



Nr ewid. 49/2012/I/10/025/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

**DZIAŁANIA WOJEWODY PODKARPACKIEGO
W ODNIESIENIU
DO ROSZCZEŃ REPRYWATYZACYJNYCH
DOTYCZĄCYCH ZABYTKÓW NIERUCHOMYCH
W LATACH 1990–2010**

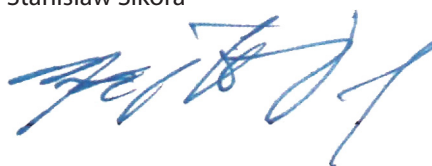
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

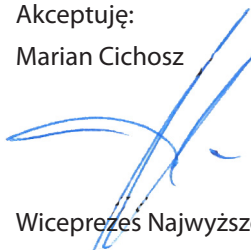
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury w Rzeszowie:
Stanisław Sikora



Akceptuję:
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 14 listopada 2012

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

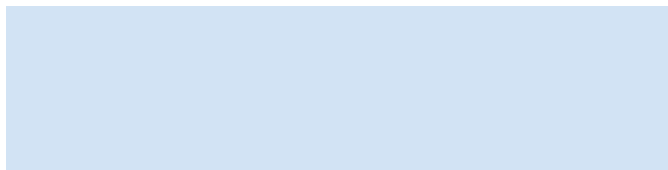
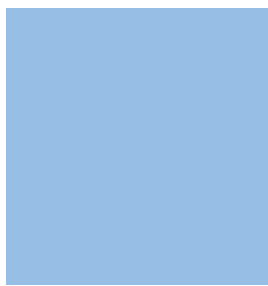
WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI – CEL, ZAKRES I OKRES KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	8
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	10
3.1. Uwarunkowania	10
3.1.1. Wyniki poprzednich kontroli NIK	10
3.1.2. Analiza stanu prawnego	12
3.2. Wyniki kontroli	23
3.2.1. Postępowania, w których Wojewoda Podkarpacki nie zastosował się do oceny prawnej sądu administracyjnego.	23
3.2.2. Postępowania, w których Wojewoda Podkarpacki wydał decyzję bez prawidłowego ustalenia stanu faktycznego.	28
3.2.3. Postępowania, w których Wojewoda Podkarpacki nie wydał decyzji, pomimo iż był organem właściwym do jej wydania.	36
3.2.4. Postępowania, w których Wojewoda Podkarpacki przekroczył w swoim żądaniu zakres wymaganych od strony dokumentów	43
3.2.5. Postępowania, w których Wojewoda Podkarpacki wydając decyzję poszerzył zakres przedmiotowy wniosku	45
4. INFORMACJE DODATKOWE	47
4.1. Organizacja i metodyka kontroli	47
4.2. Przebieg kontroli	47
5. ZAŁĄCZNIKI	50

Senat stwierdza, że akty normatywne stanowione przez niesuwerennego prawodawcę w latach 1944–1989 pozbawione są mocy prawnej, jeśli godziły w suwerenny byt państwa polskiego lub są sprzeczne z zasadami prawa uznawanymi przez narody cywilizowane znajdującymi swój wyraz w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Dotyczy to w szczególności aktów normatywnych naruszających podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Zaliczyć do nich należy akty pozbawiające obywatelstwa polskiego, czyniące z prawa karnego narzędzie prześladowania ludzi walczących o niepodległość lub różniących się przekonaniami światopoglądowymi, a także akty, na podstawie których dokonano niesprawiedliwego pozbawienia własności. Nieważność wspomnianych aktów normatywnych rangi ustawowej wymaga stwierdzenia ustawowego a innych aktów normatywnych decyzji właściwych organów władzy państwowej. Zapewnić równocześnie należy przywrócenie praw niesłusznie odebranych oraz ochronę praw nabytych, na podstawie uznanych za nieważne aktów normatywnych, chyba że nabycie było niegodziwe.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 kwietnia 1998 r.
o ciągłości prawnej między II a III Rzeczpospolitą Polską
M.P. z 1998 r., Nr 12, poz. 200

Mieszkanie obywatela jest nietykalne. Naruszenie tego prawa przez wejście do mieszkania, rewizję domową i zajęcie papierów lub ruchomości, poza koniecznością wykonania zarządzeń administracyjnych, opartych na wyraźnym upoważnieniu ustawowym, może nastąpić tylko na polecenie władz sądowych w sposób i w wypadkach, ustawą przepisanych.

Artykuł 100 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.
Dz.U. nr 44, poz. 267 ze zm.



Przedmiotem niniejszej kontroli była ocena działań administracji publicznej (Wojewody Podkarpackiego) w zakresie stwierdzania, czy dana nieruchomość podlegała wydanemu w 1944 r. aktowi nacjonalizacyjnemu.

Reprywatyzacja - w rozumieniu funkcjonującym w Polsce w ostatnim dwudziestoleciu - to przywrócenie utraconej własności lub wypłata odszkodowania za jej utratę w wyniku działań faktycznych jak i aktów nacjonalizacyjnych PRL z lat 1944–1958. Polska, jako jeden z nielicznych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, nie uchwaliła ustawy reprywatyzacyjnej, zaś sprawy restytucji mienia prowadzone są w formie tzw. „małej reprywatyzacji” tj. na drodze indywidualnych postępowań administracyjnych i sądowych.

Brak ustawy reprywatyzacyjnej, w tym jego konsekwencje finansowe i społeczne, były niejednokrotnie podnoszone przez Najwyższą Izbę Kontroli. Na przełomie lat 2006 i 2007 NIK przeprowadziła kontrolę *wykonywania zadań przez Ministra Skarbu Państwa i inne organy administracji rządowej w zakresie reprywatyzacji*, w której Izba negatywnie oceniła działania Ministra Skarbu Państwa, Ministra Gospodarki, Ministra Transportu, Budownictwa oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie reprywatyzacji¹.

W roku 2009 Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę *prawidłowości gospodarowania i nadzoru nad wybranymi zabytkami nieruchomymi w latach 2004–2008*² w której, prócz złego stanu zabytków będących w posiadaniu Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego, stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie restytucji zabytkowych obiektów. Nieprawidłowości te dotyczyły postępowań prowadzonych przez wojewodów w sprawach o stwierdzenie, czy objęta wnioskiem nieruchomość podlegała pod przepisy dekretu PKWN *o przeprowadzeniu reformy rolnej*³. Wyniki tej kontroli wpłynęły na decyzję o przeprowadzeniu w 2010 r. kompleksowej, ogólnopolskiej kontroli działań wojewodów w powyższym zakresie. W dniu 1 marca 2010 r. wydane zostało postanowienie Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał stwierdził, iż rozporządzenie wykonawcze do dekretu *o przeprowadzeniu reformy rolnej*⁴, stanowiące podstawę do orzekania przez organy administracji o objęciu dekretem konkretnych nieruchomości utraciło moc obowiązującą już w roku 1958, zaś w sprawach tych właściwe są sądy powszechne. Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy podjęła decyzję o przeprowadzeniu w tym zakresie kontroli doraźnej w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim. Pod koniec realizacji czynności kontrolnych, w dniu 10 stycznia 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów orzekł, że w sprawach o stwierdzenie, czy dana nieruchomość podlegała pod przepisy dekretu *o przeprowadzeniu reformy rolnej* właściwe są organy administracji rządowej (wojewodowie – w pierwszej instancji oraz Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w drugiej instancji). Tym samym, pomimo iż niniejsza kontrola była kontrolą doraźną, przeprowadzoną w jednym urzędzie wojewódzkim, jej wyniki – w świetle powołanego orzeczenia NSA – stają się istotne w skali kraju.

Dokonane w kontroli ustalenia i orzecznictwo sądowe i administracyjne pozwalają na głębszą analizę stanu prawnego obowiązującego w szczególności w latach 1944–1945.

Ocena skutków obowiązywania wspomnianych wyżej regulacji prawnych jest na tyle istotna z punktu widzenia prawnoustrojowego państwa, że wymaga ciągłej analizy prawnej.

¹ Szerzej o wynikach tej kontroli na str. 10-11.

² Szerzej o wynikach tej kontroli na str. 11-12.

³ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. *o przeprowadzeniu reformy rolnej* (Dz. U. z 1945 r. Nr 3 poz. 13, ze zm.).

⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. *w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej* (Dz. U. z 1945 r., Nr 10, poz. 51 ze zm.).

Temat i numer kontroli

Działania Wojewody Podkarpackiego w odniesieniu do roszczeń reprivatyzacyjnych dotyczących zabytków nieruchomych (I/10/025)

Cel główny kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny postępowań prowadzonych przez Wojewodę Podkarpackiego⁵ w zakresie stwierdzenia, czy dana nieruchomość zabytkowa została przejęta zgodnie z przepisami dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Cele częściowe

1. Ocena zgodności postępowań z przepisami *Kodeksu postępowania administracyjnego*⁶ oraz ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*⁷.
2. Ocena rzetelności postępowania, w tym przeprowadzania środków dowodowych oraz ich wpływu na długość postępowania.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim.

Zakres przedmiotowy kontroli

Przedmiotem kontroli były postępowania prowadzone na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 1990–2010.

⁵ Przed rokiem 1999 r. odpowiednio: Wojewodę Krośnieńskiego, Wojewodę Rzeszowskiego i Wojewodę Tarnobrzeskiego

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia prowadzenie przez Wojewodę Podkarpackiego postępowań w sprawach o stwierdzenie, czy dana nieruchomość podpadała⁸ pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż w prowadzonych postępowaniach Wojewoda Podkarpacki naruszył ww. przepis dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nieruchomości stanowiące budynki mieszkalne były wyłączone z mocy prawa spod działania tego dekretu.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż Wojewoda Podkarpacki wydając decyzje o podpadaniu nieruchomości, które nie miały charakteru rolniczego, pod przepis art. 2 ust. 1 lit. e dekretu naruszył prawo, co może stanowić przesłankę do wzruszenia tych decyzji w trybie przepisu art. 156 §1 ust. 2 k.p.a jako wydanych z rażącym naruszeniem prawa.

