

Jan Chmielewski

Akademia Leona Koźmińskiego

ORCID: 0000-0001-5818-7339

jchmielewski@alk.edu.pl

Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 kwietnia 2023 r., sygn. akt I OSK 663/22

Glosowany judykat stanowi egzemplifikację skrajnie niewygodnej sytuacji dla organów administracji publicznej, a ponadto – w razie ewentualnej kontroli ich działania – także sądów administracyjnych. Mamy tutaj bowiem do czynienia z ekstremalnym, choć zarazem nieodosobnionym przypadkiem, w którym decyzja administracyjna starosty, ustalająca odszkodowanie za nieruchomości wywłaszczoną w przeszłości (w tym przypadku przed blisko czterdziestu laty), miała zapaść w warunkach braku akt postępowania wywłaszczeniowego, braku rozstrzygnięcia oraz jakichkolwiek informacji potwierdzających fakt zawisłości przedmiotowego postępowania, od których istnienia uzależniona została merytoryczna treść wydawanej współcześnie decyzji. Niniejszy komentarz stanowi nie tyle próbę oceny podjętego przez Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnięcia, które glosator popiera, ile raczej swoisty suplement do rozważań prowadzonych w uzasadnieniu wyroku, w którym przyjęta argumentacja może, w okolicznościach analogicznych do rozpoznawanej sprawy, zostać wzbogacona o poniższe spostrzeżenia. Jest to więc głos w dyskusji, który w intencji autora tekstu powinien przyczynić się do prawidłowego – praworządnego i sprawiedliwego – załatwiania tego typu spraw.

Należy ująć stan faktyczny komentowanej sprawy możliwie najbardziej syntetycznie: po upływie 36 lat od wydania zarządzenia przez naczelnika gminy o przejściu gruntów na własność państwa, strona – będąca spadkobiercą (następcą prawną) pierwotnych właścicieli wywłaszczonej w przeszłości nieruchomości – złożyła wniosek o odszkodowanie, stosownie do art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹. Wedle powołanego prze-

¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 344 ze zm.), dalej jako u.g.n.

pisu u.g.n. starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej wydał odrębną decyzję o odszkodowaniu, gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidywały jego ustalenie. Sądy administracyjne wyraziły pogląd, wedle którego przepis art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. stanowi normatywną podstawę do przyznania odszkodowania za już dokonane pozbawienie prawa do nieruchomości i konsekwentnie może być stosowany do spraw zaszyłych, rozstrzygniętych w przeszłości, w których doszło do pozbawienia prawa do nieruchomości bez ustalonego odszkodowania. Przepis ten bowiem niejako „uaktualnia” regulacje prawne, które przewidywały przyznanie odszkodowania za odjętą nieruchomość, a do wydania aktu o odszkodowaniu nie doszło².

Podkreślenia wymaga to, że w analizowanej sprawie nie zachowała się żadna dokumentacja, która potwierdzałaby fakt wypłaty odszkodowania, co spowodowało konieczność poszukiwania rozwiązań, które – niezależnie od ewidentnego braku dowodów bezpośrednich – przyczyniłyby się do wyjaśnienia sprawy. Sąd I instancji, a w ślad za nim Naczelny Sąd Administracyjny oceniły, że organy w istocie dążyły do skrupulatnego wyjaśnienia sprawy, podejmując szereg drobiazgowych czynności zmierzających m.in. do skompletowania dokumentacji (starosta podjął w tym celu poszukiwania stosownej dokumentacji w wielu instytucjach oraz w jednostkach organizacyjnych znajdujących się w różnych miejscowościach). Organ I instancji przesłuchał w charakterze świadków osoby (bądź ich spadkobierców), które w tym samym czasie na podstawie tego samego aktu zostały wywłaszczone na ten sam cel. Przesłuchano także zatrudnioną wówczas pracownicę urzędu gminy. Starosta wziął pod uwagę wyjaśnienia samej strony, która nie przedstawiła żadnych dowodów na okoliczność tego, że odszkodowanie nie zostało wypłacone. Mimo szeregu czynności podjętych przez organ orzekający na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n., nie udało się zgromadzić dowodów bezpośrednich, pozwalających – w jakimkolwiek stopniu – zrealizować dyrektywy postępowania wynikające z zasady prawdy materialnej. Tym samym organy administracji publicznej obu instancji, a konsekwentnie także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, znalazły się – gdy idzie o stan faktyczny sprawy – w swoistym „pacie”, choć bezspornie podjęły wszelkie możliwe czynności zmierzające do ustalenia stanu faktycznego. Dlatego też finalnie ustalenia faktyczne w sprawie poczynione zostały z uwzględnieniem konstrukcji domniemania faktycznego. Ostatecznie wszystko łącznie organy oceniły tak, że w sprawie odszkodowanie za wywłaszczenie zostało jednak w przeszłości wypłacone. To stanowisko zaaprobowali następnie sądy administracyjne I oraz II instancji.

