądź wznowienia postępowania w tej sprawie⁶⁶.

W doktrynie podnosi się, że system nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego oparty jest na zasadzie niekonkurencyjności.

⁶⁵ Należy tu pamiętać, że stosownie do przepisu art. 3 ust. 3 dekretu z 1947 r., aby skutecznie wznowić postępowanie, właściciel musiał najpierw wytoczyć powództwo o ustalenie jego prawa własności. Dzisiaj jednakże nie ma to większego znaczenia. Dekret z 1947 r. został uchylony na mocy ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27, poz. 250 ze zm.). Obecnie nie może więc stanowić podstawy do wszczęcia postępowania cywilnego o ustalenie prawa własności.

⁶⁶ W dalszych rozważaniach pomijam zagadnienia trybów uchylenia decyzji administracyjnej przewidzianych w art. 154, 155 oraz 161 k.p.a., choć oczywiście także te

Dane tryby „przeznaczone” są do usunięcia decyzji obarczonych określonymi wadami, w związku z czym nie mogą być stosowane zamiennie. Naruszenie wyłączności zastosowania określonego trybu postępowania skutkuje zaś nieważnością decyzji w tej sprawie⁶⁷. W związku z powyższym niezmiernie istotne jest, by określić, w przypadkach jakich wad jeden z powyżej wskazanych trybów (stwierdzenie nieważności czy też wznowienie postępowania) winien znaleźć zastosowanie. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że stwierdzenie nieważności wchodzi w grę w przypadku, gdy decyzja dotknięta jest wadą natury materialnoprawnej, przesłanki wznowienia postępowania odnoszą się zaś do naruszeń proceduralnych⁶⁸.

Należy zaznaczyć, że w sytuacji, gdy obok wad proceduralnych decyzja dotknięta jest wadą kwalifikującą ją jako nieważną, możliwe jest wszczęcie postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji. Przyjmuje się, że stwierdzenie nieważności, jako dalej idący tryb postępowania, ma pierwszeństwo przed wznowieniem postępowania⁶⁹.

przepisy mogą służyć jako podstawa do uchylecia orzeczenia o przejęciu nieruchomości ziemskiej na rzecz Państwa. Uzasadnione jest to tym, że wspomniane przepisy mają mniejsze praktyczne znaczenie od omawianych trybów wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji.

⁶⁷ Por. wyrok NSA z dnia 29 marca 1988 r., I SA 636/87 (ONSA 1988, nr 1, poz. 45). Także B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Warszawa 2003, s. 309 oraz G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 771.

⁶⁸ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 713; G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne...*, s. 772. Na marginesie należy jednakże wskazać, że w pewnych wypadkach naruszenie szczególnie doniosłych przepisów postępowania także może skutkować możliwością uznania decyzji za nieważną. J. Borkowski wskazuje, że w pewnych sytuacjach decyzję co prawda traktuje się jako obciążoną wadami materialnymi, lecz ich źródłem może być także naruszenie szczególnie ważnych przepisów postępowania (J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 713). Co więcej, NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 października 1992 r., V SA 86/92 (ONSA 1993, nr 1, poz. 23) wskazał, iż podstawą stwierdzenia nieważności decyzji może być również poważne naruszenie przepisów o charakterze proceduralnym, zwłaszcza przepisów gwarantujących prawidłowe stosowanie norm materialnych.

⁶⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 309.

Jak wskazano powyżej, naruszenia przepisów postępowania, jeżeli spełnione będą przesłanki z art. 145 k.p.a., umożliwiają wznowienie postępowania w sprawie.

Za naruszenie natury proceduralnej należy uznać przeprowadzenie postępowania na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 26 września 1950 r. w sprawie sposobu określania przejmowanych na własność Państwa nieruchomości ziemskich w razie, gdy ich granice zostały zatarte, oraz trybu postępowania w przypadku, gdy właściciel nieruchomości jest nieznan, mimo że tożsamość właściciela można było ustalić. W takim przypadku drogą właściwą do wzruszenia decyzji będzie wznowienie postępowania administracyjnego. Zostaje bowiem spełniona przesłanka wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. (strona bez swej winy nie brała udziału w postępowaniu).

Należy zauważyć jednakże, że jeżeli wadliwość decyzji opiera się tylko na takim naruszeniu (natury czysto proceduralnej), to próby dochodzenia przez stronę swych roszczeń mogą zostać skazane na niepowodzenie.

Po pierwsze, żądać wznowienia postępowania można tylko w ciągu miesiąca od dnia, kiedy strona dowiedziała się o decyzji administracyjnej, wydanej w postępowaniu, w którym nie brała udziału (art. 148 k.p.a.). Z uwagi na znaczny upływ czasu, jaki minął od wydawania decyzji na podstawie dekretu z 1949 r. termin ten w większości wypadków nie może zostać dotrzymany przez stronę.

