

Anna Korzeniewska-Lasota¹

Glosa do wyroku NSA z dnia 24 września 2019 r., I OSK 2808/17, LEX nr 2728983

DOI: 10.5604/01.3001.0014.1594

Stan faktyczny

T.B. (dalej wnioskodawca) wraz z matką – K.B. oraz siostrą – M.B. (później M.Z.) był współwłaścicielem nieruchomości położonej w byłych województwach wschodnich międzywojennej Rzeczypospolitej. Matka wnioskodawcy (K.B.) zmarła w 1948 r., a spadek po niej nabyli po ½ części wnioskodawca i jego siostra M.Z. W lutym 1990 r. siostra wnioskodawcy oświadczyła, że zrzeka się na jego rzecz prawa do spadku w przypadających jej udziałach, a własnoręczność podpisu składającej oświadczenie stwierdził Urzędnik Urzędu Gminnego. Siostra wnioskodawcy zmarła we wrześniu 2007 r.

Przebieg postępowania poprzedzającego rozpoznanie sprawy przed NSA

We wrześniu 2015 r. wojewoda wydał decyzję, w której przyjął, że w sprawie udokumentowane zostały materialnoprawne przesłanki ustalenia prawa do rekompensaty zawarte w art. 2, 3 i 5 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej² (dalej: ustawa zabużańska). Stanął jednak na stanowisku, że wymiar rekompensaty należny wnioskodawcy powinien być ograniczony wyłącznie do ½ części (która to część stanowi sumę przynależnego mu udziału we współwłasności i udziału w spadku po matce). Takie ograniczenie uzasadniał tym, że oświadczenie z 1990 r. złożone przez siostrę wnioskodawcy na potrzeby postępowania spadkowego nie może być uwzględnione w postępowaniu administracyjnym dotyczącym potwierdzenia prawa do rekompensaty.

Wnioskodawca zaskarżył decyzję wojewody do Ministra Skarbu Państwa. Ten zasadniczo podzielił stanowisko organu I instancji co do braku możliwości przyznania odwołującemu części rekompensaty odpowiadającej udziałowi

¹Dr hab. nauk prawnych, prof. Akademii Pomorskiej, kierownik Zakładu Administracji w Instytucie Prawa i Administracji na Akademii Pomorskiej w Słupsku. ORCID: 0000-0002-2072-2807

²Dz.U. 2016, poz. 2042.

przynależnemu pierwotnie siostrze. Jednak odmiennie niż wojewoda uznał, że oświadczenie złożone w 1990 r. oceniać należało w kontekście terminu „wskazanie”, o którym mowa w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy zabużańskiej. Minister uznał, że oświadczenie M.Z. (siostry wnioskodawcy) nie wywarło skutku prawnego i nie można przyjąć, że nastąpiło na jego podstawie trwałe przeniesienie uprawnienia do rekompensaty na osobę przez nią wskazaną, albowiem nie jest ona osobą żyjącą.

Na decyzję Ministra wnioskodawca złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Domagał się zasądzenia wypłaty na jego rzecz pełnej kwoty rekompensaty za utraconą nieruchomość.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 6 września 2017 r.³ uznał skargę za zasadną i uchylił zaskarżoną decyzję. Przyjął, iż w myśl przepisów art. 88 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁴ wskazanie wnioskodawcy przez siostrę było wówczas w pełni skuteczne. WSA uznał też, że wskazanie wnioskodawcy jako uprawnionego do rekompensaty było również prawnie dopuszczalne w myśl art. 3 ust. 1 i 2 obecnie obowiązującej ustawy zabużańskiej. Sąd przyjął tym samym, że wnioskodawca był uprawniony do rekompensaty w pełnym, określonym w art. 13 ust. 2 ustawy zabużańskiej wymiarze, tj. 20% wartości pozostawionej nieruchomości.

Od powyższego wyroku WSA kasację wywiódł Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵. Zdaniem Ministra w momencie śmierci osoby wskazującej zastosowanie znajdowała automatycznie regulacja, która zawarta była w art. 88 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a obecnie jest zawarta w art. 3 ust. 2 ustawy zabużańskiej. Minister twierdził, iż z regulacji tej jednoznacznie wynika, że publicznoprawne (administracyjne) prawo do rekompensaty z chwilą śmierci repatrianta z mocy ustawy staje się prawem jego spadkobierców i tylko oni mogą ubiegać się o jego potwierdzenie w drodze decyzji bądź wskazać jako „uprawnionego” do tego wystąpienia jednego z nich. Z uwagi na to, że w sprawie kontrolowanej przez sąd I instancji osoba składająca oświadczenie nie żyje, Minister wskazywał, iż oświadczenie z lutego 1990 r. utraciło moc prawną, a osobami uprawnionymi do rekompensaty są jej następcy prawni, albowiem nie jest możliwe przyjęcie, że nastąpiło trwałe przeniesienie uprawnienia do rekompensaty na osobę wskazaną.

