

**Pan**

**Tomasz Grodzki**

Marszałek Senatu RP

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na oświadczenie Senatora RP Pana Jana Marii Jackowskiego, złożone podczas 16. posiedzenia Senatu RP w dniu 4 października 2020 roku, w sprawie *prawa do rekompensaty za pozostawienie mienia poza granicami kraju*, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Jak wskazano w poprzednich odpowiedziach na oświadczenia Pana Senatora, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (SWiA) podziela stanowisko Pana Senatora, że kwestia zadośćuczynienia osobom, które w związku z wybuchem II Wojny Światowej i późniejszą zmianą granic państwa pozostawiły swoje nieruchomości poza obecnym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niezwykle istotna. Organy administracji publicznej dokładają wszelkich starań, aby osoby uprawnione otrzymały należne rekompensaty. Nadmieniam, że według stanu na 31 grudnia 2020 r. zostały wypłacone 78 152 rekompensaty na łączną kwotę ponad 4,7 mld złotych. Należy jednocześnie podkreślić, że organy te muszą w swym działaniu kierować się i bezwzględnie przestrzegać generalnej dyrektywy zapisanej w art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, która została także powielona w art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>1</sup>, co nie budzi wątpliwości również w kontekście treści oświadczenia Pana Senatora. Natomiast odrębnego odniesienia wymaga przywołana przez Pana Senatora, unormowana w art. 7a § 1 *k.p.a.*, zasada rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony, gdy w sprawie pozostają wątpliwości. Sprawy zabużańskie są prowadzone – zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. *o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*<sup>2</sup> – na podstawie przepisów *k.p.a.* w brzmieniu sprzed nowelizacji w 2017 r. Z tego względu przywołany art. 7a § 1 *k.p.a.*, ustanawiający zasadę rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony, gdy w sprawie pozostają wątpliwości, nie ma zastosowania w sprawach zabużańskich.

Ocena dochowania podstawowych zasad postępowania administracyjnego nie może być dokonywana w oderwaniu od innych przepisów, zarówno *k.p.a.*, jak i innych ustaw. Przestrzeganie zasady szybkości i prostoty postępowania powinno być rozpatrywane indywidualnie w konkretnej sprawie, mając na uwadze specyfikę spraw regulowanych przepisami ustawy 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 sądów administracyjnych, przykładowo wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim (sygn. akt II SAB/Go 71/15)<sup>4</sup>. Jak wskazano w tym orzeczeniu obowiązek załatwiania spraw

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz. U. poz. 935.

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

<sup>4</sup> W którym Sąd stwierdził, 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*

bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1 *k.p.a.*) pozostaje w bezpośrednim związku z zasadami wymienionymi w art. 7, 8 i 12 *k.p.a.* Z uwagi na powyższe nie sposób się zgodzić z twierdzeniem jakoby w sprawie wszczętej z wniosku osoby wskazanej w wystąpieniu Pana Senatora nie zostały dochowane podstawowe zasady postępowania administracyjnego.

Przede wszystkim należy wskazać, że wymienione w oświadczeniu Pana Senatora postanowienie Wojewody Mazowieckiego o spełnieniu wymogów zostało wydane na podstawie art. 7 ust. 1 *ustawy*. Nie potwierdza ono prawa do rekompensaty (bo to następuje w drodze decyzji wydanej w wyniku przeprowadzenia postępowania<sup>5</sup>), lecz ma charakter incydentalny, w którym wojewoda dokonuje jedynie wstępnej oceny spełnienia przesłanek do uzyskania rekompensaty. Zasadą postępowania administracyjnego jest orzekanie przez organ w drodze decyzji po przeprowadzeniu postępowania według stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili orzekania. Jeśli zatem, jak w omawianej sprawie, już po wydaniu ww. postanowienia, organ stwierdzi istnienie okoliczności uniemożliwiających potwierdzenie prawa do rekompensaty, to wydaje decyzję odmowną<sup>6</sup>.

W odniesieniu do kolejnej kwestii pragnę poinformować, że Minister SWiA podziela pogląd Pana Senatora dotyczący związania zaleceniami oraz stanowiskiem sądu administracyjnego w danej, konkretnej sprawie, co wynika wprost z brzmienia art. 153 *ustawy* z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*<sup>7</sup>. Jednakże Minister SWiA nie podziela opinii jakoby w wyroku z dnia 7 listopada 2016 r.<sup>8</sup> Sąd przesądził, że strona postępowania przedstawiła podstawowe dokumenty potwierdzające pozostawienie nieruchomości poza obecnymi granicami RP. Sąd wskazał jedynie, że oświadczenia świadków spełniają wymogi formalne określone w art. 6 ust. 5 *ustawy*, jednakże dowody te, jak wszystkie inne zebrane w sprawie, podlegają ocenie czy potwierdzają daną okoliczność. Wypełniając wytyczne Sądu Minister SWiA dokonał ponownej analizy całości zgromadzonej w sprawie dokumentacji i w decyzji z dnia 25 kwietnia 2019 r. szczegółowo uzasadnił dlaczego uznał, że okoliczność pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP nie została udowodniona<sup>9</sup>. Zebrany materiał zawiera zaledwie wzmianki na temat losów majątku Obryń i poprzednika prawnego strony. Większość dowodów odnosi się do okresu z lat dwudziestych XX wieku i wcześniejszych. Korespondencja z Wileńskim Bankiem Ziemskim 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 tym miejscu wskazać należy, że organy administracji dokonywały oceny udowodnienia określonej okoliczności na podstawie całokształtu materiału dowodowego zgodnie z art. 80 *k.p.a.* W przedmiotowej sprawie brak jest dowodów z dokumentów urzędowych potwierdzających przysługiwanie prawa własności, tj. ksiąg wieczystych czy aktów notarialnych, co jest bardzo istotne w kontekście sprawy dotyczącej majątku ziemskiego o tak dużej wielkości znacznej wartości. Należy podkreślić, że organ administracji publicznej, by podjąć decyzję potwierdzającą prawo do