Po drugie, stosownie do art. 146 § 1 k.p.a. uchylenie decyzji w wyniku wznowienia postępowania nie może nastąpić, jeżeli (w przypadku przesłanki wznowienia z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.) od dnia jej ogłoszenia minęło lat pięć. W takim wypadku organ stwierdza, że decyzję wydano z naruszeniem prawa. Otwiera to stronie możliwość dochodzenia odszkodowania. Podstawą dochodzenia odszkodowania będzie obecnie już uchylenie przepis art. 153 k.p.a.⁷⁰ Przepis ten dawał prawo do dochodzenia

⁷⁰ Przepis ten został uchylony w drodze ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692), która weszła w życie dnia 1 września 2004 r. Artykuł 5 tejże ustawy stanowił jednakże, że do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia ustawy w życie stosuje się przepisy art. 153 i art. 160 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2004 r.

odszkodowania od Skarbu Państwa przed sądem powszechnym w zakresie i na zasadach określonych w przepisach kodeksu cywilnego.

W związku z powyższym, podstawą odpowiedzialności będzie art. 418 k.c. w brzmieniu sprzed wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.⁷¹

Przepis art. 418 k.c. uzależniał odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przez wydanie orzeczenia lub zarządzenia od stwierdzenia, że przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa, ścigane w postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym. Co więcej, odpowiedzialność Skarbu Państwa była uzależniona od uprzedniego stwierdzenia winy funkcjonariusza państwowego. Brak stwierdzenia winy nie stał na przeszkodzie odpowiedzialności Skarbu Państwa tylko wtedy, gdy zachodziła okoliczność wyłączająca ściganie w postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym.

Przepis ten znacznie ogranicza możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa, spowodowanego wydaniem aktu administracyjnego. Wykazanie dzisiaj, czy w chwili wydania orzeczenia o przejęciu nieruchomości na własność Państwa doszło do naruszenia prawa, uzasadniającego odpowiedzialność karną lub dyscyplinarną, jest wręcz niemożliwe.

Z powyższych przyczyn wadliwość decyzji polegająca jedynie na naruszeniach przepisów proceduralnych może nie wystarczyć do skutecznego dochodzenia odszkodowania przez byłego właściciela.

Dochodzenie roszczeń przez byłych właścicieli może być znacznie bardziej efektywne w trybie stwierdzenia nieważności decyzji.

Możliwość żądania stwierdzenia nieważności decyzji przez stronę nie jest ograniczona żadnym terminem. Przepis art. 156 k.p.a. przewiduje

⁷¹ SK. 18/2000, (OTK-A 2001, nr 8, poz. 256). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność tego przepisu. Stosowanie w omawianych sprawach art. 418 k.c. wynika z faktu, że skutki prawne tego orzeczenia mogą odnosić się tylko do zdarzeń, które miały miejsce po dniu 17 października 1997 r. (data wejścia w życie ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 78, poz. 483). Do oceny zdarzeń, które nastąpiły przed tą datą, przepis art. 418 k.c. ma pełne zastosowanie. Co do kwestii stanu prawnego, właściwego dla oceny odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody powstałe przed 17 października 1997 r., por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05.

pewne przesłanki negatywne, które uniemożliwiają stwierdzenie nieważności. W przypadku wady decyzji, polegającej na jej wydaniu z rażącym naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej, jedyną taką przesłanką jest jednakże okoliczność, że decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 kwietnia 1995 r. przyjął, że nieodwracalne skutki prawne decyzji mają miejsce, gdy skutków decyzji nie można usunąć w drodze postępowania administracyjnego⁷². Innymi słowy, nieodwracalne skutki prawne zachodzą wtedy, gdy organ administracji publicznej nie może w związku z przysługującymi mu kompetencjami przywrócić poprzedniego stanu prawnego w drodze aktu administracyjnego. Przyjęcie istnienia nieodwracalnych skutków prawnych najczęściej będzie miało miejsce wtedy, gdy grunt został nabyty przez osobę trzecią, działającą w dobrej wierze⁷³.

W takim wypadku organ nie stwierdza nieważności decyzji. Stwierdza jedynie, że została wydana z naruszeniem prawa. Własność w tym przypadku nie „powraca” do byłego właściciela.

Należy podkreślić, że stwierdzenie wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa otwiera przed stroną jedynie możliwość dochodzenia od Skarbu Państwa odszkodowania.

Podstawą roszczeń odszkodowawczych będzie nieobowiązujący już art. 160 k.p.a.⁷⁴ Przepis ten w § 1 stanowił, że stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę. O odszkodowaniu orzeka organ, który stwierdził, że decyzję wydano z naruszeniem prawa. Jeżeli strona byłaby niezadowolona z przyznanego odszkodowania służy jej prawo wytoczenia powództwa do sądu powszech-

⁷² III ARN 8/95 (OSNAPiUS 1995, nr 18, poz. 223).

⁷³ Por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92 (OSNC 1992, nr 12, poz. 211) z głosem B. Adamiak (OSP 1993, nr 5, poz. 104).