Wydawanie przez Wojewodę Podkarpackiego bezpodstawnych decyzji o podpadaniu nieruchomości o charakterze mieszkalnym pod przepisy dekretu, skutkowało wielokrotnym uchylaniem ich przez organ II instancji oraz sądy administracyjne, a tym samym wpływały na niedopuszczalne wydłużenie czasu prowadzonych postępowań - niejednokrotnie nawet do kilkunastu lat.

Kontrolą objęto 53 postępowania, tj. 61% z 87 postępowań prowadzonych przez Wojewodę Podkarpackiego⁹ w latach 1990–2010.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż:

W przypadku czterech postępowań Wojewoda Podkarpacki wydając decyzję administracyjną nie zastosował się do oceny prawnej zawartej w zapadłym w tej samej sprawie wyroku sądu administracyjnego - czym rażąco naruszył art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania Wojewody Podkarpackiego polegające na wydawaniu kolejnych decyzji wbrew ocenie prawnej zawartej w wyrokach sądów administracyjnych zapadłych w tych samych sprawach rażąco narusza nie tylko wskazane przepisy z zakresu prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ale również podstawowe zasady postępowania administracyjnego oraz podważa zaufanie obywateli do organów państwa.

W ocenie NIK, działania takie narażają Skarb Państwa na odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 154 § 4 i § 5 w zw. z art. 153 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i art. 417 § 1 k.c. (str. 23-27)

W przypadku 20 postępowań Wojewoda Podkarpacki wydał decyzje o podleganiu objętej wnioskiem nieruchomości pod przepisy dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, pomimo iż nie wykazał w postępowaniu administracyjnym, iż nieruchomość objęta wnioskiem stanowiła „nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym” przekraczającą 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych – czym naruszył art. 6, art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a. (str. 28-36)

⁸ Termin „podpadanie” jest określeniem z języka potocznego, jednakże użycie tego terminu w nadal obowiązującym akcie prawnym nadaje mu – przynajmniej na gruncie omawianego rozporządzenia - walor terminu prawnego.

⁹ Przed rokiem 1999 odpowiednio przez Wojewodę Krośnieńskiego, Wojewodę Przemyśkiego oraz Wojewodę Tarnobrzieskiego.

W przypadku dwunastu postępowań Wojewoda Podkarpacki nie załatwił sprawy w drodze decyzji administracyjnej, pomimo iż był organem właściwym - czym naruszył § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej w zw. z art. 104 k.p.a. (str. 36-43)

W przypadku sześciu postępowań Wojewoda Podkarpacki przekroczył w swoim żądaniu zakres wymaganych od strony dokumentów, czym naruszył § 6 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. (str. 43-45)

W przypadku pięciu postępowań Wojewoda Podkarpacki wydając decyzję poszerzył zakres przedmiotowy wniosku, tj. wydał decyzję w odniesieniu do większej powierzchni nieruchomości niż powierzchnia nieruchomości objętej wnioskiem, czym naruszył art. 61 § 1 k.p.a. (str. 45-46)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż osobami odpowiedzialnymi za powstałe nieprawidłowości byli naczelnicy Wydziału¹⁰ Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego, w tym jego oddziałów zamiejscowych, w których zakresie leżało przygotowanie decyzji w sprawach o stwierdzenie podpadania nieruchomości pod przepis art. 2 ust 1 lit e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, a w ramach nadzoru - również osoby pełniące funkcje wojewodów i wicewojewodów nadzorujące ww. Wydział.

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli – mając na uwadze złożoność problematyki restytucji mienia oraz zmienność orzecznictwa – stwierdza, iż ustalone w kontroli działania Wojewody Podkarpackiego pozostawały w sprzeczności z podstawowymi zasadami określonymi w Konstytucji RP tj. zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), zasadą ochrony własności i dziedziczenia (art. 21 i 64 Konstytucji RP) oraz – w szczególności poprzez załatwianie spraw poza formami przewidzianymi przez k.p.a. – prawem obywateli do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji RP).

Poddane kontroli postępowania trwały niejednokrotnie po kilkanaście lat, czego przyczyną było wydawanie kolejnych decyzji niezgodnych z prawem. Skutkowało to składaniem odwołań oraz skarg do sądu administracyjnego, a w efekcie umarzaniem decyzji i przekazywaniem spraw do ponownego rozpoznania. Nie pozostało to z pewnością bez wpływu na stan obiektów, które w tym czasie miały nieuregulowany stan prawny¹¹.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż szybkie wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości jest szczególnie aktualne w świetle uchwały wydanej w dniu 10 stycznia 2011 r. w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, która przesądziła o administracyjnej drodze orzekania o podpadaniu danej nieruchomości pod przepis art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Zgodnie bowiem z art. 269 § 1 ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* interpretacja przepisów zawarta w uchwale siedmiu sędziów NSA jest wiążąca dla innych składów sądów administracyjnych, co pośrednio wiąże również organ administracji. Każda bowiem decyzja umarzająca postępowanie ze względu na niewłaściwość organu może być uchylona w przypadku zaskarżenia jej do sądu administracyjnego.

¹⁰ W kolejnych latach objętych kontrolą: Wydział do spraw Nieruchomości, Wydział Nadzoru Geodezyjnego i Nieruchomości, Wydział Rozwoju Regionalnego, Wydział Geodezji oraz Wydział Nieruchomości.

¹¹ Patrz: ustalenia kontroli *Prawidłowość gospodarowania i nadzoru nad zabytkami nieruchomymi w latach 2004–2008*, str. 11-12.

W dniu 14 września 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli otrzymała od Wojewody Podkarpackiego zbiorczą informację¹² o stanie spraw prowadzonych w zakresie podpadania danej nieruchomości pod przepisy dekretu *o przeprowadzeniu reformy rolnej*.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podjęte po zakończeniu kontroli, tj. wydanie przez Wojewodę Podkarpackiego sześciu decyzji stwierdzających, iż objęta wnioskiem nieruchomość lub jej część nie podpadała pod działanie przepisów art. 2 ust 1 lit. e dekretu, jednakże zauważa, iż w toku pozostają jeszcze 43 sprawy.

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Wojewody Podkarpackiego sformułowała cztery wnioski pokontrolne.

¹² Patrz str. 48-49.

3.1 Uwarunkowania

3.1.1. Wyniki poprzednich kontroli NIK

Wyniki kontroli wykonywania zadań przez Ministra Skarbu Państwa i inne organy administracji rządowej w zakresie reprivatyzacji¹³

Kontrolą objęto proces reprivatyzacji w okresie 1990–2006 r. (I półrocze), zaś czynności kontrolne przeprowadzono w Ministerstwie Skarbu Państwa, Ministerstwie Gospodarki, Ministerstwie Budownictwa, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Agencji Nieruchomości Rolnych. Działania skontrolowanych organów administracji odpowiedzialnych za rozpatrywanie roszczeń reprivatyzacyjnych Izba oceniła jako przewlekłe i obarczone błędami, a dowolność w postępowaniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Agencji Nieruchomości Rolnych stanowiły według NIK obszar korupcjogenny. Dotychczasowe załatwianie problematyki rewindykacyjno – reprivatyzacyjnej doprowadziło do odsunięcia w czasie ponoszenia przez Państwo kosztów (szacowanych na 10-12 mld zł) częściowego zadośćuczynienia oraz do ponoszenia społecznych kosztów zaniechania i odwlekania zrekompensowania szkód.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, skala roszczeń reprivatyzacyjnych nie została rozpoznana przez właściwe organy administracji z odpowiednią starannością. Służby skontrolowanych organów załatwiających wnioski reprivatyzacyjne stosowały się do ogólnych zasad postępowania administracyjnego z uwzględnieniem zmian bieżącego orzecznictwa administracyjnego w tym przedmiocie. Zastrzeżenia NIK dotyczyły nieprawidłowości dotyczących naruszenia terminów orzekania określonych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, zwłaszcza na naruszaniu art. 35 k.p.a. przez nieokreślenie terminu rozstrzygnięcia sprawy w przypadkach, gdy nie zostawał dochowany termin kodeksowy, naruszaniu art. 36 k.p.a. przez nieinformowanie stron postępowania o dłuższym terminie rozstrzygnięcia sprawy, wydłużaniu o ponad 2 miesiące terminów wydania decyzji, w Ministerstwie Budownictwa - ok. 11 miesięcy, w Ministerstwie Gospodarki – ok. 5 lat, w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi – 15 lat. W MRIRW po 2000 r. w ogóle zaprzestano informowania stron o ich prawach i terminach. Niekorzystne dla wnioskodawców rozstrzygnięcia były względnie często zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem.

W latach 1992–2005 zaskarżono łącznie 1397 decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Niedotrzymywanie ustawowych terminów rozpatrzenia spraw rewindykacyjnych skutkowało kierowaniem spraw do sądów administracyjnych na beczynność Ministra.

W latach 1992–2005, w wyniku rozpatrzenia 659 skarg na beczynność Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi sądy nałożyły 8 kar grzywny w łącznej kwocie 66 tys. zł. Ministerstwo poniosło również koszty postępowań sądowych w kwocie 130,8 tys. zł.