---

*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), czy z realizacji zasady prawdy materialnej (art. 7 kpa).*

<sup>5</sup> Vide: art. 5 ust. 3 *ustawy*.

<sup>6</sup> Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 kwietnia 2016r. sygn. akt I OSK 2369/15.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2325.

<sup>8</sup> Sygn. I Sa/Wa 1030/16.

<sup>9</sup> Strona na okoliczność udowodnienia własności pozostawionych nieruchomości przedłożyła jedynie oświadczenia świadków, kopię karty z księgi adresowej Polski z 1930 r., fragment Słownika Geograficznego Królestwa Polskiego; fragment książki „Tam byliśmy”; fragment książki Pana Romana Aftanazego „Dzieje rezydencji na dawnych kresach Rzeczypospolitej”; fragment tygodnika „Życie nowogródzkie” z dnia 17 września 1927 r. nr 19; kopię map z Centralnego Archiwum Wojskowego w Warszawie; kopię fotografii opatrzonych opisami; protokół oględzin i wyników pomiarów majątku ziemskiego Obryń; dokumenty dotyczące pożyczki zaciągniętej przez poprzednika prawnego strony oraz wyceny majątku Obryna z 1907 r.

rekompensaty, musi oprzeć swe rozstrzygnięcie na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego bezspornie udowadniającego własność danej nieruchomości. Rekompensaty są wypłacane z Funduszu Rekompensacyjnego, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw administracji publicznej<sup>10</sup>, z tego też względu nie można dokonywać wypłat tylko na podstawie domniemań.

W omawianej sprawie nie zostało udowodnione spełnienie przesłanek wynikających z art. 2 *ustawy*. Nie sposób zgodzić się z zawartym w wystąpieniu Pana Senatora stwierdzeniem, że „*prawo do rekompensaty potwierdził ostatecznie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 grudnia 2019 r.*” Należy zauważyć, że wyrok ten jest nieprawomocny. Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie jest organem właściwym do potwierdzania prawa do rekompensaty i nie może działać za organ administracji publicznej. Gdyby przyjąć założenie zawarte w oświadczeniu Pana Senatora, że sąd administracyjny potwierdził prawo do rekompensaty to zbędne byłoby wydawanie stosownych decyzji przez organy administracji publicznej. Strona ma prawo nie zgadzać się z oceną dokonaną przez organ i złożyć skargę na decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Wówczas to Sąd dokonuje oceny legalności działania organów i może się zdarzyć, że rozpatrując daną sprawę zajmie odmienne stanowisko i uchyli zaskarżoną decyzję.

Odnosząc się do kwestii dotyczącej długości postępowania w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty osoby wymienionej w oświadczeniu Pana Senatora wyjaśniam, że na czas trwania tego postępowania wpływa fakt, iż było ono prowadzone przez organy administracji publicznej w I i II instancji, a następnie przed Wojewódzkim i Naczelnym Sądem Administracyjnym. Dodatkowo należy wspomnieć, że w przypadku, gdy strona nie dołączyła do wniosku koniecznych dokumentów to wówczas organ wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku w terminie 6 miesięcy<sup>11</sup>. W sprawie ww. osoby, nawiązując do przywołanej przez Pana Senatora kwestii składania na kolejnych rozprawach przed sądem administracyjnym nowych dokumentów w sprawie, należy wskazać, że zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 *ustawy* do wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty<sup>12</sup>, należy dołączyć dowody, które świadczą o pozostawieniu nieruchomości poza obecnymi granicami Polski z przyczyn określonych w art. 1 *ustawy* oraz o rodzaju i powierzchni tych nieruchomości. Gdyby pełnomocnicy strony działali zgodnie z brzmieniem ww. art. 6 *ustawy* to organy rozpatrując sprawę od razu mogłyby orzekać na podstawie całokształtu materiału dowodowego. Ponadto również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie rozpatrując skargę i dokonując oceny legalności zaskarżonej decyzji, zbadałby 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. Trudno jest zgodzić się ze stanowiskiem, że działanie pełnomocników Strony polegające na dołączaniu nowych dowodów dopiero podczas rozpraw sądowych nie powodowało w żadnym wypadku przedłużenia postępowania. Niejasny jest dla Ministra SWiA powód, dla którego dokumenty były składane podczas rozprawy przed sądem administracyjnym oraz z jakiego względu nie mogły być dostarczone w toku postępowania. Należy przy tym dodać, że jest to praktyka odosobniona.