⁷⁴ Przepis ten, podobnie jak art. 153 k.p.a. został uchylony w drodze ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), która weszła w życie 1 września 2004 r. Jak już wspomniano art. 5 teje ustawy stanowił jednakże, że do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia ustawy w życie stosuje się m.in. przepis art. 160 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2004 r. Por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05.

nego. Wypada podkreślić, że odszkodowanie przysługuje tylko za szkodę rzeczywistą⁷⁵. Nie należy się więc odszkodowanie za utracone korzyści, czyli potencjalne zyski, jakie właściciel uzyskałby, gdyby nie pozbawiono go prawa własności nieruchomości.

Jeżeli brak jest przesłanek negatywnych, które uniemożliwiają stwierdzenie nieważności orzeczenia o przejęciu nieruchomości ziemskiej na rzecz Państwa, organ administracyjny stwierdzi jej nieważność. Stwierdzenie nieważności działa *ex tunc*. Decyzja stwierdzająca nieważność jest decyzją deklaratoryjną. Uchyła skutki prawne, jakie powstały na skutek decyzji. Przywrócony jest stan, jaki istniał przed wydaniem nieważnej decyzji⁷⁶. Wynika z tego, że w momencie stwierdzenia nieważności podmiot, którego nieruchomość została przejęta przez Państwo, „znowu” staje się jej właścicielem. Podmiot ten może żądać wydania nieruchomości.

Stosownie do art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., za nieważną uważa się decyzję, która została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Wymaga podkreślenia, że do stwierdzenia nieważności nie wystarczy samo naruszenie prawa. Musi mieć ono charakter „rażący”. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 października 1992 r.⁷⁷ wskazał, że rażące naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej zachodzi wtedy, gdy treść danego rozstrzygnięcia organu administracji pozostaje w wyraźnej oraz oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa oraz gdy „ranga” tego naruszenia powoduje, że taka decyzja nie może być uznana za akt wydany przez organ państwowego.

Do naruszeń materialnoprawnych należy niewątpliwie zaliczyć naruszenia przepisu art. 1 dekretu z 1949 r., statuującego przesłanki przejęcia

⁷⁵ Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 września 2003 r. K 20/02 (Dz.U. Nr 170, poz. 1660) uznał art. 160 k.p.a. za niezgodny z art. 77 Konstytucji w zakresie, w jakim ogranicza odszkodowanie tylko do szkody rzeczywistej w przypadku nieważności decyzji, lecz wyrok ten odnosi się tylko do szkód powstałych po dniu 17 października 1997 r.

⁷⁶ Por. G. Ł a s z c z y c a, Cz. M a r t y s z, A. M a t a n, *Postępowanie administracyjne...*, s. 812- 813.

⁷⁷ V SA 86/92 (ONSA 1993, nr 1, poz. 23). Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 lutego 1995 r., II SA 1531/94 (ONSA 1996, nr 1, poz. 37).

nieruchomości na rzecz Państwa. Należy podkreślić, że wydanie orzeczenia o przejęciu nieruchomości na własność Państwa, pomimo braku spełnienia którejkolwiek z przesłanek określonych w art. 1 dekretu z 1949 r., powinno skutkować, moim zdaniem, stwierdzeniem nieważności tegoż aktu administracyjnego na podstawie powołanego art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Według mnie, jeżeli nieruchomość nie była położona na obszarze, którego dotyczył dekret z 1949 r., albo nie była nieruchomością ziemską, to orzeczenie o przejęciu prawa własności takiej nieruchomości wydano bez podstawy prawnej. W takiej bowiem sytuacji wprawdzie istnieje podstawa do wydania aktu administracyjnego, ale odnosi się ona do zupełnie innego stanu faktycznego niż istniejący w danej sprawie⁷⁸. Innymi słowy brak było podstawy prawnej do przejęcia przez Skarb Państwa własności nieruchomości innej niż ziemska albo położonej poza obszarem pogranicza.

Jeżeli natomiast wydano orzeczenie o przejęciu nieruchomości, pomimo faktu, że nieruchomość ziemska pozostawała w dniu wejścia dekretu z 1949 r. w życie w faktycznym władaniu jej właściciela albo wprawdzie była oddana w użytkowanie, dzierżawę albo zarząd osoby trzeciej, ale właściciel zamieszkiwał na miejscu, to należy stwierdzić, że akt administracyjny wydano z rażącym naruszeniem prawa.

Ingerencja w prawo własności uzależniona była od bardzo skąpo ujętych przesłanek. Wydanie orzeczenia o przejęciu nieruchomości, pomimo faktu, że wskazane wyżej przesłanki uzasadniające przejęcie nie były spełnione, oznacza, że treść orzeczenia pozostaje w jawnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu art. 1 dekretu z 1949 r. Omawiane przepisy bardzo drastycznie ingerowały w prawo własności. Należy je więc interpretować w sposób ścisły. Wydanie na jego podstawie orzeczenia dotkniętego opisaną wadą oznacza, że wydano je z rażącym naruszeniem zasad praworządności i sprawiedliwości. Taki akt administracyjny nie może funkcjonować i wywierać skutków prawnych w demokratycznym państwie prawa.