Izba negatywnie oceniła niezapewnienie przez Ministrów właściwej organizacji rozpatrywania i ewidencjonowania spraw rewindykacyjno-reprivatyzacyjnych, w tym obsady kadrowej odpowiedniej do prowadzenia tych spraw. Skutkowało to narastaniem zaległości w rozpatrywaniu wniosków. W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dalszym ciągu 1955 spraw znajdowało się w toku załatwiania w trybie k.p.a., jako sprawy niezakończone.

¹³ Informacja o wynikach kontroli P/06/049 Wykonywanie zadań przez Ministra Skarbu Państwa i inne organy administracji rządowej w zakresie reprivatyzacji, Warszawa 2007 r.

Izba oceniła jako niezadowolającą organizację i funkcjonowanie systemu ewidencjonowania i archiwizowania dokumentacji dotyczącej prowadzonych spraw rewindykacyjnych i odszkodowawczych. W Ministerstwie Gospodarki i Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi nadmierna pracochłonność w prowadzeniu ewidencji tradycyjnych (dziennikowych) oraz niefunkcjonalność i przestarzałość systemu komputerowego nie pozwalała na efektywny monitoring. W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi założono dopiero w czasie kontroli rejestr odszkodowań wynikających z decyzji Ministra. W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższa Izba Kontroli skierowała następujące wnioski:

1. Usprawnienie organizacji rozpatrywania i załatwiania przez Ministerstwo bieżących i zaległych spraw rewindykacyjnych;
2. Załatwianie spraw rewindykacyjnych według kolejności ich wpływu do Ministerstwa;
3. Przyspieszenie działań w zakresie zorganizowania i wdrożenia systemu monitorowania rozpatrywanych i załatwianych spraw rewindykacyjnych.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, odpowiadając na wystąpienie pokontrolne wskazał, że pełna realizacja tych zaleceń będzie możliwa w wyniku istotnego zasilenia kadrowego, o co wystąpił do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W 2006 r. Ministerstwo występowało o 10 etatów na sprawy likwidacji zaległości w załatwianiu spraw z zakresu rewindykacji, geodezji i klasyfikacji gruntów oraz ochrony i kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej. W wyniku tego wystąpienia w czerwcu 2006 roku wzmocniono Departament Gospodarki Ziemią jedynie o 3 etaty, bowiem Ministerstwo otrzymało ogółem 13 etatów. Z tego względu Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, pismem z dnia 9 lutego 2007 r., wystąpił do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o zapewnienie możliwości zatrudnienia dodatkowych 7 osób, co spowodowałoby szybkie wychodzenie Ministerstwa z narosłych przez lata zaległości. Według Ministra, obecne zapowiedzi uchwalenia ustawy w sprawie reprivatyzacji, zakładającej 15% rekompensatę dla byłych właścicieli za przejęte na rzecz państwa nieruchomości rolne, a nie 100%, jakie obecnie można uzyskać jeśli się udowodni w postępowaniu administracyjnym, że przejęcie nastąpiło z naruszeniem prawa, spowodowały dodatkowo wzrost liczby napływających do Departamentu wniosków, skarg i odwołań, znacznie przewyższający możliwości ich rozpatrzenia przy obecnej obsadzie kadrowej. Ogromna liczba spraw do załatwienia powoduje, że nie zawsze udaje się do końca przestrzegać zasady załatwiania spraw według kolejności wpływu, zachowując przy tym terminy określone w art. 35 Kpa. W pierwszej kolejności załatwiane są z konieczności sprawy zaskarżane do sądów administracyjnych (zagrożenie karą grzywny), a także te, w których interweniują posłowie, senatorowie, Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezydent i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Nie ma natomiast selekcji spraw rewindykacyjnych ze względu na wysokość spodziewanego przez stronę odszkodowania.

Wyniki kontroli prawidłowości gospodarowania i nadzoru nad zabytkami nieruchomymi w latach 2004–2008¹⁴

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła gospodarowanie i nadzór nad zabytkami nieruchomymi w latach 2004–2008. Na przykładzie 64 zabytków stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych stwierdzono, iż publiczni właściciele tych obiektów w sposób niedostateczny realizowali obowiązki w zakresie ochrony i opieki nad

¹⁴ Informacja o wynikach kontroli P/09/170 *Prawidłowość gospodarowania i nadzoru nad zabytkami nieruchomymi w latach 2004–2008*, Rzeszów 2010 r.

zabytkami, czego efektem był bardzo zły stan skontrolowanych zabytków nieruchomych. W ocenie NIK, pomimo istotnych nieprawidłowości stwierdzonych w zakresie gospodarowania i nadzoru nad zabytkami nieruchomymi, organy państwa - rażąco naruszając prawo - utrudniały zwrot obiektów zabytkowych spadkobiercom byłych właścicieli tych nieruchomości. Organy te opierały swoje rozstrzygnięcia na dekrete PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej z 1944 r. nie uwzględniając obowiązujących przepisów i orzecznictwa a wręcz sankcjonując nacjonalizację dokonaną z naruszeniem prawa obowiązującego w 1944 r. Przedłużające się nawet do kilkunastu lat postępowania w tych sprawach powodowały, że zabytki nieruchome szybko popadały w ruinę. Roszczenia repriwatyzacyjne zgłoszono w stosunku do 25 obiektów zabytkowych objętych kontrolą NIK. Polegały one głównie na występowaniu spadkobierców do właściwego organu (wojewody) o stwierdzenie zgodności przejęcia nieruchomości zabytkowej z przepisami dekretu PKWN z 1944 r. We wnioskach podnoszono głównie okoliczność, iż zabytkowa nieruchomość budynkowa (dwór, pałac) nie była funkcjonalnie powiązana z gruntami rolnymi danego majątku i w związku z tym nie mogła zostać przejęta na podstawie ww. dekretu. Zgromadzony w toku kontroli materiał dowodowy pozwolił na określenie podstawowych nieprawidłowości w postępowaniu organów administracji publicznej:

- złożone wnioski pozostawały często bez reakcji organu lub też były załatwiane – z rażącym naruszeniem prawa - w formie pism urzędowych, w których informowano wnioskodawców, że do czasu uchwalenia ustawy repriwatyzacyjnej ich wnioski są bezprzedmiotowe,
- postępowania trwały niejednokrotnie po kilkanaście lat, pomimo iż spadkobiercy nieruchomości zabytkowych dołączali do wniosków dowody o wydzieleniu nieruchomości budynkowej z majątku rolnego jeszcze przed II wojną światową lub też majątek z racji okoliczności faktycznych nie podlegał przejęciu w trybie reformy rolnej,
- sądy administracyjne uchylały niekorzystne dla spadkobierców decyzje a pomimo tego organ administracji (choć związany oceną sądu) ponownie wydawał decyzję stwierdzającą prawidłowość przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa.

Znaczna przewlekłość postępowań miała bardzo niekorzystny wpływ na stan zabytków, w których publiczni właściciele nie prowadzili żadnych prac, tłumacząc to nieuregulowanym stanem prawnym i niegospodarnością inwestycji w przypadku ewentualnego zwrotu nieruchomości.

3.1.2. Analiza stanu prawnego

1. Analiza wybranych przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej wraz z rozporządzeniem wykonawczym

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o *przeprowadzeniu reformy rolnej* został wydany w dniu 6 września 1944 r. i wszedł w życie w dniu ogłoszenia tj. 13 września 1944 r.¹⁵.

W art. 1 ust. 2 zostały określone cele podejmowanej regulacji:

Przeprowadzenie reformy rolnej obejmuje:

- a) *upełnorolnienie istniejących gospodarstw o powierzchni niżej pięciu hektarów użytków rolnych;*
- b) *tworzenie nowych samodzielnych gospodarstw rolnych dla bezrolnych, robotników i pracowników rolnych oraz drobnych dzierżawców;*

¹⁵ Dekret został opublikowany w Dzienniku Ustaw Nr 4 poz. 17 z dnia 13 września 1944 r.

- c) tworzenie w pobliżu miast i ośrodków przemysłowych gospodarstw dla produkcji ogrodniczo-warzywniczej, kolonii i ogródków działkowych robotniczych, urzędniczych i rzemieślniczych;
- d) zarezerwowanie odpowiednich terenów dla szkół oraz poddanych zarządowi państwowemu lub samorządowemu ośrodków dla podniesienia kultury rolnej, wytwórczości nasiennej, hodowlanej oraz przemysłu rolnego.

W art. 2 dekretu określony został zakres podmiotowo-przedmiotowy regulacji:

Art. 2. 1. Na cele reformy rolnej przeznaczone będą nieruchomości ziemskie **o charakterze rolniczym**:
(...)

- e) **stanowiące własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekracza 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni.**

(...)

Wszystkie nieruchomości ziemskie wymienione w punktach b, c, d i e części pierwszej niniejszego artykułu przechodzą bezzwłocznie bez żadnego wynagrodzenia w całości na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele wskazane w art. 1-ym część druga.

Na mocy art. 21 dekret wszedł w życie z dniem jego ogłoszenia, zaś wykonanie dekretu powierzono Kierownikowi Resortu Rolnictwa i Reform Rolnych (art. 22).

Dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej był kilkakrotnie nowelizowany. Największe konsekwencje miała mieć nowelizacja dokonana dekretem z dnia 17 stycznia 1945 r. w sprawie zmiany dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹⁶.

Najważniejszą zmianą w tej nowelizacji było usunięcie ze zdania pierwszego art. 2 ust. 1 słów „o charakterze rolniczym”. Dekret z dnia 17 stycznia 1945 r. wszedł w życie z dniem ogłoszenia tj. dnia 19 stycznia 1945 r.¹⁷.

Podkreślić należy, iż dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej wszedł w życie w dniu 13 września 1944 r. i w tym samym dniu zrealizował się, a Skarb Państwa nie mógł na jego podstawie przejąć nieruchomości w terminie późniejszym.