Jednocześnie należy podkreślić, że Minister SWiA zdaje sobie sprawę z problemów strony w prawidłowym udokumentowaniu pozostawionego majątku. Analizując tę sprawę, należy jednak mieć na względzie specyficzne regulacje prawne dotyczące spraw zabużańskich. Art. 6 *ustawy* stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 7 *k.p.a.* Zatem, to na wnioskodawcy spoczywa ciężar wykazania istnienia okoliczności pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP z przyczyn, o których mowa w art. 1 *ustawy*. Natomiast organ prowadzący postępowanie,

<sup>10</sup> Który ponosi z tego tytułu odpowiedzialność wynikającą z ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1440, z późn. zm.)

<sup>11</sup> Strona może również złożyć wniosek o zawieszenie postępowania, aby zyskać czas na zgromadzenie koniecznych dokumentów.

<sup>12</sup> O którym mowa w art. 5 ust. 1 *ustawy*.

jako gospodarz postępowania wyjaśniającego, ma obowiązek poinformowania strony o tym obowiązku i skutkach jego niedopełnienia, a także podjęcia weryfikacyjnych czynności dowodowych. W wyniku nowelizacji *k.p.a.* zmieniono brzmienie art. 7 przez podkreślenie, że zebranie materiału dowodowego sprawy następuje zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony. W ten sposób wyraźnie zwrócono uwagę na obowiązek współdziałania strony z organem w zakresie ustalenia stanu faktycznego sprawy. W świetle nowego brzmienia art. 7 *k.p.a.*, zasadą jest, że to strona powinna przedstawić środki dowodowe niezbędne do ustalenia konkretnej okoliczności faktycznej, z której istnienia wywodzi dla siebie skutki prawne. Powyższe nie budzi wątpliwości na gruncie postępowania w sprawach z zakresu realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP, gdzie przepis szczególny (art. 6 ust. 1 pkt 1 *ustawy*) wyraźnie stanowi o takim obowiązku. Należy również podkreślić, że wnioskodawca jest zobligowany do udokumentowania własności nieruchomości w dacie poprzedzającej wybuch II Wojny Światowej. Jednocześnie nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem, że Minister SWiA deprecjonuje dokumenty z lat dwudziestych XX wieku. Są to dokumenty w dacie odległej od wybuchu II Wojny Światowej, w związku z tym faktem w międzyczasie mogły nastąpić zmiany w powierzchni i składzie pozostawionej nieruchomości. Nadmieniam, że w dwudziestoleciu międzywojennym duże majątki ziemskie podlegały parcelacji, a zatem istnieje prawdopodobieństwo, że powierzchnia majątku mogła ulec zmianie.

Niezależnie od powyższego, warto zauważyć, że stanowisko Ministra SWiA dotyczące pierwszeństwa dowodów z dokumentu jest oparte na utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Orzecznictwo to wskazuje wyraźnie, że nawet oświadczenia spełniające wymogi z art. 6 ust. 5 *ustawy*<sup>13</sup> nie mogą stanowić jedynych dowodów na pozostawienie nieruchomości poza obecnymi granicami RP<sup>14</sup>.

W związku ze złożoną przez Ministra SWiA skargą kasacyjną<sup>15</sup> dotyczącą sprawy osoby wskazanej w oświadczeniu Pana Senatora, dopiero wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego będzie miał charakter prawomocny. Zatem po ogłoszeniu wyroku przez Naczelną Sąd Administracyjny, czyli ostatecznego stanowiska niezawisłego Sądu, będzie można stwierdzić, co do których kwestii rację miał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, a co do których organ rozpatrujący sprawę.

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

<sup>13</sup> Tj. oświadczenia świadków.

<sup>14</sup> W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2017 r., sygn. akt I OSK 3066/1 wskazano, że „w świetle przepisów ustawy jedynymi dowodami wskazującymi na fakt pozostawienia nieruchomości, a tym samym wyłączną podstawą do realizacji prawa do rekompensaty, nie mogą być tylko oświadczenia świadków, nawet przy zachowaniu odpowiedniej ich formy. Niezbędne jest potwierdzenie tych okoliczności przez inne rodzaje środków dowodowych, jakimi są dokumenty urzędowe, sądowe lub archiwalne”. Również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 1228/12; stwierdzono „Relacje świadków odnoszące się do sytuacji majątkowej osób obcych, sąsiadów nie mogą być uznane bowiem za wiarygodne źródło ich osobistej wiedzy o stanie posiadania i majątku, w sytuacji gdy są jedynym dowodem na tą okoliczność, a ponadto zawierają stwierdzenia niepewne i nie umożliwiające określenia powierzchni pozostawionej nieruchomości”.

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 177 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.).

Otrzymuje: Departament Spraw Parlamentarnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.