

**Oświadczenie złożone
przez senatora Jana Marię Jackowskiego
na 16. posiedzeniu Senatu
w dniu 14 października 2020 r.**

Oświadczenie skierowane do ministra spraw wewnętrznych i administracji Mariusza Kamińskiego

Uprzejmie dziękuję za nadesłane Panu Marszałkowi Senatu pismo odnoszące się do mojego oświadczenia złożonego podczas 10. posiedzenia Senatu RP w dniu 13 maja 2020 r., dotyczącego przebiegu postępowania administracyjnego w tzw. sprawie zabużańskiej. Pragnę podkreślić, że sprawa pani C.K. stanowiła jedynie ilustrację problemu, z którym boryka się bardzo duża grupa Zabużan ubiegających się o uzyskanie rekompensaty za mienie pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w związku z II wojną światową.

Podstawę prawną roszczeń Zabużan stanowi ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 2017 r., pozycja 2097), zwana dalej ustawą zabużańską. W swoim oświadczeniu z 13 maja 2020 r. wskazałem na szereg konkretnych problemów, z którymi borykają się osoby ubiegające się o należne im świadczenie rekompensacyjne. Warto przypomnieć, że do roku 2004, tzn. do daty wydania orzeczenia Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, tj. dnia 22 czerwca 2004, w sprawie Broniowski vs Polska (skarga nr 31443/96), roszczenia zabużańskie w praktyce nie były zaspokajane, a liczne ustawodawstwo i praktyka organów administracyjnych pozbawiło Zabużan faktycznej realizacji ich roszczeń. W znanym wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., sygnatura K 33/02, Trybunał Konstytucyjny uznał, że istniejące w dacie orzekania Trybunału uregulowania prawne stanowią jedynie wydmuszkę prawa, nie zapewniając uprawnionym realizacji należnych im praw. Obserwując od wielu lat starania Zabużan o otrzymanie od państwa należnych im świadczeń, muszę z ubolewaniem stwierdzić, że praktyka organów państwowych nie zmieniła się i w dalszym ciągu przed Zabużanami zostają postawione często niemożliwe do realizacji żądania, prowadzące w konsekwencji do niemożności zrealizowania ich praw. Taka postawa organów administracji państwowej jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nakazującym organom państwa pogłębianie zaufania obywateli do jego funkcjonowania. Przypomnieć należy, że z przywołanego przepisu konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, orzecznictwo sądowe oraz nauka prawa wyprowadziły szereg konkretnych zasad bardzo dokładnie opisujących sposób funkcjonowania państwa. Obywatel nie powinien zderzać się z obojętnością urzędników państwowych, a przeciwnie, należy wspomagać go w uzyskaniu słusznych praw. Obywatel nie powinien być zmuszany do zrealizowania obowiązków, które utrudniają bądź też uniemożliwiają uzyskanie satysfakcjonujących go rozstrzygnięć. Warto też odnieść się w tym momencie do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a szczególnie do art. 6.

Przechodząc do zasygnalizowanych problemów Zabużan, podkreślam, że w sprawie pani C.K., jak w krzywym zwierciadle, odbiły się wszystkie uchybienia państwa polskiego podczas realizacji spraw zabużańskich. W swoim oświadczeniu zwróciłem uwagę na następujące problemy.

A. Obowiązek organów administracji dotyczący niezwłocznego załatwiania spraw merytorycznie z uwzględnieniem wskazań zawartych w rozstrzygnięciach w wyrokach sądów administracyjnych (art. 12 k.p.a. i art. 153 p.p.s.a.).