Fakt „skonsumowania się” dekretu w dniu jego wejścia w życie był wielokrotnie podnoszony zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, sądy powszechne oraz administracyjne jak i doktrynę.

W uzasadnieniu uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 1996 r.¹⁸ w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni¹⁹ art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej Trybunał podniósł, m.in. iż: *Wyrażenia stanowiące o „przejściu” na własność Skarbu Państwa nieruchomości określonych w lit. e) i to „bezzwłocznym”,*

¹⁶ Dz.U. Nr 3, poz. 9.

¹⁷ W tym samym dniu, tj. 19 stycznia 1945 r. ogłoszony został tekst jednolity dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej obowiązujący – z uwzględnieniem zmian – do dnia dzisiejszego.

¹⁸ Sygn. akt W. 15/95 (Dz.U. Nr 52, poz. 233).

¹⁹ Na mocy art. 239 ust. 3 Konstytucji RP uchwały Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw utraciły moc powszechnie obowiązującą. Nie oznacza to jednak, iż utraciły walor poznawczy, czy też nie mogą być brane pod uwagę jako dyrektywy interpretacyjne w procesie stanowienia lub stosowania prawa. Uchwały te zachowują swoją aktualność pomimo utraty mocy powszechnie obowiązującej, bowiem ich wartość i przydatność dla praktyki wynika z ich treści, nie zaś z formalnie nadanego im statusu prawnego – z uzasadnienia uchwały składu 7 sędziów NSA z dnia 5 czerwca 2006 r., (sygn. I OPS 2/06).

wskazują jednoznacznie na to, że z woli normodawcy skutek przewłaszczenia nastąpił **z mocy samego prawa w chwili wejścia dekretu w życie**. (...) **Konkludując dotychczasowy wywód należy podkreślić, że nie było dawniej, a tym bardziej nie ma obecnie żadnych podstaw prawnych do „rozciągnięcia” w czasie (pro futuro) stosowania skutku prawnorzecowego art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o reformie rolnej w postaci przejścia na własność Skarbu Państwa określonych w nim nieruchomości poza dzień wejścia tego dekretu w życie, tj. 13 września 1944 r., a na Ziemiach Odzyskanych - 27 listopada 1945 r.**

Wykładnię powyższą Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w uzasadnieniu postanowienia z dnia 28 listopada 2001 r.²⁰ po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej w sprawie stwierdzenia niezgodności art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej z art. 2, art. 21, art. 64, i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej:

Konsekwencją skonsumowania się dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej w dniu jego wejścia w życie, tj. w dniu 13 września 1944 r. jest to, że dekret obowiązywał tylko w brzmieniu, jaki normodawca nadał mu w tekście pierwotnym - art. 2 ust 1: *Na cele reformy rolnej przeznaczone będą nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym* (...), zaś nowelizacja dekretu z dnia 17 stycznia 1945 r. skreślająca słowa „o charakterze rolniczym” była prawnie bezskuteczna. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2009 r.²¹, w którego uzasadnieniu Sąd zważył m.in.: „Zmiana dekretu o reformie rolnej nie mogła wyrzucić skutku prawnego w postaci przejścia na własność Państwa w dniu 13 września 1944 r. także innych nieruchomości niż wskazane w dekrete w jego brzmieniu z tej daty. **Zatem dekret o reformie rolnej dotyczył pewnych kategorii nieruchomości ziemskich, a mianowicie nieruchomości o charakterze stricte rolniczym.**”

Tym samym tezy doktryny i judykatury²² stwierdzające, iż wolę normodawcy należy interpretować w świetle wspomnianej nowelizacji jako chęć objęcia reformą rolą nieruchomości nie tylko o charakterze rolniczym są prawnie niedopuszczalne i wewnętrznie sprzeczne. Nawet przy przyjęciu założenia, że nowelizacja z 17 stycznia 1945 r. odniosła skutek prawny, to zawężenie przedmiotu regulacji art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu do nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym można wyinterpretować z brzmienia przepisów całego dekretu, szczególnie jego art. 1, gdzie określono cele reformy rolnej²³.

Kolejnym znamieniem określającym przedmiot nieruchomości podlegających przejęciu na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu jest pojęcie „nieruchomość ziemska”.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 19 września 1990 r. w sprawie wykładni art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej²⁴ dokonał interpretacji pojęcia nieruchomości ziemskiej na podstawie samych przepisów dekretu i rozporządzenia wykonawczego:

²⁰ SK 5/01. Pomimo, iż postanowienie to umarzając postępowanie wobec utraty mocy obowiązującej przepisu stało się przedmiotem wielu głosów krytyki a do jego treści złożono cztery zdania odrębne – wątpliwości nie dotyczyły co do zasady jednorazowego „skonsumowania się” dekretu.

²¹ I OSK 108/09, niepublikowany.

²² M. in. A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s. 1085 i nast. oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 sierpnia 2007 r. (IV SA/Wa 843/07).

²³ A. Hetko, *Krzywdy i niespełnione obietnice*, Prawo Europejskie w praktyce Nr 12 (42), str. 97–111 oraz cyt. uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów NSA z dnia 5 czerwca 2006 r.

²⁴ Dz.U. Nr 66, poz. 396.

Przechodząc do zdefiniowania pojęcia „nieruchomości ziemskiej” z art. 2 ust. 1 lit. „e” dekretu przyjąć należy, że ustawodawca, poprzez określenie nieruchomości przymiotnikiem „ziemskie”, miał na względzie te obiekty mienia nieruchomego, **które mają charakter rolniczy**. Wniosek taki znajduje uzasadnienie zarówno w tytule dekretu („o przeprowadzeniu reformy rolnej”), jak też w treści niektórych przepisów dekretu oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51). (...) Analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że intencją ustawodawcy było przeznaczenie na cele reformy rolnej tych nieruchomości lub ich części, które są lub mogą być wykorzystane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej, sadowniczej, z tym że przez inne podmioty. (...) Wprawdzie w § 5 ust. 1 powołanego rozporządzenia z 1 marca 1945 r. orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomość stanowi przedmiot działania przepisów art. 2 ust. 1 lit. „e” dekretu, zostało przekazane w I instancji do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich, jednakże **w ocenie Trybunału Konstytucyjnego - odpowiednie zakwalifikowanie tych nieruchomości mogło nastąpić na zasadzie reguł przewidzianych w dekreście i rozporządzeniu, a nie na podstawie dowolnego uznania władzy administracyjnej i przyszłego przeznaczenia tych działek**²⁵.

Przedmiotem wniosków o stwierdzenie czy dana nieruchomość podpadała pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu są co do zasady nieruchomości budynkowe o charakterze zabytkowym stanowiące dworki, pałace a także zabytkowe parki – zatem nieruchomości ze swej istoty nie mające charakteru rolniczego. Definiowanie nieruchomości ziemskich ma tym samym mniejsze znaczenie, gdyż zakres pojęcia „nieruchomości o charakterze rolniczym” jest węższy niż zakres pojęcia „nieruchomości ziemskie” a tylko nieruchomości o charakterze rolniczym mogły być przejęte w wyniku dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Fakt, iż zabudowania lub nieruchomości o charakterze nierolniczym (dwory, pałace, parki itp.) nie były wyodrębnione prawnie (hipotecznie, geodezyjnie) z wielohektarowej nieruchomości rolnej nie ma wpływu na pozostawanie ich poza zakresem przedmiotowym dekretu. Potwierdziło to liczne orzecznictwo, m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2006 r.²⁶ stwierdzający, iż *przy orzekaniu na podstawie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu (...) powinna być więc oceniana możliwość wyłączenia spod działania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu tej części nieruchomości, która nie była funkcjonalnie powiązana z gospodarstwem rolnym i nie mogła być w związku z tym przeznaczona na cele dekretu oraz cyt. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2006 r. stwierdzająca, iż przepis § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu (...) może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość **lub jej część** wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu (...).*

Dokonując rekapitulacji wykładni przepisu art. 2 ust. 1 lit. e należy podkreślić, iż:

- 1. Przejęcie nieruchomości wyłącznie o charakterze rolniczym nastąpiło z dniem wejścia w życie dekretu tj. 13 września 1944 r.**
- 2. Przejęcie nieruchomości nastąpiło na podstawie przepisu art. 2 pkt 1 lit. e w brzmieniu obowiązującym w dniu 13 września 1944 r. zatem przedmiotem przejęcia mogły być**

²⁵ W tym ostatnim stwierdzeniu Trybunał Konstytucyjny odniósł się do zakresu uznania administracyjnego dopuszczalnego w postępowaniach administracyjnych objętych niniejszą kontrolą.

²⁶ I OSK 28/06.

jedynie „nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym” spełniające wymienione w przepisie wymagania obszarowe.

3. Poza zakresem przedmiotowym przepisu art. 2 pkt 1 lit. e pozostawały części nieruchomości, które nie miały charakteru rolniczego, chociażby nie zostały wyodrębnione prawnie.

W dniu 29 marca 1945 r. weszło w życie Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Paragraf 5 powołanego rozporządzenia stanowi, iż:

1. Orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. (1) pkt e)²⁷ należy w I instancji do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich.

2. Od decyzji wojewódzkiego urzędu ziemskiego służy stronom prawo odwołania za pośrednictwem tegoż urzędu w ciągu dni 7, licząc od dnia następnego po doręczeniu decyzji, do Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych.