W związku z powyższymi argumentami wydaje się, że najczęściej podstawą stwierdzenia nieważności orzeczeń o przejęciu nieruchomości na rzecz Państwa będzie właśnie przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

⁷⁸ Por. G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne...*, s. 817.

V

Warto bliżej się przyjrzeć postępowaniu o stwierdzenie nieważności orzeczenia o przejęciu nieruchomości na własność Państwa. Pojawia się tu wiele problemów, od rozwiązania których zależy skuteczne dochodzenie praw przez byłego właściciela.

Organem właściwym do stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji administracyjnej jest właściwe miejscowo Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

Podstawowym zagadnieniem, jakie bada organ administracyjny, jest kwestia, czy wnioskodawcy przysługuje interes prawny w stwierdzeniu nieważności danej, konkretnej decyzji. Do wykazania interesu prawnego konieczne jest ustalenie, że nieruchomość znacjonalizowana w trybie dekretu z 1949 r. stanowiła własność albo wnioskodawcy, albo poprzednika prawnego wnioskodawcy.

Praktyka spotkała się z problemem związanym z wydawaniem orzeczeń o przejęciu w oparciu o omawiane już przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 26 września 1950 r., dotyczącego postępowania, gdy granice nieruchomości były zatarte oraz gdy właściciel był nieznany. Zdarzało się, że w orzeczeniach tych wskazywano tylko ogólną powierzchnię przejmowanych gruntów w danej wsi. W żaden sposób nie opisywano konkretnych przejmowanych gruntów czy też nie wskazywano, do kogo należały. Ograniczano się tylko do ogólnego wskazania powierzchni gruntów, jakie zostały przejęte w danej miejscowości. Należy wskazać, że stosownie do stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wyrażonego w wyroku z dnia 29 listopada 1999 r.⁷⁹, takie ujęcie przejmowanych gruntów w decyzji kwalifikuje ją jako nieważną, organ miał bowiem obowiązek je opisać.

W praktyce stosowania prawa powstał problem, jak w takim wypadku dowieść, czy spadkobierca byłego właściciela ma interes prawny w żądaniu stwierdzenia nieważności takiej decyzji. W takim przypadku konieczne jest ustalenie, że dana nieruchomość została znacjonalizowana właśnie na

⁷⁹ IV SA 1632/97 (LEX nr 48665). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że w takiej sytuacji dochodzi do nieważności decyzji, gdyż zaniechanie określenia gruntów, które podlegały przejęciu, oznacza nieokreślenie przedmiotu przejęcia (stanowiącego osnowę decyzji), a w konsekwencji skutkuje rażącym naruszeniem art. 1, 2 i 3 dekretu z 1949 r.

podstawie tej konkretnej, zaskarżonej decyzji. Problem wynika z faktu, że decyzja nie określała dokładnie, jakich nieruchomości dotyczy.

Problem daje się stosunkowo łatwo rozwiązać, jeżeli istnieją akta postępowania nacjonalizacyjnego. Na tej podstawie można odtworzyć, jakie grunty znacjonalizowano. Zdarza się jednakże, że akta postępowania, w wyniku którego wydano takie orzeczenie, zaginęły lub zostały zniszczone. Nie można wykluczyć sytuacji, że chociaż następca prawny właściciela jest w stanie wykazać prawo własności swego poprzednika (np. na podstawie dawnych ksiąg wieczystych czy też innych dokumentów dotyczących nieruchomości), z opisanych wyżej względów nie jest możliwe ustalenie na podstawie „bezpośrednich” dokumentów, że zaskarżona decyzja dotyczy tej konkretnej nieruchomości.

W takim wypadku określenie interesu prawnego podmiotu, żądającego stwierdzenia nieważności może być utrudnione. Brak jest bowiem „śladów” pochodzących z toczonego niegdyś postępowania, które mogłyby wskazywać, czego dokładnie ono dotyczyło. Nie mniej jednak, samo nieistnienie akt postępowania nie przekreśla innych środków dowodowych, mogących świadczyć o interesie prawnym strony. Dowodem wskazującym, które nieruchomości zostały znacjonalizowane w drodze opisywanej decyzji, może być np. mapa wsi z okresu, gdy przeprowadzono postępowanie nacjonalizacyjne, w której znajdowały się przejęte w trybie zaskarżonego orzeczenia grunty, zawierająca granice konkretnych nieruchomości. Nawet jeżeli przyjąć, że nie stanowi to samoistnego dowodu, że dana decyzja dotyczyła nieruchomości należącej do wnioskodawcy, to można uznać tę okoliczność za udowodnioną, stosując domniemanie faktyczne. Jeżeli na mocy decyzji przejęto całą wieś o określonej powierzchni, a dana nieruchomość była położona na terenie tejże wsi, to można przyjąć, że tą decyzją przejęto na własność Państwa także ten konkretny grunt⁸⁰.