B. W postępowaniach zabużańskich bardzo często łamane są podstawowe zasady postępowania administracyjnego określone w następujących artykułach kodeksu postępowania administracyjnego: w art. 6 k.p.a. wyrażającym zasadę praworządności, zgodnie z którym organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa; w art. 7 k.p.a. stanowiącym, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli – jest to zasada prawdy obiektywnej. Z kolei zasada rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony, gdy w sprawie pozostają wątpliwości, została unormowana w treści art. 7a § 1 k.p.a., zgodnie z którym, jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Zasada pogłębiania zaufania wyrażona w art. 8 k.p.a. stanowi zaś, iż organy administracji publicznej prowadzą

postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Istotną zasadą jest również zasada trwałości decyzji administracyjnej oraz zasada związania ich treścią innych podmiotów.

C. W swoim oświadczeniu zakwestionowałem także zarzut, jakoby w sprawie pani C.K. nie było podstawowych dokumentów potwierdzających pozostawienie mienia nieruchomości na byłym terytorium RP w związku z II wojną światową. Zaakcentowałem, że pogląd przeciwny został wyrażony w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 7 listopada 2016 r., I SA/Wa 1030/16. Podkreśliłem także działania wojewody mazowieckiego, który pozyskał z archiwum Republiki Litewskiej dokumenty potwierdzające własność i wielkość majątku pozostawionego przez poprzednika prawnego pani C.K.

D. Szczególnie bulwersujący był fakt stwierdzenia rzekomego niespełnienia przez panią C.K. warunków określonych w art. 2 ustawy zabużańskiej w sytuacji, gdy wojewoda mazowiecki w dniu 18 marca 2010 r. wydał postanowienie, w którym stwierdził, że pani C.K. warunki te spełnia, a następnie w dniu 7 lipca 2015 r. w orzeczeniu wstępnym potwierdził spełnianie przez zainteresowaną tych warunków. Stanowisko wojewody mazowieckiego zostało zaakceptowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 grudnia 2019 r.

E. W swoim oświadczeniu podniosłem, że nietrafne jest stawianie zarzutu przewlekłości postępowania wywołanego inicjatywą dowodową pełnomocników pani C.K., gdyż nie powodowało to w żadnym wypadku przedłużenia postępowania.

F. Wskazałem, że wbrew stanowisku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2016 r. podczas ponownego rozpoznania sprawy Minister nie dokonał rzeczowej analizy znajdujących się w aktach sprawy oświadczeń świadków co do posiadania przez poprzednika prawnego C.K. nieruchomości i ich obszaru na byłym terytorium RP, co stanowi jednoznaczne naruszenie art. 153 p.p.s.a. W odpowiedzi na moje oświadczenie Pan Minister przyznał powszechnie znany fakt występowania istotnych trudności dowodowych podczas gromadzenia dokumentacji związanej z mieniem pozostawionym poza obecnymi granicami RP w związku z II wojną światową, akcentując wyłącznie nakaz wnikliwego rozpoznania spraw wynikających z art. 12 § 1 k.p.a. Pan Minister ma niewątpliwie rację, gdy zwraca uwagę na tę okoliczność, jednakże winien wziąć pod uwagę okres, w jakim toczy się postępowanie z wniosku pani C.K., który wynosi już 12 lat. Podkreślić należy, że pełnomocnicy procesowi zainteresowanej wykazują ogromną inicjatywę w pozyskiwaniu dowodów, przedkładając je niezwłocznie po uzyskaniu na każdym etapie postępowania. Jeśli dokumenty te pozyskali w czasie, gdy sprawa ta oczekiwała na orzeczenie Sądu Administracyjnego, to niewątpliwie ich obowiązkiem było niezwłoczne przekazanie tychże dokumentów do uprawnionego organu, w tym przypadku Sądu Administracyjnego.

Na stronie 3 odpowiedzi został zawarty zarzut, jakoby to strony same były winne przedłużaniu postępowania, mimo deklarowanego na wstępie zrozumienia, złożoności i bardzo trudnych dowodowo spraw zabużańskich. Oczekiwanie Pana Ministra, że każdy dokument będzie natychmiast dostępny dla zainteresowanych, jest oczywiście błędne, bardzo często bowiem jest tak, że z jednego pozyskanego dokumentu rodzi się inicjatywa dowodowa dalej idąca.