Przepis ten nie został do dziś derogowany a kompetencje orzekania w pierwszej instancji przejęli wojewodowie, zaś w drugiej instancji – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Dopuszczalność drogi administracyjnej w postępowaniu o stwierdzenie podpadania danej nieruchomości pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e była wielokrotnie kwestionowana, ze względu na cywilny charakter przedmiotu sporu (spór o rzeczowe prawa majątkowe). Część przedstawicieli doktryny skłaniało się do przyznania kompetencji organom administracji jedynie w zakresie orzekania o spełnianiu bądź nie spełnianiu norm obszarowych z przepisu art. 2 ust. 1 lit. e., podnoszono też tezę o niekonstytucyjności rozporządzenia wykonawczego do dekretu.

W uchwale podjętej w składzie 7 sędziów NSA z dnia 5 czerwca 2006 r. Sąd stwierdził m.in. iż: „(...)Należy więc przyjąć, że w sprawach przekazanych do orzekania na mocy § 5 ust. 1 rozporządzenia organom administracji publicznej istnieje możliwość dwuinstancyjnego orzekania w postępowaniu administracyjnym, jak i kontrola sądowa tych decyzji na drodze dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego, co odpowiada w pełni wymogom konstytucyjnym (art. 78, 45 ust. 1, art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 1, art. 177 w zw. z art. 184 Konstytucji RP), jak i aktualnym standardom europejskim. Tym samym NSA podzielił stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 lutego 2003 r.²⁸

Wyjaśnienia wymaga również zakres przedmiotowy postępowań prowadzonych na podstawie § 5 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. W tym miejscu po raz kolejny należy zacytować uzasadnienie uchwały NSA z 5 czerwca 2006 r.: *Wydając decyzję administracyjną w trybie tego przepisu, organ administracji publicznej (a nie sąd powszechny) powinien zbadać (wziąć pod uwagę) wszystkie okoliczności wyprowadzone w drodze wykładni z pełnego brzmienia art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. (...) Obowiązek przedstawienia dowodów²⁹, stwierdzających dokładny obszar danej nieruchomości z „wyszczególnieniem użytków każdego rodzaju”, może przemawiać również i za tym, że chodzi tu o sprawdzenie, oprócz norm obszarowych, także i tego,*

²⁷ Odwołanie do przepisu dekretu jest niezgodne z obecnie stosowaną techniką prawodawczą, lecz nie podlega sporom, iż chodzi o art. 2 ust. 1 lit. e.

²⁸ III KKN 1492/00, LEX nr 78867, Biul. SN 2003/7/12.

²⁹ Chodzi tu o obostrzenia dotyczące wniosków o wszczęcie postępowania w trybie § 5 rozporządzenia wykonawczego do dekretu określone w § 6 tego rozporządzenia.

czy jest to nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym nadająca się do przeznaczenia na cele wskazane w art. 1 ust. 2 dekretu, na co wskazywałby użyty tam zwrot „użytków każdego rodzaju”.

Zatem zakres przedmiotowy postępowań prowadzonych przez organy administracji sprowadza się do przeprowadzenia postępowania dowodowego i wydania decyzji w sprawie czy dana nieruchomość lub jej część, objęta wnioskiem strony, stanowiła w dniu 13 września 1944 r. nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym. **Stwierdzenie braku, którejś z przesłanek art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej stanowi, że dana nieruchomość lub jej część nie podpada pod zakres tego przepisu³⁰.**

Wymagania w zakresie wniosku strony (z wyjątkiem wymagań wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego) określone zostały w § 6 rozporządzenia wykonawczego do dekretu:

Strona, ubiegająca się o uznanie, że dana nieruchomość jest wyłączona spod działania postanowień zawartych w art. 2 ust. (1) pkt e), winna przedłożyć wojewódzkiemu urzędowi ziemskiemu dowody, stwierdzające dokładny obszar tej nieruchomości z wyszczególnieniem użytków każdego rodzaju, a w braku takich dowodów zwrócić się do wojewódzkiego urzędu ziemskiego o sporządzenie dowodów pomiarowych na swój koszt.

Ciężar udowodnienia charakteru rolniczego nieruchomości lub jej części objętej wnioskiem leży po stronie organu administracji. Kwestia ta szerzej zostanie opisana poniżej w części dotyczącej analizy przepisów k.p.a.

Jak zaznaczono we wstępie do niniejszej *Informacji* najbardziej kluczowe dla sposobu prowadzenia postępowań miały dwa orzeczenia zapadłe w marcu 2010 r. oraz styczniu 2011 r.

W dniu 5 września 2008 r.³¹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie skierował do Trybunału Konstytucyjnego³² pytanie prawne o treści: *Czy § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U.1945 r. Nr 10, poz. 51 ze zm.), w zakresie w jakim na jego mocy orzekanie w przedmiocie podpadania nieruchomości ziemskich pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U.1945.3.13 ze zm.) przekazano do kompetencji organu administracji publicznej, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.*

W dniu 1 marca 2010 r. wydane zostało postanowienie Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał umorzył postępowanie ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż do roku 1958 r. uchwalono szereg aktów prawnych, które zakończyły przeprowadzanie reformy rolnej na podstawie dekretu z 1944 r. a dekret ten wyczerpał się i przestał obowiązywać. Tym samym przestał obowiązywać akt wykonawczy do dekretu a zatem rozporządzenie, którego § 5 był podstawą do orzekania przez organy administracji o podleganiu nieruchomości pod przepisy dekretu.

W związku z cytowanym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, postępowania prowadzone na podstawie § 5 rozporządzenia wykonawczego zaczęto umarzać, zarówno w I jak i w II instancji.

³⁰ Ostatnie zdanie pochodzi z sentencji wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 października 2007 r. (IV SA/Wa 1703).

³¹ IV SA/Wa 973/08.

³² sygn. wg TK: P 107/08.

W dniu 10 stycznia 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny, orzekając w składzie siedmiu sędziów stwierdził³³, iż § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej **może** stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. W uzasadnieniu NSA stwierdził m.in., iż *postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o umorzeniu postępowania z uwagi na utratę mocy obowiązującej zaskarżonego aktu normatywnego nie jest orzeczeniem, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, a zatem nie posiada mocy powszechnie obowiązującej. (...) W obecnym stanie prawnym Trybunał Konstytucyjny nie posiada kompetencji do stwierdzania z mocą powszechnie obowiązującą, że określona norma prawna w pewnym momencie przeszłości utraciła moc obowiązującą. Poza kompetencją Trybunału leży także ocena praktyki sądów i organów władzy publicznej związana ze stosowaniem określonego przepisu prawnego. (...) Mając na uwadze powyższe argumenty, Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2010 r., sygn. akt P 107/08, nie prowadzi do konieczności odmowy stosowania przez sądy i organy administracji publicznej § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., a także nie stanowi samoistnej podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej w trybie określonym w tym przepisie. Postanowienie to nie jest bowiem „orzeczeniem” Trybunału, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji, a zatem nie posiada mocy powszechnie obowiązującej. Trybunał Konstytucyjny nie posiadał przy tym kompetencji do wiążącego stwierdzenia nieobowiązania § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 2010 r. Oznacza to, że pogląd prawny Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym wymieniony przepis utracił moc obowiązującą, nie wiąże sądów administracyjnych.*

Odnosząc się do mocy obowiązującej § 5 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej **Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko, zgodnie z którym z dniem wejścia w życie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej doszło do jednorazowego „skonsumowania” skutków prawnorzeczowych art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego należy uwzględnić, że dekret z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej wszedł w życie z dniem 13 września 1944 r. (z dniem ogłoszenia). Z tym dniem, nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, wymienione w art. 2 ust. 1 dekretu przeszły na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele wskazane w art. 1 ust. 2 dekretu. Zatem dekret nie dotyczył nieruchomości, które nie były nieruchomościami o charakterze rolniczym. Tego stanu rzeczy nie mógł zmienić dekret z dnia 17 stycznia 1945 r. w sprawie zmiany dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, który wszedł w życie z dnia 19 stycznia 1945 r. (z dniem ogłoszenia), a w szczególności tego stanu rzeczy nie mogła zmienić – dokonana w art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze dekretu z dnia 6 września 1944 r. – zmiana polegająca na skreśleniu wyrazów „o charakterze rolniczym”. Skoro bowiem określone nieruchomości przeszły już na własność Skarbu Państwa z dniem 13 września 1944 r. (z dniem ogłoszenia dekretu z dnia 6 września 1944 r.), to późniejsza zmiana tego dekretu nie mogła spowodować ponownego przejścia tych samych nieruchomości na własność Skarbu Państwa.**

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że – mimo działań prawodawczych dokonanych w 1945 r. i 1958 r. – ustawodawca PRL nie dokonał „konwalidacji” wszystkich nielegalnych przejęć nieruchomości,

³³ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2011 r. (I OPS 3/10).

dokonanych w czasie realizowania reformy rolnej, co mogłoby świadczyć o „wyczerpaniu” możliwości zastosowania § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Również po wejściu w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. istniały nieruchomości przejęte w toku reformy rolnej, które nie podpadały pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN i które mogły być przedmiotem postępowania określonego w § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. (...).

Naczelny Sąd Administracyjny jest zdania, że dekret z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej – jako że nie został nigdy derogowany przez prawodawcę – nie utracił mocy obowiązującej i stanowi w dalszym ciągu element prawa powszechnie obowiązującego. (...) Przepis § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. nie został dotychczas derogowany przez prawodawcę. Nie można też mówić o jego „skonsumowaniu” z chwilą przejścia na rzecz Państwa nieruchomości podlegających reformie rolnej. Prawodawca dostrzegał bowiem, że wejście w życie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej będzie generowało spory w indywidualnych sprawach wynikające z wątpliwości co do tego, czy konkretna nieruchomość posiadała w dniu wejścia w życie dekretu cechy określone w powyższym przepisie dekretu. Oczywiście jest więc, że analizowany przepis rozporządzenia wyrażał normy generalne i abstrakcyjne, które miały być stosowane w przyszłości, jako procedura rozstrzygania tego typu sporów.