Zastrzegając, że nie ma identycznych (co do tożsamości podmiotowo-przedmiotowej) spraw administracyjnych, na kanwie komentowanego wyroku moż-

² Wyrok NSA z 24 lutego 2022 r., sygn. akt I OSK 820/21, CBOSA.

na pokusić się o sformułowanie pewnych uniwersalnych prawideł, nadających się do wykorzystania w mogących się pojawić w przyszłości zbliżonych stanach faktycznych oraz prawnych.

I tak od razu należy odrzucić jako nieuprawnione twierdzenie, zgodnie z którym skoro złożono wniosek o odszkodowanie, to *eo ipso* takie odszkodowanie nie zostało nigdy wypłacone. Podmiot składający wniosek, zwłaszcza jeśli jest następcą prawnym strony (stron) postępowania wyłączeniowego, może na temat odszkodowania po prostu nie mieć żadnej wiedzy i w konsekwencji działać w przekonaniu, że jakieś uprawnienie jemu po prostu przysługuje, albo też działać w złej wierze – intencjonalnie ponawiać wniosek w celu uzyskania dodatkowego odszkodowania. Toteż nie należy z góry wykluczać, że odszkodowanie zostało jednak w przeszłości wypłacone. Pomijamy też kwestię tego, co wydaje się oczywiste, a mianowicie konieczności rekonstrukcji akt. W praktyce takie sytuacje właściwie nie zachodzą ze względu na brak stosownych uregulowań w materii procedury administracyjnej i przez dążenie organu do dochowania dyrektyw wynikających z zasady ekonomiki procesowej.

Kluczowym zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia przez organ wydający decyzję pozostaje fakt, czy odszkodowanie rzeczywiście zostało przyznane. W tej sytuacji, w obliczu braku dokumentacji sprawy, rodzi się pytanie o to, w jaki sposób organ powinien przeprowadzić administracyjne postępowanie dowodowe zmierzające do ustalenia prawdy materialnej.

Podjęcie szeregu czynności procesowych i wyczerpanie wszelkich dostępnych środków dowodowych może bowiem nie doprowadzić do ustalenia rzeczywistego obrazu sprawy. Zarazem, właśnie z uwagi na kompleksowe wysiłki procesowe podejmowane przez organ, nie sposób skutecznie stawiać mu zarzutu zaniechania realizacji zasady ogólnej wynikającej z art. 7 *in medio* Kodeksu postępowania administracyjnego³. Trzeba wtedy, po wyczerpaniu wszelkich dostępnych dowodów, zastosować sposób dochodzenia do prawdy materialnej, opierający się na ustalaniu faktów w drodze wnioskowania, także w innej wersji niż miało to miejsce w komentowanym wyroku. Tutaj właśnie *mutatis mutandis* mogą okazać się pomocne metody ustalania faktów historycznych, które w warsztacie badawczym historyka stają się tzw. faktami historiograficznymi prowadzącymi badacza do ustalenia prawdy historycznej, a w przypadku postępowania administracyjnego – faktami, których stwierdzenie wystąpienia aktualizuje normę prawną stanowiącą materialnoprawne podstawy rozstrzygnięcia. Analizowany problem dotyczy bowiem zagadnień należących do przeszłości, nierzadko sprzed kilkudziesięciu lat, w swojej istocie *par excellence* – historycznych.