Z trudności, jakie napotykają Zabużanie, zdawał sobie w pełni sprawę Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 15 grudnia 2004 r. (K 2/04) wyraźnie podkreślił, że ma świadomość występowania realnych trudności w poświadczeniu praw majątkowych tzw. Zabużan. Trudności te są następstwem upływu 60 lat od czasu ich przesiedlenia z terytoriów objętych w 1944 r. granicami byłych Białoruskiej SRR, Litewskiej SRR i Ukraińskiej SRR, zniszczeń dokumentacji w okresie działań wojennych oraz niskiej dostępności dokumentacji (prawnej i geodezyjnej) w miejscach pozostawienia nieruchomości stanowiących tzw. mienie zabużańskie. Dodatkowe utrudnienia wynikają z niedokonania wiarygodnych szacunków wartości ubezpieczeniowej pozostałego mienia zabużańskiego oraz niedostatecznej troski o dokumentowanie praw majątkowych przesiedlanych obywateli polskich po stronie odpowiednich instytucji publicznych byłych Białoruskiej SRR, Litewskiej SRR i Ukraińskiej SRR (w realiach ustrojowych niekorzystnych dla własności prywatnej). W tym stanie rzeczy konieczne staje się sięganie po inne niż nader fragmentaryczna i niekompletna dokumentacja środki dowodowe, w tym w szerszym niż w typowym zakresie po zeznania świadków (pkt III.14 uzasadnienia wyroku w sprawie K 2/04).

W świetle przywołanego judykatu nie ma racji Pan Minister w swojej odpowiedzi, w której akcentuje bezwzględne pierwszeństwo dowodu z dokumentów, deprecjonując wartość dowodową zeznań świadków. Trzeba przypomnieć, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 listopada 2016 r. uznał w pełni walor dowodowy tych oświadczeń i nakazał ich konfrontowanie z innymi dowodami w sprawie, czego Minister nie dokonał, a w efekcie sąd w wyroku z 13 grudnia 2019 r. potwierdził uchybienia w działaniach Ministra, a przede wszystkim naruszenie art. 153 p.p.s.a.

Nie zasługuje na uwzględnienie deprecjonowanie przez Ministra dowodów z lat dwudziestych XX w. potwierdzających tytuł własności i wielkość majątku nieruchomości pozostawionego przez poprzednika prawnego C.K. Z całą mocą zaprotestować należy przeciwko stwierdzeniu, jakoby strona wnioskująca próbowała stworzyć jakiegokolwiek domniemania prawne czy faktyczne, gdyż każdy dowód oceniany łącznie z innymi pozwala na przeprowadzenie rzetelnej analizy tytułu własności i obszaru pozostawionej nieruchomości, tak jak tego wymaga art. 7 k.p.a. Podnieść należy, że kodeksowi postępowania administracyjnego, w przeciwieństwie do innych procedur, nie jest znana instytucja domniemań faktycznych czy prawnych, jednak nic nie stoi na przeszkodzie, aby z konkretnych dokumentów wyprowadzić określone wnioski, w szczególności, gdy są one wsparte dowodami osobowymi. Przywołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego daje do tego pełną podstawę.

Rację ma Pan Minister, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego został zaskarżony do Naczelnego Sądu Administracyjnego, tym niemniej jest to już kolejny wyrok sądu administracyjnego w tej sprawie, który potwierdza zasadność stanowiska pani C.K. Należy oczekiwać, że przykład taki, jak wynikający z opisanej sytuacji pani C.K., stanie się źródłem refleksji dla organów administracji państwowej, które w swym działaniu będą dążyły do przekonania obywateli o właściwym działaniu organów państwa, co będzie podstawą do obdarzenia ich zaufaniem ze strony osób, których sprawy są rozpoznawane.

Jan Maria Jackowski