2. Analiza wybranych przepisów postępowania administracyjnego

Postępowania w sprawie czy dana nieruchomość podpadała pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, są postępowaniami administracyjnymi, w których organy zobowiązane są stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Poniżej zostały omówione wybrane przepisy k.p.a. wraz z orzecnictwem, których interpretacja jest szczególnie istotna ze względu na przedmiot kontroli.

W art. 6 k.p.a. wyrażona została zasada praworządności: *Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa*. Utrwalona w orzecnictwie wykładnia przepisu zwraca uwagę na to, iż organ wydaje decyzję na podstawie przepisów prawa materialnego **obowiązującego w dacie orzekania. Na podstawie tych przepisów następuje też ocena interesu prawnego stron postępowania**³⁴.

Odnosząc się do zasady legalizmu wyrażonej w art. 6 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 lutego 2000 r.³⁵ wypowiedział się w kwestii ciężaru dowodu, który w postępowaniu administracyjnym leży po stronie organu, jak również działaniach jakie organ administracji powinien podjąć w sytuacji, gdy wniosek o stwierdzenie, czy dana nieruchomość podpadała pod art. 2 ust. 1 lit. e dekretu zawierał braki w zakresie postanowienia o nabyciu spadku :

1. Przerzucenie ciężaru dowodu na stronę postępowania, z powołaniem się na art. 6 k.c., nie znajduje oparcia w naczelnych zasadach postępowania administracyjnego, a w szczególności zasadzie praworządności określonej w art. 6 kpa oraz zasadzie dochodzenia prawdy obiektywnej określonej w art. 7 kpa.
2. Skoro wnioskodawcy w postępowaniu nie legitymowali się postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku po zmarłym właścicielu wywłaszczonych nieruchomości, zagadnienie nabycia spadku przez wnioskodawców było zagadnieniem wstępnym i zaistniała podstawa do zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 kpa.

³⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 31 marca 2008 r. (II OSK 313/07).

³⁵ I SA 403/99.

W tym samym wyroku Sąd stwierdził, iż *zaniechanie przez organ administracji podjęcia czynności procesowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego, zwłaszcza gdy strona powołała się na określone i ważne dla niej okoliczności, jest uchybieniem przepisom postępowania administracyjnego skutkującym wadliwością decyzji.*

W art. 7 k.p.a. wyrażona została zasada kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu administracyjnym, zasada prawdy obiektywnej oraz zasada uwzględniania interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli: *W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.*

Na organie administracji spoczywa obowiązek podjęcia z urzędu czynności zmierzających do wyjaśnienia treści żądania strony, jeśli istnieją wątpliwości co to treści wniosku³⁶.

W art. 11 k.p.a. ustawodawca nałożył na organ administracji obowiązek *wyjaśniania stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu.* Mając na uwadze przypadki, w których organy administracji nie odnoszą się w swoich decyzjach do faktów podnoszonych przez stronę (np. faktu wydzielenia danej nieruchomości z nieruchomości o charakterze rolnym jeszcze przed II wojną światową) należy zwrócić uwagę na wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r. stwierdzający, iż *w sytuacji, w której strona postępowania przypisuje określonym zdarzeniom, faktom czy okolicznościom decydujące dla wyniku sprawy znaczenie, będzie naruszać prawo i uchybiać zasadzie przekonywania i wyjaśniania sformułowanej w art. 11 k.p.a. takie niekorzystne dla strony rozstrzygnięcie organu, które w uzasadnieniu nie będzie odnosiło się w sposób rzeczywisty do przedstawionych argumentów. Działanie takie będzie również naruszać przepisy art. 7 i art. 107 § 3 k.p.a.*³⁷.

Wszczęcie postępowania administracyjnego zostało uregulowane w art. 61 k.p.a.:

§ 1. Postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.

§ 2. Organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody - postępowanie umorzyć.

§ 3. Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej.

§ 3a. Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej.

§ 4. O wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie.

Odmowa wszczęcia postępowania przez organ administracji pomimo prawidłowo złożonego wniosku strony stanowi obszar występowania nieprawidłowości. W związku z tym należy zwrócić uwagę na kilka orzeczeń dotyczących wszczęcia postępowania administracyjnego:

³⁶ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30 stycznia 2008 r. (I SA/Bk 511/07).

³⁷ VI SA/Wa 62/07.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 stycznia 2009 r.³⁸: *Tylko żądanie zgłoszone przez osobę nieposiadającą przymiotu strony nie wywołuje skutków wszczęcia postępowania, o których mowa w art. 61 § 4 k.p.a.*

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 listopada 2007 r.³⁹: *Podmiot inicjujący postępowanie administracyjne nie ma obowiązku podawania we wniosku kwalifikacji prawnej swego żądania.*

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 października 2007 r.⁴⁰: *Pracownik urzędu nie ma prawa odmawiać przyjęcia jakichkolwiek dokumentów skierowanych do organu administracji, nie może w szczególności powoływać się na niekompletność dokumentacji.*

Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2006 r.⁴¹: *Ani dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej, ani rozporządzenie z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej nie przewidują działania organów z urzędu w sprawie wyłączenia nieruchomości spod działania postanowień art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Oznacza to, że inicjatywa wszczęcia postępowania w przedmiotowej sprawie należy wyłącznie do strony (art. 61 § 1 k.p.a.). Oznacza to, że organ nie tylko wszczyna postępowanie na podstawie żądania strony, ale także prowadzi postępowanie w granicach żądania nie będąc uprawniony do rozpoznania sprawy ponad żądanie.*

Wyrok NSA z dnia 24 lipca 2001 r.⁴²: *W razie wszczęcia postępowania na wniosek - obowiązkiem organu administracji jest dokładne ustalenie treści żądania strony, która wyznacza rodzaj sprawy będącej przedmiotem postępowania. Organ związany jest tym żądaniem. Treść żądania wyznacza stosowną normę prawa materialnego lub normę prawa procesowego, która ma znaczenie dla ustalenia zakresu postępowania. Jeśli organ, do którego zgłoszony został wniosek o wszczęcie postępowania, ma wątpliwości co do tego, czego dotyczy wniosek - obowiązkiem tego organu jest podjęcie z urzędu czynności wyjaśnienia treści żądania strony.*

Art. 77 k.p.a. stanowi, iż:

§ 1. *Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.*

§ 2. *Organ może w każdym stadium postępowania zmienić, uzupełnić lub uchylić swoje postanowienie dotyczące przeprowadzenia dowodu.*

§ 3. *Organ przeprowadzający postępowanie na wezwanie organu właściwego do załatwienia sprawy (art. 52) może z urzędu lub na wniosek strony przesłuchać również nowych świadków i biegłych na okoliczności będące przedmiotem tego postępowania.*

§ 4. *Fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu. Fakty znane organowi z urzędu należy zakomunikować stronie.*

Z przepisów art. 7 i 77 k.p.a. wynika jednoznacznie, iż postępowanie dowodowe jest oparte na zasadzie oficjalności, co oznacza, że organ administracyjny jest obowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy. To na organie administracyjnym spoczywa obowiązek zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Jest to warunek nieodzowny dla prawidłowego przeprowadzenia tego procesu a co za tym idzie, także prawidłowego rozpatrzenia sprawy⁴³.

³⁸ II SA/Gd 704/08.

³⁹ II SA/Wa 1105/07.

⁴⁰ II SA/Kr 565/06.

⁴¹ I OSK 771/05.

⁴² IV SA 1091/99.

⁴³ G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Kraków 2005.

W kwestii ciężaru dowodu wypowiadały się również sądy administracyjne:

WSA w Warszawie, w wyroku z dnia 21 czerwca 2007 r.⁴⁴ stwierdził, iż *w postępowaniu administracyjnym nie znajduje zastosowania zasada, iż ciężar dowodu spoczywa na osobie, która z określonego faktu wywodzi skutki prawne (art. 6 k.c.). Zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a. to na organie administracji publicznej ciąży obowiązek zgromadzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego.*

Również WSA w Warszawie, w wyroku z dnia 13 kwietnia 2006 r.⁴⁵ podniósł, iż *w sytuacji, gdy strona postępowania powołuje się na określone okoliczności faktyczne bez wskazania dowodów na te okoliczności, to organ na podstawie powołanych przepisów ma obowiązek przeprowadzić dowody z urzędu, jeżeli znane mu są środki dowodowe pozwalające na ustalenie tych okoliczności lub w sytuacji, gdy środki te nie są znane organowi, zwrócić się do strony o dostarczenie dowodów lub przynajmniej ich wskazanie, gdy strona nie może sama ich dostarczyć, np. gdy są to informacje objęte tajemnicą skarbową.*

Zasada swobodnej oceny dowodów została unormowana w art. 80 k.p.a.: *Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.*

Istotnym orzeczeniem nawiązującym do zasady swobodnej oceny dowodów jest wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2007 r.⁴⁶, w którym Sąd podniósł, iż: *Występujące w sprawie wątpliwości i braki, których nie można wyjaśnić za pomocą środków dowodowych należy rozstrzygać na korzyść strony żądającej stwierdzenia nieważności decyzji wyłączeniowej, na podstawie której pozbawiono ją lub jej spadkobierców prawa własności nieruchomości związanego z ich egzystencją (prawa najistotniejszego z punktu widzenia społecznego i ekonomicznego). Tylko takie działanie organu pozostaje w zgodzie z wyrażonymi w art. 2 i 5 Konstytucji RP zasadami: demokratycznego państwa prawnego i ochrony wolności i praw obywatela oraz będącymi ich rozwinięciem na gruncie postępowania administracyjnego zasadami: praworządności (art. 6 k.p.a.), uwzględniania z urzędu słusznego interesu obywatela (art. 7 k.p.a.), pogłębiania zaufania obywatela do organu (art. 8 k.p.a.), które mają priorytet przed zasadą trwałości decyzji administracyjnych nie mającej charakteru bezwzględnej reguły (art. 16 § 1 k.p.a.) dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2.*

Kolejnym obszarem występowania nieprawidłowości jest załatwianie spraw przez organ administracyjny w formie różnego rodzaju pism, a więc niezgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Art. 104 k.p.a. stanowi, iż *organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji (art. 104 § 2).*

Na zakończenie analizy prawnej należy zwrócić uwagę na przepis art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Zgodnie z tym przepisem, *ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność było przedmiotem zaskarżenia*. Podejmowanie przez organ administracji w ramach wznowionego postępowania decyzji, które są sprzeczne z orzeczeniem sądu administracyjnego stanowią istotny obszar występowania nieprawidłowości ustalonych w niniejszej kontroli.