Wobec braku jakichkolwiek (materialnych) dowodów potwierdzających wystąpienie w przeszłości określonego faktu lub zdarzenia kluczowe staje się

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 803 ze zm.).

wnioskowanie, które oznacza, w przypadku wnioskowania w administracyjnym prawie procesowym, stosunek między faktami uprawniający do uznania pewnych faktów na podstawie uznania innych faktów⁴. Jednocześnie tak pojmowane wnioskowanie pozostaje w inherentnym związku z dowodzeniem, oznaczającym – w sferze logicznej – „proces myślowy polegający na rozwiązywaniu zadania, które domaga się, by pewne zdanie całkowicie dane w samym zadaniu wywnioskować ze zdań innych już uprzednio uznanych. (...) Należy więc do procesów myślowych kierowanych zadaniem (...) Rozwiązanie tego zadania wymaga m. in. wnioskowania. Wnioskowanie jest więc częścią składową dowodzenia”⁵.

Skierujmy teraz naszą uwagę na wnioskowania najbardziej powszechne i zarazem wiodące, jakimi są dedukcja oraz indukcja. Wedle klasycznej koncepcji pojęcia te cechuje treściowa antynomia, gdyż dedukcja zakłada wnioskowanie od ogółu do szczegółu, podczas gdy indukcja przeciwnie – przechodzenie od twierdzeń mniej ogólnych do bardziej ogólnych, tj. wnioskowanie o prawdziwości racji (wniosków w szerokim znaczeniu tego słowa) z prawdziwości następstw (przesłanek w szerokim znaczeniu tego słowa)⁶. Na potrzeby prowadzonego wywodu przyjmijmy jednak takie znaczenie wnioskowania dedukcyjnego oraz indukcyjnego, jakie nadaje tym pojęciom metodologia nauk historycznych zajmująca się ustalaniem zaszłych faktów. Wszak centralnym problemem komentowanego wyroku pozostaje kwestia potwierdzenia lub obalenia (falsyfikacji) wystąpienia w przeszłości faktu wypłacenia odszkodowania. W rezultacie w miejsce dedukcji wprowadzamy metodę pośredniego ustalania faktów, natomiast indukcję można zastąpić metodą bezpośredniego ustalania faktów. Przy czym w wyniku drugiej z nich uzyskujemy pewność (względna) wniosków, podczas gdy w wyniku pierwszej – zaledwie prawdopodobieństwo⁷.

Skoro w niektórych stanach faktycznych w ogóle brakuje dowodowych materiałów źródłowych (dokumenty urzędowe, dokumenty prywatne, decyzje administracyjne, oświadczenia stron itd.), stwarzających względną pewność zaistnienia określonych faktów, to w konsekwencji trzeba, prowadząc postępowanie dowodowe, koncentrować się na różnych metodach pośredniego ustalania faktów.

W tej sytuacji od razu przychodzi na myśl metoda wnioskowania *per analogiam*, która – w największym uproszczeniu – zakłada zestawianie ze sobą porównywalnych (zbliżonych gatunkowo) zjawisk bądź zdarzeń. Jeżeli w określonym czasie określone podmioty znajdujące się w tożsamym stanie prawnym

⁴ Zob. W. Gawlik, *U podstaw klasyfikacji rozumowań*, „Collectanea Theologica” 1955, nr 4, s. 593.

⁵ K. Ajdukiewicz, *Klasyfikacja rozumowań*, „Studia Logica” 1955, t. II, s. 288.

⁶ L.J. Świeca, R. Simiński, *Klasyfikator makiawelizmu – rozszerzone wnioskowanie indukcyjne; teoria zbiorów przybliżonych (rough set theory)*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2017, nr 1, s. 458.

⁷ J. Topolski, *Metodologia historii*, Warszawa 1984, s. 385.