⁸⁰ Warto zaznaczyć, że jeżeli organ nie stwierdzi, iż na mocy opisaney decyzji została przejęta konkretna nieruchomość, byłemu właścicielowi przysługuje droga cywilna dochodzenia roszczeń. W opisaney sytuacji, w toku postępowania administracyjnego (oraz ewentualnie sądownoadministracyjnego) właściwe organy dochodzą do wniosku, że nie można stwierdzić, iż daną decyzją przejęto grunt należący do określonego podmiotu. Jeżeli nie została wydana decyzja administracyjna mająca za przedmiot prawo własności nierucho-

Należy podkreślić, że organ administracyjny w opisywanej sytuacji nie może *a limine* odmówić wszczęcia postępowania w sprawie. Sam brak odpowiedniej dokumentacji w archiwach państwowych nie może być podstawą odmowy wszczęcia postępowania. Organ administracyjny obowiązany jest z urzędu przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, mające na celu ustalenie interesu prawnego osób biorących udział w postępowaniu⁸¹. Inne stanowisko pozostawałoby w sprzeczności z zasadą zaufania obywateli do Państwa, gdyż obywatele nie mogą ponosić skutków braków archiwalnych Państwa. Co więcej, można bronić poglądu, że w sytuacji tak oczywistej sprzeczności orzeczenia o przejęciu nieruchomości na własność Skarbu Państwa z prawem (brak osnowy decyzji), organ winien z urzędu wszcząć i kontynuować postępowanie mające na celu wyeliminowanie wadliwej decyzji z obrotu⁸².

Po stwierdzeniu, że wnioskodawca posiada interes prawny, organ administracyjny winien zbadać, czy były spełnione przesłanki wydania orzeczenia o przejęciu nieruchomości na własność Państwa.

Najpierw należy określić, czy nieruchomość była położona na obszarze działania dekretu z 1949 r. oraz czy ma charakter nieruchomości ziemskiej. Jeżeli którakolwiek z tych przesłanek nie była spełniona, orzeczenie o przejęciu nieruchomości na własność Państwa winno być uznane za decyzję nieważną, jako wydaną bez podstawy prawnej.

Jeżeli nieruchomość była nieruchomością ziemską położoną na „właściwym” obszarze, organ winien przystąpić do badania, czy pozostałe przesłanki wydania decyzji zostały spełnione. W praktyce może pojawić się problem, jak określić, czy nieruchomość pozostawała w faktycznym

mości, to droga sądowa dochodzenia roszczeń nie jest wyłączona. Jeżeli brak decyzji administracyjnej, dotyczącej przejścia na rzecz Państwa własności nieruchomości (np. decyzji na podstawie aktów normujących nacjonalizację czy też wywłaszczenie), a nie było przesłanek, by Skarb Państwa mógł nabyć własność nieruchomości z mocy prawa (np. w trybie przepisów o reformie rolnej), to nie ma przeszkód, by „były” właściciel skutecznie dochodził ochrony swego prawa własności w drodze np. powództwa windykacyjnego czy też powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

⁸¹ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 1986 r., III SA 97/86 (ONSA 1987, nr 2, poz. 46).

⁸² Por. wyrok NSA z 12 stycznia 1994 r., II SA 2164/92 (ONSA 1995, nr 1, poz. 32).

władaniu właściciela. Dzisiaj ustalenie tej okoliczności, ze względu na znaczny upływ czasu, musi być utrudnione. Dopuszczalne są tu wszelkie środki dowodowe, które nie są sprzeczne z prawem. Podstawowym dowodem oczywiście będą akta postępowania nacjonalizacyjnego. W braku tychże pozostają zeznania świadków, którzy są w stanie opisać sposób zachowania się właściciela w stosunku do danej nieruchomości, a przede wszystkim zaś, czy miał faktyczną możliwość dokonywania aktów władztwa w stosunku do niej.

VI

Jak już wspomiano, stwierdzenie wydania orzeczenia o przejściu nieruchomości na własność Państwa, pomimo braku spełnienia którejkolwiek z przesłanek wskazanych w art. 1 dekretu z 1949 r., winno skutkować stwierdzeniem nieważności tegoż orzeczenia. Stwierdzenie nieważności decyzji ma skutek *ex tunc*. Nieruchomość ze skutkiem wstecznym „wraca” do właściciela. W takiej sytuacji powstaje zagadnienie wzajemnych roszczeń Skarbu Państwa i jednostki, związanych z posiadaniem nieruchomości⁸³. Pojawia się pytanie, jaka jest podstawa ewentualnych roszczeń.

Skoro decyzja stwierdzająca nieważność działa *ex tunc*, to Skarb Państwa, władając nieruchomością, korzystał z cudzej rzeczy bez podstawy prawnej. *Prima facie* wydaje się, że w takiej sytuacji właścicielowi przysługują względem Skarbu Państwa roszczenia z art. 224 i nast. k.c.