⁴⁴ I SA/Wa 34/07.

⁴⁵ III SA/Wa 435/06.

⁴⁶ I SA/Wa 1344/07

3.2 Wyniki kontroli

3.2.1. Postępowania, w których Wojewoda Podkarpacki nie zastosował się do oceny prawnej sądu administracyjnego

1. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w postępowaniu dotyczącym nieruchomości ziemskiej położonej w Bachórcu, Bachórcu Winnem, Ruskiej Wsi oraz zespołu zamkowo-parkowego w Dubiecku - Wojewoda Podkarpacki nie zastosował się do oceny prawnej zawartej w wyroku WSA w Warszawie z dnia 25 listopada 2004 r.

W wyroku tym Sąd stwierdził m.in. iż: *uznał, że sprawa nie została wyjaśniona w stopniu umożliwiającym jej rozstrzygnięcie zgodne z prawem. Zaskarżona decyzja i utrzymana nią w mocy decyzja organu pierwszej instancji zostały wydane z naruszeniem przepisów postępowania – art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 kpa, w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Organy orzekające w sprawie nie poczyniły bowiem ustaleń mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Przede wszystkim nie wyjaśniono, jakich działek dotyczył wniosek skarżących. Argumenty zawarte w decyzji świadczą, że organy obu instancji oceniały, czy działaniu przepisów dekretu podlegały wszystkie dobra ziemskie należące do Ksawerego Krasickiego, których powierzchnię przyjęto dla potrzeb niniejszego postępowania mimo, że organ odwoławczy stwierdził w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, że wniosek dotyczy zespołu pałacowo-parkowego. Sąd wskazał zatem zarówno na błędną ocenę prawną przyjętą przez Wojewodę (przyjęcie całości zamiast części nieruchomości jako przedmiotu sprawy) jak i pośrednio na konieczność przeprowadzenia w sprawie prawidłowego postępowania dowodowego.*

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż po dniu 5 czerwca 2006 r. tj. po zapadnięciu uchwały podjętej w składzie 7 sędziów NSA, w której stwierdzono, iż *przepis § 5 rozporządzenia (...) w sprawie wykonania dekretu (...) o przeprowadzeniu reformy rolnej może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej Wojewoda Podkarpacki miał obowiązek wydać decyzję w przedmiotowej sprawie. Wojewoda Podkarpacki skierował jedynie do strony pismo (z dnia 2 maja 2005 r.) informujące, iż żądanie dotyczy części nieruchomości ziemskiej a organy administracji nie mają podstaw prawnych do orzekania, że część przejętego majątku ziemskiego nie podpada pod działanie przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz iż tego rodzaju wnioski są żądaniem rozstrzygnięcia sporu o prawa rzeczowe a zatem sporem cywilnym. Postępowanie w tej sprawie Wojewoda Podkarpacki umorzył dopiero w dniu 22 kwietnia 2010 r., a zatem do tej daty pozostawało ono niezakończony, choć Wojewoda Podkarpacki był organem właściwym w sprawie, w której ponadto wydany był wyrok sądu administracyjnego wiążący w zakresie oceny prawnej. Wojewoda Podkarpacki umorzył postępowanie w sprawie powołując się na brak podstawy prawnej do orzekania w związku z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2010 r.*

Zdjęcie nr 1

Zespół zamkowo-parkowy w Dubiecku



Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa

2. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w postępowaniu dotyczącym nieruchomości położonych w obrębie Tarnobrzeg oraz nieruchomości położonych w obrębie Chmielów, Wojewoda Podkarpacki nie zastosował się do oceny prawnej zawartej w wyroku NSA z dnia 11 grudnia 2000 r.

W powołanym wyroku Sąd stwierdził m.in., iż: *orzekając w trybie § 5 rozporządzenia wykonawczego organy administracji badając, czy dana nieruchomość podpada pod działania przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6.09.1944 r., obowiązane są ustalić, czy zostały spełnione 2 przesłanki wynikające z treści tego przepisu. Przede wszystkim czy nieruchomość jest nieruchomością ziemską o charakterze rolniczym, a następnie czy przekroczone zostały zawarte we wskazanym przepisie normy obszarowe. Dopiero bowiem łączne zaistnienie tych przesłanek pozwala na uznanie, że dana nieruchomość podlega przepisom dekretu o reformie rolnej.*

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż Wojewoda Podkarpacki, wydając decyzję z dnia 29 marca 2002 r. był związany ww. oceną prawną Sądu, jednakże nadal nie wykazał w postępowaniu, że nieruchomości objęte wnioskiem stanowiły nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym. Prowadzone postępowanie a w szczególności przesłanki decyzji z dnia 29 marca 2002 r. odbiegały od oceny prawnej zawartej w wyroku NSA z 11 grudnia 2000 r. Decyzja ta bowiem została oparta na tezie, iż skreślenie dekretem z dnia 17 stycznia 1945 r. w sprawie zmiany dekretu z dnia 6 września 1944 r. wyrazów „o charakterze rolniczym” świadczyło o tym, że ustawodawca nie ograniczał przejęcia nieruchomości wyłącznie do celów rolniczych. W dalszej części postępowania uznano, iż nieruchomości objęte wnioskiem stanowiły część większej całości (nieruchomości o charakterze rolniczym) zatem cały majątek podlegał przepisom dekretu *o przeprowadzeniu reformy rolnej*. Taka argumentacja była – w ocenie NIK – w sposób oczywisty sprzeczna z oceną prawną zawartą w cyt. wyroku NSA z 11 grudnia 2000 r.

Ocenę Najwyższej Izby Kontroli potwierdza wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2005 r., w którym Sąd odniósł się do decyzji Wojewody Podkarpackiego z dnia 29 marca 2002 r.:

Zaskarżona decyzja, jak też poprzedzająca ją decyzja organu I instancji zostały wydane z naruszeniem szeregu przepisów prawa materialnego i procesowego, które miały istotny wpływ na wynik sprawy. Przede wszystkim zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 99 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Przepisy wprowadzające ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którym ocena prawna wyrażona w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanym przed 1 stycznia 2004 r. wiąże w sprawie wojewódzki sąd administracyjny oraz organ.

Zdjęcie nr 2

Zespół dworski w Chmielowie



Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa

3. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w postępowaniu dotyczącym kaplicy wraz z grobowcem oraz zespołu pałacowo-parkowego w Dukli Wojewoda Podkarpacki nie zastosował się do oceny prawnej zawartej w wyroku NSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2003 r. Sąd wskazał, iż do wydania decyzji niezbędne jest ustalenie, czy nieruchomość objęta wnioskiem stanowi „nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym”, jednakże w decyzji z dnia 15 lipca 2004 r. Wojewoda Podkarpacki ponownie stwierdził, iż objęta wnioskiem nieruchomość stanowiąca zespół parkowo – pałacowy podpadała pod przepisy dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej ponieważ stanowiła część całego majątku ziemskiego. Naruszenie art. 99 ustawy *Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* potwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 18 sierpnia 2006 r. Sąd stwierdził m.in. iż organy, co prawda wykazały zalecenia zawarte w powoływanym wyroku NSA z dnia 14 listopada 2003 r., tj. wyjaśniły charakter działek, jednakże wnioski z tych ustaleń nie odpowiadają zarówno pogładowi wyrażonemu przez NSA, jak również zasadom prawidłowego prowadzenia postępowania dowodowego, jak również wnioskowania.

W kontroli ustalono, iż Wojewoda Podkarpacki jeszcze dwukrotnie (decyzje z 5 kwietnia 2007 r. i 29 grudnia 2008 r.) nie zastosował się do oceny prawnej wyrażonej w wyrokach NSA w Warszawie

z dnia 14 listopada 2003 r. oraz WSA w Warszawie z 18 sierpnia 2006 r., co potwierdził Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w decyzjach z 16 maja 2008 r. oraz 8 października 2009 r.: *ocenając zatem całość zgromadzonego w tej sprawie materiału dowodowego oraz będąc związanym art. 153 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w myśl którego, ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność było przedmiotem zaskarżenia* (wyroki: z 8.06.2000r.sygn.akt IV SA 958/98, z dnia 14.11.2003 r. sygn. akt NSA 1181/02) oraz z dnia 18 sierpnia 2006 r. sygn. akt IV SA/Wa 1046/06, wydane w niniejszej sprawie) **należy stwierdzić, iż Wojewoda Podkarpacki nie zastosował się do oceny prawnej i wskazań Sądu wyrażonych w wymienionych wyżej wyrokach.**

Zdjęcie nr 3

Zespół pałacowo-parkowy w Dukli



Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa

4. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w postępowaniu dotyczącym zespołu zamkowo-parkowego w Lesku, Wojewoda Podkarpacki nie zastosował się do oceny prawnej zawartej w wyroku NSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2003 r. Sąd wskazał, iż organ winien ustalić czy zespół pałacowo-parkowy objęty wnioskiem miał charakter nieruchomości ziemskiej o charakterze rolniczym. Wydając decyzję w dniu 16 listopada 2006 r. Wojewoda Podkarpacki ponownie oparł się na tezie, iż nieruchomość objęta wnioskiem podpadała pod przepisy dekretu o *przeprowadzeniu reformy rolnej*, ponieważ była częścią całego majątku ziemskiego, co było sprzeczne z oceną prawną wyrażoną w wyroku NSA. Wydanie decyzji wbrew wiążącej organ ocenie prawnej potwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 6 listopada 2007 r.