³ Sygn. akt I SA/Wa 245/17.

⁴ Dz.U. nr 22, poz. 99 ze zm.

⁵ W dniu 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. 2017, poz. 2260). Na podstawie art. 53 pkt 1 tej ustawy w uprawnienia, które dotąd w myśl ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rekompensatach przysługiwały Ministrowi Skarbu, wstąpił minister właściwy ds. administracji publicznej.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

NSA uznał zarzuty kasacyjne za zasadne i sformułował w glosowanym orzeczeniu następujące tezy:

Teza 1.

Uprawnienie repatrianta nie jest zbywalnym cywilnym prawem podmiotowym o charakterze majątkowym, gdyż nie występuje w ramach określonego stosunku cywilnoprawnego. Ma ono charakter uprawnienia administracyjnoprawnego, które jest niedziedziczne i nieprzenoszalne. Następstwo prawne, jako skutek spadkobrania, jest ograniczone do okoliczności wskazanych w art. 2 ustawy zabużańskiej. Współwłaściciele pozostawionej nieruchomości albo spadkobiercy właściciela (właścicieli) nie pozostają wobec siebie w relacji podmiotów mających cywilnoprawne udziały w prawie do rekompensaty, a krąg osób, którym przysługuje uprawnienie do rekompensaty, jest kręgiem zamkniętym, wykluczającym cesję uprawnienia na inną osobę.

Teza 2.

Oceniając charakter „wskazania”, o którym mowa w art. 3 ustawy zabużańskiej, w judykaturze stwierdza się, że nie jest ono zbyciem w rozumieniu prawa cywilnego. Uprawnionymi do dokonania wskazania są, zgodnie z ww. regulacją, współwłaściciele nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami Polski, względnie spadkobiercy właściciela (właścicieli) tej nieruchomości. Jednak poprzez wskazanie osoby, na rzecz której uprawnienie będzie realizowane, nie następuje utrata uprawnienia. Świadczy o tym charakter tego uprawnienia, które jest niezbywalne (art. 4 ustawy zabużańskiej). Skutkiem wskazania nie jest zatem zbycie uprawnienia po stronie osoby wskazującej, lecz wybór jednego lub kilku spośród pozostałych uprawnionych, na rzecz których nastąpić ma realizacja posiadanego przez osobę wskazującą uprawnienia.

Ocena stanowiska wyrażonego w wyroku NSA

Istota sporu w glosowanym orzeczeniu dotyczy charakteru prawnego „wskazania” określonego w art. 3 ustawy zabużańskiej oraz jego skutków.

Należy przypomnieć, że uchwalona 8 lipca 2005 r. ustawa o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecny-

mi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (ustawa zabużańska) określa zasady realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku wypędzenia z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. Beneficjentami ustawy są osoby fizyczne⁶, będące właścicielami nieruchomości pozostawionych poza obecnymi wschodnimi granicami⁷, a w przypadku gdy nieruchomości te były przedmiotem współwłasności – wszyscy współwłaściciele albo niektórzy z nich, wskazani przez pozostałych współwłaścicieli. Wskazanie osoby uprawnionej do rekompensaty następuje przez złożenie oświadczenia z podpisem poświadczonym notarialnie lub przed organem administracji publicznej albo przez złożenie oświadczenia w polskiej placówce konsularnej. Wszyscy właściciele i współwłaściciele, aby uzyskać potwierdzenie prawa do rekompensaty, winni spełniać określone przesłanki. W przypadku śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim spadkobiercom albo niektórym z nich, wskazanym przez pozostałych spadkobierców, jeżeli spełniają wymóg określony w art. 2 pkt 2 ustawy, tj. posiadają obywatelstwo polskie. Z kolei w myśl art. 4 ustawy prawo do rekompensaty jest niezbywalne.