(co do normatywnych podstaw rozstrzygnięcia) oraz zbliżonej sytuacji faktycznej uzyskiwały indywidualne akty administracyjne o oznaczonej treści, to trudno racjonalnie zakładać, aby tego rodzaju akt nie został – na zasadzie wyjątku – skierowany do jednego z tych podmiotów. Stąd też takie wnioskowanie, obejmujące zjawiska bądź zdarzenia zawężone do konkretnego czasookresu lub konkretnego wycinka obszaru państwa (rozumianego tutaj jako właściwość miejscowa organu), można określać również jako wnioskowanie porównawcze w ujęciu chronologicznym lub wnioskowanie porównawcze w ujęciu terytorialnym (w zależności od tego, który z wymienionych aspektów jest w danym stanie faktycznym bardziej miarodajny dla uprawdopodobnienia prawdziwości twierdzenia o faktach).

Powyższe wnioskowanie opiera się na hipotezie, zgodnie z którą zdarzenie w stosunku do większej liczby osób co do zasady nie powinno prowadzić do pominięcia przypadków jednostkowych. Ma ono przy tym tę wadę, że odnosi się wyłącznie do spraw, w których zdarzenie – nawet jeśli rozciągnięte w czasie – dotyczyło wielu podmiotów. Nie uwzględnia jednocześnie czynników wewnątrzadministracyjnych będących pochodną złożonych socjo-psychologicznie zachowań, niekoniecznie racjonalnych⁸, urzędników, którzy to – z różnych przyczyn – mogą przecież w swoich działaniach pominąć jakiś podmiot (lub nawet ich większą liczbę). Administracja to bowiem najpierw planowe zgrupowanie ludzi (wraz z właściwymi im „cechami charakteru i umysłu”), dopiero potem suma urzędów, którymi dysponują⁹. A skoro tak, to ludzie ci mogą okazywać się w procesie administrowania artystami, biegłymi fachowcami, co w równej mierze dyletanckimi amatorami (tzw. osobiste cechy administrujących)¹⁰, słowem – prezentują całe spektrum postaw, także przypadłości i deficytów utrudniających prawidłowe wykonywanie administracji; nie należy więc z góry wykluczać z ich strony błędów, a nawet (intencjonalnych) przeoczeń.

Drugi rodzaj wnioskowania, możliwy do aplikowania w analizowanych stanach faktycznych, to *argumentum ex silentio*. Wedle prezentowanego tutaj rozumowania brak akt sprawy może paradoksalnie świadczyć na rzecz tego, że odszkodowanie zostało jednak wypłacone. Ten rodzaj wnioskowania „bywa (...) wykorzystywany dla stwierdzeń o tym, że pewne fakty wydarzyły się. Mówi się wtedy zwykle, że brak zarejestrowania faktu świadczy o wysokiej powszechności tego typu faktów”¹¹. Jeżeli zatem w danym czasie na danym obszarze wykształciła się jakaś praktyka postępowania (w relacji do tego czasookresu oraz obszaru), to brak zarejestrowania określonego faktu w ramach tej praktyki mógł być powodowany nadmierną liczbą spraw, nie zaś w ogóle

⁸ Zob. P. Chmielewski, *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Warszawa 2011, s. 317.

⁹ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 228.

¹⁰ Ibidem, s. 229–230.

¹¹ J. Topolski, op. cit., s. 400.

brakiem wystąpienia faktu lub zdarzenia. Wnoskowanie *argumentum ex silentio* musi być jednak stosowane bardzo ostrożnie, gdyż posiada ono – jako metoda pośredniego ustalania faktów – dość istotne mankamenty. Mianowicie podstawowym problemem pozostaje w tym przypadku to, że z niezarejestrowania faktu możemy wnosić zarówno o jego istnieniu, jak i nieistnieniu, a oba warianty są równie prawdopodobne. W tej sytuacji najbardziej celowe i chyba też racjonalne, w każdym razie czyniące zadość wymogom zasad postępowania dowodowego, jest potwierdzenie tego faktu w formie zeznań przez osoby (lub ich następców prawnych), które odszkodowanie jednak otrzymały, jeśli tylko uzyskanie takich zeznań jest w ogóle możliwe. Przy czym nie chodzi tutaj o wykazanie, że fakt nie wystąpił, ale że wystąpił aczkolwiek w ogóle nie został zarejestrowany (np. w postaci akt administracyjnych).

