



**Pan**  
**Tomasz Grodzki**  
Marszałek Senatu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na pismo z 15 maja 2020 r.<sup>1</sup> przekazujące tekst oświadczenia, złożonego przez Pana Senatora Jana M. Jackowskiego podczas 10. posiedzenia Senatu RP w dniu 13 maja 2020 r., dotyczącego przebiegu postępowania administracyjnego, na wstępie pragnę zaznaczyć, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Minister SWiA) w pełni rozumie i podziela stanowisko Pana Senatora, iż kwestia zadośćuczynienia osobom, które w związku z wybuchem II Wojny Światowej i późniejszą zmianą granic pozostawiły swoje mienie nieruchomości na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezwykle istotna. Administracja publiczna dokłada wszelkich starań, aby uprawnieni do rekompensat zabużańskich rzeczywiście je otrzymali. Dowodem tego jest chociażby ogromna liczba wypłaconych z tego tytułu świadczeń pieniężnych. Przy czym trzeba mieć na uwadze, że organy w swym działaniu muszą kierować się generalną dyrektywą zapisaną w art. 7 Konstytucji RP i bezwzględnie jej przestrzegać. Zasada ta jest również powielona w art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>2</sup> (kpa). Z tego względu, ocena dochowania podstawowych zasad postępowania administracyjnego nie może być dokonywana w oderwaniu od przepisów zarówno kpa, jak i innych ustaw.

Ocenę naruszenia przez organ art. 12 kpa należy rozpatrywać indywidualnie w konkretnej sprawie, mając na względzie specyfikę spraw regulowanych ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. *o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>3</sup> (zwanej dalej: ustawą), w tym stopień ich zawiłości, wynikający ze znacznego upływu czasu i trudności w pozyskaniu dokumentów. Słuszność takiego sposobu podejścia potwierdza orzecznictwo. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gorzowie Wielkopolskim z 26 listopada 2015 r.<sup>4</sup> Sąd wprost wskazał, że: *trzeba jednak zwrócić uwagę, że już w konstrukcji art. 12 §1 kpa mamy do czynienia z koniunkcją zawierającą się w wyrażeniu „wnikliwie i szybko”. Oznacza to, że szybkość działania nie jest przesłanką bezwzględną i dominującą, bowiem występuje w koniunkcji z wnikliwością działania organu, zatem już z tego wynika, że organ ma prowadzić postępowanie przestrzegając obu tych jego wyznaczników w równej mierze, co nie pozwala, by dominujące znaczenie przypisać szybkości postępowania; wręcz niedopuszczalne jest, by stało się to kosztem wnikliwego zbadania sprawy we wszystkich jej aspektach mających istotne znaczenie dla wyniku sprawy. W rozważanej kwestii nie można również tracić z pola widzenia tego, że zasada wyrażona w art. 12 kpa jest jedną z kilku dyrektyw prowadzenia postępowania, niemającą przy tym nadrzędnego charakteru nad innymi zasadami ogólnymi. Podkreślić wręcz należy, że organy nie mogą, w imię zasady szybkości postępowania, zrezygnować z obowiązku działania na podstawie przepisów prawa (art. 6 kpa), stania na straży praworządności (cyt. art. 21 ust.2 pkt 1 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich),*

<sup>1</sup> Sygn. BPS/043-10-273/20.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2097.

<sup>4</sup> Sygn. II SAB/Go 71/15.

czy z realizacji zasady prawdy materialnej (art. 7 kpa). Jak wskazano w powyższym orzeczeniu, obowiązek załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki (art. 35 §1 kpa) pozostaje w bezpośrednim związku z zasadami wymienionymi w art. 7, 8 i 12 kpa. Zatem nie sposób się zgodzić z twierdzeniem jakoby, w sprawie wszczętej z wniosku osoby, o której mowa w oświadczeniu Pana Senatora, nie zostały dochowane podstawowe zasady postępowania administracyjnego.