Również w poprzednio obowiązujących regulacjach prawnych, w szczególności art. 88 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁸, na podstawie których nastąpiło w przedmiotowej sprawie wskazanie na rzecz wnioskodawcy, „prawo zaliczenia” zostało ukształtowane jako związane z osobą repatrianta. Było dziedziczne, ale niepodzielne i nieprzenoszalne⁹. Zasadą było bowiem, iż zaliczenie może nastąpić na rzecz właściciela pozostawionego poza granicami mienia lub wskazaną przez niego jedną osobę, jednakże tylko taką, która należała do grona dziedziców ustawowych¹⁰. W razie śmierci właściciela mienia prawo do zaliczenia przysługiwało łącznie wszystkim jego spadkobiercom lub jednemu z nich, wskazanemu przez pozostałe osoby uprawnione, a więc osobom ściśle oznaczonym. Za niedopuszczalne uznawano wyznaczenie jako osoby „wskazanej”, której

⁶Nie ma możliwości potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu utraconego mienia nieruchomego (pozostawionego poza obecnymi granicami państwa polskiego), a stanowiącego własność osób prawnych, w tym spółek prawa handlowego, w których udziały lub akcje posiadali obywatele polscy – zob. wyrok NSA z 18 lutego 2016 r., I OSK 1113/14, LEX nr 2035928 oraz wyrok NSA z 5 października 2017 r., I OSK 734/17, LEX nr 2377555.

⁷Zob. wyrok NSA z 17 lutego 2017 r., I OSK 862/15, LEX nr 2260666.

⁸Wyrok SN z 24 kwietnia 1994 r., III CZP 29/91, LEX nr 123020.

⁹Por. uchwałę SN z 22 czerwca 1989 r., III CZP 32/89, LEX nr 3501 oraz głosę do tejże uchwały: J. Mojak, *Głosa do uchwały składu 7 sędziów SN z dnia 22 czerwca 1989 r.*, III CZP 32/89, „Państwo i Prawo” 1991, z. 1, s. 118–122.

¹⁰Tak też w orzecznictwie, zob. np. uchwałę SN z 7 czerwca 1994 r., III CZP 77/94, LEX nr 4090.

przysługuje ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą, osoby, która nie należała do kręgu spadkobierców ustawowych zmarłego¹¹. W praktyce wyglądało to tak, że spadkobiercy, bez konieczności przeprowadzenia działu spadku, mogli się również umówić, kto z nich zrealizuje przysługujące im uprawnienie¹². Jeżeli między spadkobiercami nie było zgodnego wskazania jednego z nich jako uprawnionego do uzyskania wspomnianego uprawnienia, to wyboru takiego spadkobiercy dokonywał sąd w postępowaniu o dział spadku¹³.

Należy przypomnieć i podkreślić, iż prawo do rekompensaty powstaje tylko na mocy przepisów ustawy zabużańskiej. „Wskazanie” w rozumieniu art. 88 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (na podstawie którego dokonano w przedmiotowej sprawie wskazania wnioskodawcy) oraz później w rozumieniu art. 212 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁴ stanowiło szczególną instytucję, której skutkiem nie było nabycie *stricto* rozumianego „uprawnienia” po stronie osoby wskazanej i utrata go po stronie repatrianta. I wówczas odczytywano „wskazanie” jako przesłankę z zakresu materialnego prawa administracyjnego, od której zależała możliwość ubiegania się przez spadkobiercę o prawo zaliczenia na swoją rzecz. Cały czas jednak skuteczność „wskazania” zależała od istnienia uprawnienia po stronie wskazującego repatrianta, gdyż to jego status był źródłem tegoż uprawnienia¹⁵.

W aktualnie obowiązującej ustawie zabużańskiej jest podobnie. Wynikający z dziedziczenia tytuł prawny spadkobiercy właściciela nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej jest konieczny do nabycia rekompensaty przewidzianej ustawą z dnia 8 lipca 2005 r., ale to nie fakt spadkobrania jest źródłem tego uprawnienia. Prawo to powstaje dopiero na mocy przepisów ustawy zabużańskiej¹⁶.

Charakter prawny wskazania określonego zarówno w ustawie z 1985 r., jak i w obecnie obowiązującej ustawie zabużańskiej nie uległ zmianie. Wyjaśnienie istoty tej instytucji jest nieodzownie związane z charakterem

¹¹ Takie stanowisko zajmowały nie tylko organy administracji, ale i sądy, np. NSA w Warszawie w wyroku z 12 stycznia 1988 r. w sprawie I SA 498/87 sformułował następującą tezę: „Osoba, która nie jest spadkobiercą właściciela mienia pozostawionego za granicą, nie może być przez jego spadkobierców wskazana jako ta, której przysługuje ekwiwalent za to mienie na zasadzie art. 88 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości” (Dz.U. nr 22, poz. 99).