Czy przedstawiony sposób prowadzenia postępowania wyjaśniającego, w tym dowodowego, z uwzględnieniem ww. wnioskowań (rozumowań) jest niezawodny? Z całą pewnością należy na to pytanie odpowiedzieć przecząco, gdyż nie stanowią one prostego panaceum na brak akt sprawy administracyjnej oraz wydawanych w jej granicach aktów, a po ich zastosowaniu nie sposób mówić o całkowicie pewnym, niezachwianym ustaleniu prawdy materialnej. Należy raczej wskazywać na uprawdopodobnienie wystąpienia jakiegoś faktu (zdarzenia), tutaj – najpierw ustalenia, a następnie wypłacenia odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomości. Zatem wskazane wnioskowania nie są w stanie konkluzywnie – w sposób niebudzący wątpliwości – potwierdzić lub podważyć faktu uzyskania odszkodowania. Niemniej ich stosowanie przyczynia się do zwiększenia prawdopodobieństwa, że dany stan faktyczny podpada pod hipotezę normy administracyjnego prawa materialnego. Organ nie ustala prawdy materialnej w sposób nieograniczony pod względem temporalnym, gdyż takie działanie organu nigdy by się nie kończyło. Trzeba ostatecznie wskazać jakąś cezurę otwierającą drogę do wiążącego ustalenia konsekwencji normy prawnej. Tym momentem może być koniec procesu wnioskowania. Ponadto w orzecznictwie przyjmuje się, że w sytuacji, w której strona zamierza dochodzić swoich praw po upływie kilkudziesięciu lat od daty zaistnienia okoliczności faktycznych uzasadniających dochodzenie tych praw, musi liczyć się z tym, że z uwagi na upływ czasu, może nie być możliwe poczynienie korzystnych dla niej ustaleń. Wówczas, właśnie z uwagi na brak dowodów, szczególnie istotne staje się dokonywanie ustaleń faktycznych przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności sprawy¹². Powoduje to, że poza dowodami materialnymi, których niekiedy po prostu nie ma (jak w realiach komentowanej sprawy), organ, dążąc do skrupulatnego ustalenia rzeczywistego obrazu sprawy, bazuje na rozumowaniu chociażby pośrednio potwierdzającym (albo negującym) wystąpienie tych faktów lub zdarzeń.

¹² Zob. wyrok NSA z 26 lipca 2022 r., sygn. akt I OSK 1893/21, CBOSA.

Wykaz literatury

- Ajdukiewicz K., *Klasyfikacja rozumowań*, „Studia Logica” 1955, t. II.
- Chmielewski P., *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Poltext, Warszawa 2011.
- Gawlik W., *U podstaw klasyfikacji rozumowań*, „Collectanea Theologica” 1955, nr 4.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Zakamycze, Kraków 2003.
- Świeca L.J., Simiński R., *Klasyfikator makiawelizmu – rozszerzone wnioskowanie indukcyjne; teoria zbiorów przybliżonych (rough set theory)*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2017, nr 1.
- Topolski J., *Metodologia historii*, PWN, Warszawa 1984.

Summary

Approval gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 27 April 2023, ref. No. I OSK 663/22

Keywords: administrative law, expropriation proceedings, administrative files, administrative decisions, conclusions, factual presumptions.

The aim of the article is to strengthen the statement of the Supreme Administrative Court expressed in the commented judgment regarding a case in which, due to the significant passage of time, it is not possible to provide direct evidence confirming that compensation for the property taken over by the State was paid in the past. In other words, these are extremely difficult cases where, in the absence of administrative files and any information confirming the fact that the proceedings are ongoing, public administration bodies have to *lege artis* decide, whether compensation should be paid for the takeover of land to the State as part of the said proceedings (which – according to the applicant – never happened). Thus, determining the material truth is very problematic, and the authorities are forced to rely on factual inferences and presumptions. The Glossator, fully approving the position of the Supreme Administrative Court, which led the adjudicating panel to the conclusion that compensation in the commented case had been paid, was trying to supplement the argumentation by referring to reasoning *per analogiam* and *argumentum ex silentio* – techniques appropriate for research on historical facts. These techniques can be taking into account the existing differences applied to administrative proceedings to maximize the procedural directives resulting from the principle of substantive truth.