Minister SWiA podziela również pogląd Pana Senatora dotyczący kwestii związania zaleceniami i stanowiskiem sądu administracyjnego w danej sprawie, co wynika wprost z brzmienia art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*<sup>5</sup> (ppsa). Niemniej, nie można zgodzić się ze stanowiskiem, jakoby w wyroku z 7 listopada 2016 r.<sup>6</sup> Sąd rozstrzygnął, że Strona postępowania przedstawiła podstawowe dokumenty potwierdzające pozostawienie nieruchomości na byłym terytorium RP. Wskazał on jedynie, że oświadczenia świadków spełniają wymogi formalne zawarte w art. 6 ust. 5 ustawy, jednakże dowody te, jak wszystkie dowody zgromadzone w sprawie, podlegają ocenie na podstawie całości kształtu materiału dowodowego czy udowadniają daną okoliczność. Wypełniając więc wytyczne Sądu, Minister SWiA w decyzji z 25 kwietnia 2019 r. dokonał ponownej analizy całości zgromadzonej dokumentacji w sprawie i szczegółowo uzasadnił dlaczego uznał, że okoliczność pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP nie została udowodniona. Strona na okoliczność udowodnienia własności pozostawionych nieruchomości przedłożyła jedynie oświadczenia świadków, kopię karty z księgi adresowej Polski z 1930 r., fragmenty: *Słownika Geograficznego Królestwa Polskiego* i książek: *Tam byliśmy*, *Dzieje rezydencji na dawnych kresach Rzeczypospolitej* oraz tygodnika *Życie nowogródzkie* (nr 19 z 17 września 1927 r.), a także kopie: map z Centralnego Archiwum Wojskowego w Warszawie i fotografii opatrzonej opisami. Ponadto Strona przedstawiła protokół oględzin i wyników pomiarów majątku ziemskiego Obryń oraz dokumenty dotyczące pożyczki zaciągniętej przez poprzednika prawnego Strony oraz wyceny majątku Obryna z 1907 r. Zebrany materiał zawiera zaledwie wzmianki na temat losów majątku Obryń i ww. osoby. Większość dowodów odnosi się do okresu z lat dwudziestych XX wieku i wcześniejszych. Korespondencja z Wileńskim Bankiem Ziemiemskim świadczy o udzielanych pożyczkach oraz działaniach banku związanych z odzyskaniem zaciągniętych zobowiązań. Tego rodzaju dokumentacja może mieć w sprawie jedynie charakter posiłkowy. Na podstawie powyższych dowodów można jedynie domniemywać, że poprzednik prawny Strony był właścicielem nieruchomości gruntowych w postaci ziemi ornej, rezerwatu, parku i budynków wchodzących w skład majątku Obryń (Obryna). Organ administracyjny oceniając, czy w sprawie o przyznanie prawa do rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami RP zostały spełnione wymogi ustawy, nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu. W przedmiotowej sprawie brak jest dowodów z dokumentów urzędowych potwierdzających przysługiwanie prawa własności, tj. ksiąg wieczystych, aktów notarialnych, co jest bardzo istotne w przypadkach dotyczących majątku ziemskiego o dużej wielkości i znacznej wartości. Organ administracji publicznej, żeby podjąć decyzję potwierdzającą prawo do rekompensaty, musi oprzeć swe rozstrzygnięcie na podstawie materiału dowodowego bezspornie udowadniającego własność nieruchomości. W omawianej sprawie nie zostało udowodnione spełnienie przesłanki wynikającej z art. 2 ustawy.

Nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem, że *prawo do rekompensaty potwierdził ostatecznie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 grudnia 2019 r.* Orzeczenie to jest nieprawomocne, a WSA w Warszawie nie jest właściwy do potwierdzania prawa do rekompensaty i nie może działać za organ administracji publicznej. Gdyby przyjąć założenie zawarte w oświadczeniu Pana Senatora, że WSA w Warszawie potwierdził prawo do rekompensaty, to zbędne byłoby wydawanie stosownych decyzji przez organy administracji publicznej. W tym miejscu należy zauważyć, że oceny legalności działania organów dokonują sądy administracyjne, które mogą ewentualnie zająć odmienne stanowisko i uchylić zaskarżoną decyzję. Przy czym trzeba mieć

<sup>5</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Warszawie o sygn. I Sa/Wa 1030/16.

na względzie, że dopiero prawomocny wyrok wiąże strony postępowania sądowego. W związku ze złożeniem przez Ministra SWiA, stosownie do art. 177 §1 ppsa, skargi kasacyjnej od wyroku WSA w Warszawie z 13 grudnia 2019 r.<sup>7</sup>, dopiero wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) będzie miał prawomocny charakter.

Dodatkowo, odnosząc się do kwestii składania na kolejnych rozprawach nowych dokumentów w sprawie, podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy, do wniosku<sup>8</sup> należy dołączyć dowody świadczące o pozostawieniu nieruchomości poza obecnymi granicami RP<sup>9</sup> oraz o rodzaju i powierzchni tych nieruchomości. Gdyby pełnomocnicy Strony działali zgodnie z brzmieniem ww. przepisu, organy analizując sprawę, od razu mogłyby orzekać na podstawie całokształtu materiału dowodowego. Ponadto można założyć, że również WSA w Warszawie rozpatrując skargę, dokonywałby oceny legalności zaskarżonej decyzji, co przejawia się w badaniu, czy organ administracji ustalił stan faktyczny zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej, a następnie czy dokonał prawidłowej subsumcji ustalonego stanu faktycznego do dyspozycji przepisów prawa materialnego, na podstawie kompletnego materiału dowodowego, a nie jak w analizowanym przypadku, gdy materiał był uzupełniany podczas rozprawy. Działanie pełnomocników Strony, polegające na dołączaniu nowych dowodów dopiero podczas spraw sądowych, nie przyspieszyło toku przedmiotowego postępowania. Na jego długość ma także wpływ fakt, że postępowanie administracyjne jest prowadzone zarówno przez organy administracji publicznej w I i II instancji, a następnie postępowanie sądowno-administracyjne toczy się przed WSA w Warszawie i Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Nawiązując do oświadczenia złożonego podczas 5. posiedzenia Senatu RP, w którym Pan Senator wskazał, że organy dopuściły się rażących błędów, trzeba podkreślić, że zarówno kpa, jak i ppsa zupełnie odmiennie traktują *rażące naruszenia* od *naruszeń* – nie są to sformułowania stosowane zamiennie. W przypadku rażącego naruszenia prawa sankcje mają znacznie dalej idące konsekwencje, bowiem stwierdza się nieważność decyzji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie tego nie uczynił w żadnym z wydanych w przedmiotowej sprawie wyroków. Zatem nie stwierdzono również rażącego naruszenia prawa.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że po wydaniu – w wyniku rozpatrzenia skargi kasacyjnej – wyroku przez Naczelną Sąd Administracyjny, organy administracji publicznej będą mogły, w zależności od treści orzeczenia, podjąć stosowne działania w sprawie.

Z poważaniem  
MINISTER  
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI  
z up. Paweł Szefernaker  
Sekretarz Stanu  
- podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym -

<sup>7</sup> Sygn. I Sa/WA 1375/19.

<sup>8</sup> O którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy.

<sup>9</sup> Z przyczyn, o których mowa w art. 1 ustawy.