¹² Bardzo często beneficjenci uprawnienia wykorzystywali „wskazanie” w celu przyspieszenia postępowania w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty (poprzez zminimalizowanie kręgu stron, którym organ musiał doręczać decyzje, zawiadamiać o przeprowadzanych dowodach itd.), by ostatecznie po uzyskaniu rekompensaty przez wskazanego wskazujący mógł otrzymać od niej należną mu część.

¹³ Zob. uchwała SN z 4 czerwca 1987 r., III CZP 28/87, OSNC 1988, nr 10, poz. 133, LEX nr 3388.

¹⁴ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115, poz. 741).

¹⁵ Zob. uchwała SN z 4 lutego 1993 r., III AZP 39/92, OSNC 1993, nr 7–8, poz. 128, LEX nr 9561.

¹⁶ Por. wyrok NSA z 26 kwietnia 2012 r., I OSK 606/11, LEX nr 1271791.

prawnym przysługującego zabużanom „prawa zaliczenia”, a obecnie prawa do rekompensaty. I tak w ocenie Trybunału Konstytucyjnego prawo zaliczenia jest szczególnym prawem majątkowym o charakterze publicznoprawnym¹⁷, co oznacza, że „rodzi ono roszczenia jedynie w relacjach z odpowiednimi organami władzy państwowej i instytucjami państwa”¹⁸, nie może być natomiast przedmiotem obrotu w stosunkach między podmiotami prawa zaliczenia a osobami fizycznymi bądź prawnymi.

Określenie w powyższy sposób charakteru prawnego omawianego uprawnienia nie rozwiało jednak wątpliwości interpretacyjnych na tle stosowania przepisów o wskazaniu, tj. przepisów art. 3 ust. 1 i 2 ustawy zabużańskiej¹⁹. Zarówno organy administracji, jak i sądy różnie oceniały charakter prawny oraz skutki instytucji wskazania. W powyższym kontekście postanowienie NSA tym bardziej stanowi istotny głos w dyskursie dotyczącym omawianej kwestii.

Przypomnieć bowiem należy, iż głosy judykatury były i są różne²⁰. W uchwale składu 7 sędziów SN z dnia 22 czerwca 1989 r.²¹, której nadano moc wiążącej zasady prawnej, uznano, że osoba, której nie przysługuje uprawnienie do ekwiwalentu, nie może wskazać innej osoby do zaliczenia wartości mienia nieruchomości pozostawionego za granicą i nie może także dokonać cesji takiego uprawnienia, nawet gdy miała takie uprawnienie. Kilka lat później, w uchwale SN z dnia 4 lutego 1993 r. wywieziono, iż uprawnienie repatrianta nie jest przenoszalnym cywilnym prawem podmiotowym o charakterze majątkowym, ponieważ nie występuje w ramach określonego stosunku cywilnoprawnego. Ma ono charakter uprawnienia administracyjnoprawnego (ściślej publicznoprawnego), które jest niedziedziczne i nieprzenoszalne²².

Podobne wypowiedzi można odnaleźć na tle obecnie obowiązujących przepisów. NSA w wyroku z dnia 21 maja 2013 r. stwierdził, że zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu

¹⁷ Wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A 2002, nr 7 (53), poz. 97, LEX nr 57106.

¹⁸ Wyrok TK z 15 grudnia 2004 r., K 2/04, LEX nr 140356.

¹⁹ Organy I instancji – wojewodowie – wydający decyzje w sprawach o potwierdzenie prawa do rekompensaty, na pytanie: „Które przepisy ustawy powodują w praktyce ich stosowania problemy interpretacyjne?” podawali m.in. art. 3 ust. 1 i 2 ustawy zabużańskiej w zakresie dotyczącym oświadczenia o wskazaniu osoby uprawnionej do rekompensaty, charakteru wskazania, momentu, w którym wywołuje skutki oraz jego odwołalności, a także wchodzenia/niewchodzenia do masy spadkowej udziałów prawa do rekompensaty po wskazaniu i śmierci „osoby wskazanej” (na podstawie informacji uzyskanych od wojewodów, podanych w odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej na temat wykonania ustawy z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty).

²⁰ Przykładem jest chociażby omawiana sprawa, na kanwie której wydano głosowane orzeczenie, gdzie orzeczenie sądu I instancji jest odmienne niż głosowany wyrok NSA. Zob. też wyrok NSA z 22 maja 2013 r., I OSK 295/12, LEX nr 1557283.