Podstawowa wątpliwość, jaka się rysuje, sprowadza się do kwestii, czy posiadanie przez Skarb Państwa może zostać uznane za posiadanie samoistne według kodeksu cywilnego. Przesłanką roszczeń z art. 224 i nast. k.c. jest posiadanie rzeczy. Od zakwalifikowania władania gruntem przez Skarb Państwa jako posiadania w znaczeniu cywilnoprawnym zależeć będzie ewentualna podstawa roszczeń właściciela.

⁸³ Jeżeli nieruchomość stała się własnością jednostki samorządu terytorialnego, to podmiotem, przeciwko któremu służą omawiane roszczenia, będzie ta jednostka. W dalszych rozważaniach będę odwoływał się do Skarbu Państwa jako podmiotu odpowiedzialnego do zaspokojenia roszczeń właściciela. Rozważania te mają zastosowanie także do jednostek samorządu terytorialnego.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 21 września 1993 r.⁸⁴ stwierdził, że posiadanie przez Skarb Państwa nie zawsze jest posiadaniem w rozumieniu art. 336 k.c. Z uwagi na swe funkcje Państwo może władać rzeczami, lecz nie w ramach władztwa cywilnego (*dominium*), lecz imperium, rozumianego jako władanie służące wykonywaniu władztwa publicznego (np. posiadanie gruntów zajętych pod drogi publiczne czy też obiekty wojskowe). Ta ostatnia „forma” władania nie daje uprawnień związanych z posiadaniem rzeczy, stosownie do przepisów prawa cywilnego.

Z kolei w uchwale z dnia 18 listopada 1992 r.⁸⁵ Sąd Najwyższy podnosi, że Skarb Państwa nie może doliczać do okresu posiadania koniecznego do zasiedzenia nieruchomości okresu władania na podstawie decyzji administracyjnej, co do której stwierdzono nieważność. Podobnie w przytoczonej już uchwale z dnia 21 września 1993 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że jeżeli objęcie rzeczy we władanie przez Skarb Państwa nastąpiło w ramach wypełniania przez państwo zadań publicznych (władztwa publicznego, imperium) poza stosunkami cywilnoprawnymi, to nie oznacza to wykonywania posiadania samoistnego w rozumieniu art. 336 k.c.

Z analizy orzecznictwa wynika, że Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, iż władanie Skarbu Państwa na podstawie aktu administracyjnego następnie unieważnionego może wyłączać zastosowanie instytucji prawa cywilnego, związanych z posiadaniem rzeczy. Ingerencja w prawo własności miała miejsce w zakresie prawa publicznego. Sprawia to, że niektóre instytucje prawa cywilnego, jako ze swej istoty dostosowane do obrotu czysto cywilnoprawnego, nie mogą znaleźć zastosowania⁸⁶.

⁸⁴ III CZP 72/93 (OSNC 1994, nr 3, poz. 39).

⁸⁵ III CZP 133/32 (Przegląd Sądowy 1993, nr 5) z głosem J. Ignatowicza oraz T. Dybowskiego.

⁸⁶ J. Ignatowicz w głosie do uchwały z 18 listopada 1992 r., (Przegląd Sądowy 1993, nr 5, s. 110) stwierdził wprost, że władcza ingerencja w prawo własności za pomocą decyzji administracyjnej wyłącza działanie mechanizmu prawa cywilnego, jakim jest zasiedzenie. Na marginesie należy stwierdzić, że zagadnienie stosowania instytucji prawa cywilnego do zdarzeń z zakresu prawa publicznego, które wywołują skutki cywilnoprawne, jest bardzo złożone. Dokładne omówienie tego zagadnienia przekracza ramy niniejszego opracowania. Co do kwestii zastosowania mechanizmów prawa cywilnego do zdarzeń pozostających w sferze prawa publicznego por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 1965 r., II CR 372/65 (OSN 1966, nr 5, poz. 82) z głosem S. Breyera (OSP 1966, nr 11, poz. 244) oraz uchwała z dnia 13 maja 1977 r., III CZP 35/77 (OSN 1978, nr 2, poz. 21).

Wskazane stanowisko nie jest wolne od kontrowersji. Tytułem przykładu, pogładowi Sądu Najwyższego można zarzucić, że dla przyjęcia istnienia posiadania według art. 336 k.c. nie jest istotny sposób objęcia rzeczy we władanie. Istotne jest tylko, czy dany stan faktyczny spełnia przesłanki przewidziane przez stosowne przepisy ustawy. Innymi słowy, jeżeli Skarb Państwa włada gruntem jak właściciel; gdy połączone jest faktyczne władztwo nad rzeczą i wola władania, to Państwo jest posiadaczem, niezależnie od sposobu objęcia nieruchomości we władanie⁸⁷.