²¹ Sygn. akt III CZP 32/89, OSNC 1989, z. 12, poz. 187, LEX nr 3501.

²² Uchwała SN z dnia 4 lutego 1993 r., III AZP 39/92, LEX nr 9561.

pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP²³ prawo do rekompensaty potwierdzone na podstawie tej ustawy albo odrębnych przepisów jest prawem związanym tylko z osobą uprawnionego²⁴. Wskazanie nie oznacza cesji uprawnień, lecz jest szczególną instytucją, której treścią nie jest nabycie uprawnienia po stronie osoby wskazanej i utrata go po stronie repatrianta²⁵. W konsekwencji wobec niezbywalnego charakteru prawa do rekompensaty, w przypadku zgonu osoby wskazanej, prawo to powraca do osoby wskazującej²⁶.

W treść powyższych wypowiedzi judykatury wpisują się też tezy zawarte w glosowanym orzeczeniu, sprowadzające się do konkluzji, iż w wyniku wskazania osoby, na rzecz której uprawnienie będzie realizowane, nie następuje utrata uprawnienia. Skutkiem wskazania jest jedynie wybór jednego lub kilku spośród pozostałych uprawnionych, na rzecz których ma nastąpić realizacja posiadanego przez osobę wskazującą uprawnienia. Jeżeli zatem uprawniony do rekompensaty, który dokona wskazania, umrze, zanim nastąpi wydanie decyzji potwierdzającej prawo do rekompensaty, to w uprawnienia wskazującego wchodzi jego spadkobiercy, oczywiście ci, którzy spełniają ustawowe przesłanki do uzyskania takiego uprawnienia.

Stanowisko to należy uznać za prawidłowe.

Odwołując się bowiem do powszechnie przyjętych w judykaturze poglądów dotyczących istoty prawa zaliczenia, a obecnie prawa do rekompensaty, tj. uznania, iż jest to uprawnienie publicznoprawne, ściślej administracyjnoprawne, nieprzenoszalne, i uznając wskazanie określone w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy zabużańskiej również jako przesłankę z zakresu materialnego prawa administracyjnego, od której w ogóle zależy możliwość ubiegania się przez spadkobiercę o „prawo zaliczenia” na swoją rzecz, należy niewątpliwie przyjąć, że skuteczność owego „wskazania” zależy od istnienia uprawnienia po stronie wskazującego. To jego status jest źródłem wskazania, przy czym nie oznacza cesji uprawnień²⁷. W przypadku śmierci osoby wskazującej zastosowanie znajduje art. 3 ust. 2 ustawy zabużańskiej, z którego jednoznacznie wynika, że publicznoprawne prawo do rekompensaty z chwilą śmierci repatrianta z mocy ustawy staje się prawem jego spadkobierców i tylko oni mogą ubiegać się o jego potwierdzenie w drodze decyzji bądź wskazać jako „uprawnionego” do tego wystąpienia jednego z nich. Jeśli zatem osoba wskazująca umiera, osobami uprawnionymi

²³ Dz.U. 2014, poz. 1090 ze zm.

²⁴ Por. wyrok NSA z 21 maja 2013 r., I OSK 1856/12, LEX nr 1789195.

²⁵ Wyrok NSA z 26 czerwca 2014 r., I OSK D 2907/12, LEX nr 1518044.

²⁶ Por. wyrok NSA z 19 marca 2019 r., I OSK 1138/17, LEX nr 2732667.

²⁷ Wyrok NSA z 26 czerwca 2014 r., I OSK 2907/12, LEX nr 1518044.

do rekompensaty są jej następcy prawni²⁸. Stąd też należy podzielić stanowisko NSA zaprezentowane w glosowanym orzeczeniu, uznające, że wskazanie pozostaje skuteczne, jedynie o ile osoba wskazująca żyje.

Szczególny charakter prawa do rekompensaty (będącego publicznym, związanym z osobą repatrianta), które jest prawem niezbywalnym (tzn. że jest ono prawem osobistym osób uprawnionych i nie podlega zbyciu na rzecz osób trzecich na mocy umów cywilnoprawnych)²⁹, powoduje, że wskazanie nie rodzi skutków przelewu czy ekspektatywy prawa. Z niezbywalnym charakterem prawa do rekompensaty wiąże się fakt, iż w sytuacji zgonu osoby wskazanej prawo to powraca do osoby wskazującej³⁰. Z kolei jeżeli umiera osoba wskazująca, to prawo do rekompensaty z chwilą jej śmierci z mocy ustawy staje się prawem jej spadkobierców³¹ i to oni, i tylko oni, mogą ubiegać się o jego potwierdzenie w drodze decyzji bądź wskazać jako „uprawnionego” do tego wystąpienia jednego z nich³². Warunkiem *sine qua non* skuteczności owego „wskazania” jest bowiem posiadanie przez osobę wskazującą uprawnienia do rekompensaty³³. Z chwilą jej śmierci krąg podmiotów uprawnionych ulega konfiguracji. W miejsce dotychczasowego spadkobiercy wchodzi kolejni, także uprawnieni do dokonania czynności określonej jako „wskazanie”.

I nie ma racji WSA³⁴, orzekający w przedmiotowej sprawie jako sąd I instancji, opowiadający się za stanowiskiem przeciwnym, m.in. z tej racji, że gdyby osoba wskazująca zmarła po 31 grudnia 2008 r., a zatem po dacie, do której możliwe było złożenie do wojewody wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty, spadkobiercy pozbawieni byłiby możliwości skutecznego

²⁸ Należy jednakże podkreślić, iż prawo do rekompensaty zabużańskiej jest prawem publicznoprawnym, które powstaje po stronie spadkobiercy nie z mocy faktu samego spadkobrania, a na podstawie przepisów ustawy zabużańskiej. Nie jest zatem prawem cywilnym, objętym dyspozycją art. 922 § 1 k.c., i nie wchodzi w skład spadku. Żaden przepis prawa nie wskazuje bowiem, by do spadku mogły wchodzić prawa publicznoprawne. Por. wyrok NSA z 24 maja 2016 r., I OSK 2025/14, LEX nr 2108325.

²⁹ Por. art. 4 ustawy zabużańskiej oraz wyroki WSA w Warszawie z 6 marca 2012 r., I SA/Wa 1683/11, LEX nr 1137301 i 30 kwietnia 2009 r., I SA/Wa 68/09, LEX nr 555163, wyrok NSA z 26 kwietnia 2012 r., I OSK 606/11, LEX nr 1271791, wyrok NSA z 18 lipca 2017 r., II FSK 1704/15, LEX nr 2338374 oraz wyrok TK z 23 października 2012 r., SK 11/12, Dz.U. 2012, poz. 1195.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 17 sierpnia 2016 r., I SA/Wa 438/16, LEX nr 2456716.

³¹ Należy zwrócić uwagę, że przepis art. 3 ust. 2 ustawy zabużańskiej nie stanowi o „dziedziczeniu” w rozumieniu cywilnoprawnym, ale o tym, że w przypadku śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej prawo do rekompensaty „przysługuje” spadkobiercom. Por. E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 254–259 oraz wyrok TK z 23 października 2012 r., SK 11/12, Dz.U. 2012, poz. 1195.

³² Wyrok NSA z 26 czerwca 2014 r., I OSK 2907/12, LEX nr 1518044.

³³ Wskazania osoby będącej spadkobiercą właściciela nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami Polski i uprawnionej do rekompensaty może dokonać jedynie osoba, która sama jest uprawniona do rekompensaty. Por. wyrok NSA z 6 listopada 2014 r., I OSK 2201/14, LEX nr 1657666.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 6 września 2017 r., I SA/Wa 245/17, LEX nr 2799858.

wniesienia takiego wniosku, co skutkowałoby trwałym pozbawieniem możliwości uzyskania rekompensaty z tytułu przynależnego osobie wskazującej udziału w prawie. Z punktu widzenia przedmiotowego prawo do rekompensaty stanowi bowiem jedno uprawnienie z jednego tytułu faktyczno-prawnego. Natomiast przy wielości podmiotów uprawnionych występują one wobec siebie w relacji współuczestnictwa materialnego. W konsekwencji wniosek o potwierdzenie prawa do rekompensaty złożony przez jednego uprawnionego w przypadku, o którym mowa w art. 3 ustawy zabużańskiej, uruchamia postępowanie o potwierdzenie tego prawa przysługującego wszystkim osobom uprawnionym, nawet jeszcze nieujawnionym³⁵.

Z przedstawionych przyczyn uznaję za słuszne stanowisko NSA co do tego, że osoba składająca oświadczenie o charakterze wskazania musi być osobą żyjącą w dacie wydawania decyzji przyznającej prawo do rekompensaty.

³⁵ Por. uchwałę NSA z 9 października 2017 r., I OPS 3/17, LEX nr 2365254.