Jednakże należy zauważyć, że wiele argumentów przemawia także za stanowiskiem Sądu Najwyższego. Można argumentować, że objęcie rzeczy we władanie przez Skarb Państwa niejako „poza prawem cywilnym” nie może prowadzić do przyjęcia, iż do tego rodzaju władztwa mogą znaleźć zastosowanie wszystkie instytucje cywilnoprawne regulujące kwestię posiadania. Ich celem jest ochrona stabilności stosunków i „sytuacji” cywilnoprawnych. Wprawdzie decyzja nacjonalizacyjna wywołuje skutki w sferze prawa cywilnego (wywołuje przesunięcia prawa własności), lecz władanie przez Skarb Państwa pozostaje w sferze publicznoprawnej. Nie ma tu zdarzenia cywilnoprawnego, istnienie którego jest warunkiem zastosowania określonych instytucji kodeksu cywilnego. Innymi słowy, można twierdzić, że skoro brak jest objęcia rzeczy w posiadanie w rozumieniu art. 336 k.c., to wyłączone muszą być przepisy, które normują skutki wykonywania posiadania (np. instytucja zasiedzenia)⁸⁸.

⁸⁷ Należy wskazać, że nawet orzecznictwo samego Sądu Najwyższego pokazuje kontrowersje, które powstały wokół tego zagadnienia. W postanowieniu z 9 maja 2003 r., V CK 13/2003 (OSP 2004, nr 4, poz. 53) Sąd Najwyższy opowiedział się za poglądem, że stosownie do art. 336 k.c. o kwalifikacji Skarbu Państwa jako posiadacza decyduje wyłącznie sposób władania rzeczą. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy polemizuje z poglądem ujętym w uchwale z 21 września 1993 r. Postanowienie to spotkało się z krytyką S. Rudnickiego, zawartą w głosie do tegoż orzeczenia (OSP z 2004 r., nr 4), w której Autor „broni” zapatrywania Sądu Najwyższego wyrażonego we wspomnianej uchwale.

⁸⁸ Przyjmując zapatrywanie Sądu Najwyższego, nie można nie dostrzec rysujących się problemów. Przykładowo powstaje pytanie, czy władanie przez Skarb Państwa podlega ochronie na podstawie powództwa posesoryjnego w przypadku naruszenia tegoż władania. Wydaje się, że nie można odmówić władaniu przez Skarb Państwa ochrony. Przyjmując konsekwentnie pogląd Sądu Najwyższego, trzeba jednakże stwierdzić, że przepis art. 344 k.c. można stosować, jednakże nie wprost, lecz jedynie w drodze analogii.

Opierając się na ustalonej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, trzeba wskazać, że objęcie rzeczy we władanie na podstawie przepisów nacjonalizacyjnych było zdarzeniem pozostającym w sferze prawa publicznego, choć wywołującym skutki w sferze cywilnoprawnej. Państwo, kierując się określonymi założeniami polityki narodowej, przejmowało nieruchomości. Nie następowało to w drodze czynności, zdarzeń cywilnoprawnych, lecz na podstawie aktów administracyjnych, będących „narzędziami” wykonywania przez Państwo jego władztwa. Stosownie do wykładni przedstawionej przez Sąd Najwyższy w przytaczanych uchwałach, nieruchomości, które znalazły się w sferze majątku państwowego na podstawie przeprowadzenia „akcji nacjonalizacyjnej”, w przypadku stwierdzenia wadliwości przeprowadzenia tej akcji, nie znalazły się więc w posiadaniu samoistnym Skarbu Państwa w rozumieniu kodeksu cywilnego.

Przechodząc do rozważań, dotyczących roszczeń przysługujących właścicielowi w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu nieruchomości na własność Państwa, w świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że (jeżeli podzielić pogląd Sądu Najwyższego) podstawą roszczeń właściciela w stosunku do Skarbu Państwa nie mogą być przepisy art. 224 i nast. k.c. Wynika to z faktu, że te roszczenia przysługują przeciwko posiadaczowi samoistnemu rzeczy, którego to przymiotu Skarbowi Państwa nie można przypisać.

W opisywanej sytuacji podstawą takich roszczeń mogą być przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu. Jako że brak jest innego środka pozwalającego wyrównać uszczerbek majątkowy, właściciel może wystąpić przeciwko Skarbowi Państwa z powództwem opartym właśnie o te przepisy⁸⁹.

Skuteczne dochodzenie roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia uzależnione jest oczywiście od istnienia w konkretnej sytuacji faktycznej przesłanek przewidzianych w art. 405 i nast. k.c. Co do zasady powstanie roszczenia uzależnione jest od spełnienia trzech przesłanek.

⁸⁹ Por. Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 15 września 1945 r., CI 116/45 (PiP 1946, nr 2, s. 20) oraz w uchwale z dnia 27 kwietnia 1995 r., III CZP 46/95 (OSNC 1995, nr 78, poz. 114).

Po pierwsze, określona korzyść została uzyskana przez wzbogaconego bez podstawy prawnej. Wobec stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej można dopatrywać się spełnienia tejże przesłanki. Jako że stwierdzenie nieważności wywołuje skutki *ex tunc*, Skarb Państwa, pobierając pożytki i czerpiąc inne korzyści z nieruchomości, nie miał podstaw prawnych do ich pozyskania.

Po drugie, korzyść musi mieć wartość majątkową – możliwą do określenia w pieniądzu.

Po trzecie, wzrostowi majątku jednego podmiotu musi towarzyszyć pomniejszenie majątku innego podmiotu (zubożenie). W literaturze podkreśla się, że do przyjęcia spełnienia tej przesłanki dana wartość majątkowa niekoniecznie musi „wyjść” z majątku zubożonego. Wystarczy że dany podmiot nie uzyskał należnej mu, według przepisów prawa, korzyści⁹⁰.

Należy zauważyć, że nie można wykluczyć wystąpienia Skarbu Państwa na drogę sądową z żądaniem zwrotu nakładów na rzecz. Podstawą roszczeń tego ostatniego, w opisywanej sytuacji faktycznej, winien być przepis art. 408 k.c. Jeżeli sąd uzna żądanie zwrotu nakładów za uzasadnione, wysokość należnego właścicielowi odszkodowania z tytułu bezprawnego korzystania przez Skarb Państwa z nieruchomości ulegnie stosownemu obniżeniu.

Reasumując, stwierdzenie nieważności orzeczenia o przejęciu nieruchomości ziemskiej na własność Państwa skutkuje „powrotem” tejże nieruchomości do majątku właściciela. Sytuacja ta rodzi po jego stronie roszczenia związane z władaniem rzeczą przez Skarb Państwa. Właściciel może więc na drodze sądowej (w postępowaniu cywilnym) dochodzić dalszego, poza zwrotem rzeczy, wyrównania poniesionego przez niego uszczerbku.

VII

Powyższe rozważania skłaniają do wniosku, że w pewnych wypadkach istnieją realne szanse dochodzenia praw naruszonych przez usta-

⁹⁰ Por. E. Łętowska, *Bezpodstawne wzbogacenie*, Warszawa 2002, s. 72; K. Kółkowski, [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego*. Księga trzecia: *Zobowiązania*, t. I, red. G. Bieniek, Warszawa 2001, s. 196.

wodawstwo nacjonalizacyjne. Od wielu lat toczy się dyskusja nad koniecznością uchwalenia ustawy pozwalającej na całościowe zadośćuczynienie roszczeniom byłych właścicieli. Do dnia dzisiejszego takiej ustawy brak. Żaden z dotychczasowych projektów nie doczekał się regulacji ustawowej. Obecnie istniejący projekt ustawy normującej problem reprivatyzacji przewiduje rekompensatę za mienie przejęte także na podstawie przepisów dekretu z 1949 r.⁹¹ Należy zauważyć, że projekt przewiduje rekompensatę wynoszącą zaledwie 15% wartości przejętego mienia. Jeżeli więc orzeczenie o przejęciu na własność Państwa nieruchomości ziemskiej obarczone jest wadą, uzasadniającą stwierdzenie nieważności orzeczenia, bardziej opłacalne dla uprawnionego jest dochodzenie swoich praw przy pomocy obecnie przysługujących środków prawnych. Trudno jest stwierdzić, kiedy projekt ten doczeka się debaty sejmowej i czy odpowiednia ustawa zostanie uchwalona.

Podsumowując niniejsze rozważania, wypada stwierdzić, że problematyka zwrotu bezprawnie zagarniętego przez Państwo mienia nadal pozostaje aktualna. Fenomenem aktów nacjonalizacyjnych jest to, że choć przestały obowiązywać wiele lat temu, nadal wywołują spore kontrowersje. Dopiero dzisiaj byli właściciele mają realną szansę odzyskania należących do nich niegdyś majątków. Wobec dotychczasowego milczenia ustawodawcy w kwestii ustawy regulującej problem reprivatyzacji, jedyną możliwością dochodzenia roszczeń jest „samodzielne” występowanie z nimi na drogę właściwego postępowania administracyjnego lub sądowego. Nie można jednakże skutecznie dochodzić ochrony swoich praw w sytuacji, gdy nie są dostatecznie wyjaśnione przepisy, na podstawie których dokonano niegdyś nacjonalizacji nieruchomości. Założeniem przyświecającym autorowi niniejszego opracowania było przybliżenie jednego z wielu aktów nacjonalizacyjnych Polski ludowej, w celu ułatwienia skutecznego dochodzenia przez obywateli rekompensaty za wyrządzoną niegdyś przez Państwo niesprawiedliwość.

⁹¹ Projekt ustawy pod tytułem *Ustawa o rekompensatach za przejęte przez Państwo nieruchomości oraz niektóre inne składniki majątku* zamieszczony jest na stronie internetowej Ministerstwa Skarbu Państwa Rzeczypospolitej Polskiej (www.msp.gov.pl).