W kontroli ustalono, iż w dniu 16 września 2008 r. Wojewoda Podkarpacki ponownie nie zastosował się do oceny prawnej zawartej w wyroku NSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2003 r. oraz w wyroku WSA w Warszawie z dnia 6 listopada 2007 r.

Niezastosowanie się do oceny prawnej zawartej w wyroku NSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2003 r. oraz oceny prawnej zawartej w wyroku WSA w Warszawie z dnia 6 listopada 2007 r. potwierdził odpowiednio WSA w Warszawie: *W ocenie składu orzekającego, mając na uwadze rozumienie pojęcia nieruchomości ziemskiej przedstawione w wyroku NSA, postępowanie administracyjne w niniejszej sprawie dotknięte jest szeregiem nieprawidłowości, a wszystkie zarzuty skargi dotyczące naruszenia przepisów postępowania należy uznać za zasadne oraz organ II instancji w decyzji uchylającej decyzję Wojewody Podkarpackiego z dnia 16 września 2008 r.: należy stwierdzić, iż Wojewoda Podkarpacki nie zastosował się w swoim postępowaniu do wskazań Sądu wyrażonych w wymienionych wyżej wyrokach. Wprawdzie organ dokonał obszernej analizy materiału dowodowego lecz podjęte na tej podstawie rozstrzygnięcie nie znajduje pełnego oparcia w zgromadzonych aktach. (...) Rozpatrując tę samą sprawę ponownie organ stopnia wojewódzkiego nie zastosował się do wiążących organy wskazań zawartych w uzasadnieniu wyroku i błędnie wywnioskował, że pałac położony w Lesku wykorzystywany był jako budynek administracyjny, podczas, gdy ośrodkiem zarządzającym był budynek zarządcy przy ulicy Piłsudskiego, jak zeznała przesłuchana w charakterze świadka Pani Anna Płonka. (...) Obarczone wadliwym wnioskowaniem jest też ustalenie przez organ, iż prowadzona w inspektach, szklarni i na grządkach uprawa warzyw, a w stajniach hodowla koni cugowych były prowadzeniem działalności wytwórczej w rolnictwie, co kwalifikowałyby pałac z parkiem jako „nieruchomość ziemską”.*

W kontroli ustalono, iż w dniu 15 kwietnia 2009 r. do Wojewody Podkarpackiego wpłynął od działającego przez pełnomocników wnioskodawcy wniosek o odszkodowanie wraz z wezwaniem do zapłaty kwoty 5.299.920 zł z odsetkami ustawowymi od dnia wezwania do dnia zapłaty tytułem naprawienia szkody powstałej wskutek niewykonania wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2003 r. Przed Sądem Okręgowym w Rzeszowie toczyło się postępowanie w ww. sprawie (IC 1035/09). W dniu 22 marca 2012 r. Sąd Okręgowy wydał wyrok, w którym oddalił powództwo wnioskodawców.

Zdjęcie nr 4

[Zespół zamkowo-parkowy w Lesku](#)



Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa

3.2.2. Postępowania, w których Wojewoda Podkarpacki wydał decyzję bez prawidłowego ustalenia stanu faktycznego

W kontroli ustalono, iż w przypadku 20 postępowań Wojewoda Podkarpacki wydał decyzje o podleganiu objętej wnioskiem nieruchomości pod przepisy dekretu *o przeprowadzeniu reformy rolnej*, pomimo iż nie wykazał w postępowaniu administracyjnym, że nieruchomość objęta wnioskiem stanowiła „nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym” przekraczającą 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych – czym naruszył art. 6, art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a. Powyższa ocena dotyczy 20 niżej wymienionych postępowań w zakresie orzeczenia o spełnianiu przez nieruchomość objętą wnioskiem znamion art. 2 ust. 1 lit e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej:

Decyzja z 17 grudnia 2001 r. (zespół pałacowo-parkowy w Korzeniowie); decyzja z dnia 31 stycznia 2003 r. (zespół dworsko-parkowy w Chorzelowie); decyzja z dnia 3 kwietnia 2003 r. oraz decyzja z dnia 3 sierpnia 2004 r. (zespół pałacowo-parkowy w Przecławiu⁴⁷); decyzja z dnia 7 lutego 2001 r. (zespół dworsko-parkowy w Strzegocicach); decyzja z dnia 27 kwietnia 2005 r. (zespół pałacowo-parkowy w Parkoszu i Wolicy); decyzja z dnia 27 stycznia 2010 r. (zespół pałacowo-parkowy w Wysocku⁴⁸); decyzja z dnia 16 czerwca 2009 r. (zespół pałacowo-parkowy w Pełkiniach⁴⁹); decyzja z dnia 4 lipca 2001 r. oraz decyzja z dnia 22 czerwca 2004 r. (zespół pałacowo-parkowy w Nienadowej); decyzja z dnia 11 kwietnia 2002 r. (zespół pałacowo-parkowy w Cieszacinie Wielkim); decyzja z dnia 14 grudnia 2001 r. (nieruchomość ziemską położoną w Bachórcu, Bachórcu Winnem, Ruskiej Wsi oraz zespół zamkowo-parkowy w Dubiecku); decyzja z dnia 20 lutego 1997 r.⁵⁰ (nieruchomość ziemską położoną w Sieteszy); decyzja z dnia 28 października 2008 r. (zespół pałacowo – parkowy w Sieniawie); decyzja z dnia 12 grudnia 2001 r. (zespół dworsko – parkowy w Hawłowicach⁵¹); decyzja z dnia 23 listopada 2000 r. oraz decyzja z dnia 22 stycznia 2007 r. (zamek i park w Krasiczynie⁵²); decyzja z dnia 29 marca 2002 r. (nieruchomości położone w obrębie Tarnobrzeg, oraz nieruchomości położone w obrębie Chmielów); decyzja z dnia 10 grudnia 1997 r.⁵³ (nieruchomość gruntowa wraz ze znajdującymi się na niej budynkami, położona na terenie Dukli); decyzja z dnia 31 maja 2001 r., decyzja z dnia 15 lipca 2004 r.⁵⁴, decyzja z dnia 5 kwietnia 2007 r. oraz decyzja z dnia 29 grudnia 2008 r. (kaplica wraz z grobowcem oraz zespół pałacowo-parkowy w Dukli); decyzja z dnia 2 lutego 2006 r. (nieruchomość Borek o pow. 2,7666 ha); decyzja z dnia 27 sierpnia 2004 r., decyzja z dnia 4 października 2007 r. oraz decyzja z dnia 31 lipca 2009 r. (zespół pałacowo-parkowy w Średniej Wsi); decyzja z dnia 31 maja 2001 r., decyzja z dnia 16 listopada 2006 r. oraz decyzja z dnia 16 września 2008 r. (zespół zamkowo-parkowy w Lesku).

⁴⁷ W dniu 29 lipca 2011 r. Wojewoda Podkarpacki wydał decyzję, w której stwierdził, iż zespół pałacowo-parkowy w Przecławiu nie podpadał pod przepisy dekretu *o przeprowadzeniu reformy rolnej*.

⁴⁸ W dniu 13 czerwca 2012 r. Wojewoda Podkarpacki wydał decyzję, w której stwierdził, iż zespół pałacowo-parkowy w Wysocku nie podpadał pod przepisy dekretu *o przeprowadzeniu reformy rolnej*.

⁴⁹ W dniu 16 stycznia 2012 r. Wojewoda Podkarpacki wydał decyzję, w której stwierdził, iż zespół pałacowo-parkowy w Pełkiniach nie podpadał pod przepisy dekretu *o przeprowadzeniu reformy rolnej*.

⁵⁰ Decyzja Wojewody Przemyskiego.

⁵¹ W dniu 9 sierpnia 2012 r. Wojewoda Podkarpacki wydał decyzję, w której stwierdził, iż zespół dworsko-parkowy w Hawłowicach nie podpadał pod przepisy dekretu *o przeprowadzeniu reformy rolnej*.

⁵² W dniu 23 maja 2012 r. Wojewoda Podkarpacki wydał decyzję, w której stwierdził, iż zespół zamkowo-parkowy w Krasiczynie nie podpadał pod przepisy dekretu *o przeprowadzeniu reformy rolnej*.

⁵³ Decyzja Wojewody Krośnieńskiego.

⁵⁴ Decyzja częściowo pozytywna dla strony w zakresie kaplicy grobowej.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż w 14 z 20 postępowań zarówno organ II instancji jak i sądy administracyjne podnosiły, że decyzje Wojewody Podkarpackiego zostały wydane w oparciu o nieudowodnione okoliczności, i tak m.in.:

– w postępowaniu dotyczącym zespołu pałacowo-parkowego w Korzeniowie organ II instancji uchylając decyzję Wojewody stwierdził: *Organ pierwszej instancji (...) nie poczynił szczegółowych ustaleń w stosunku do kwestionowanej nieruchomości. Nie badając szczegółowo charakteru tej nieruchomości ani jej funkcjonalnego związku z pozostałym majątkiem ziemskim uznał, że działka nr 712 jako stanowiąca część składową nieruchomości ziemskiej o powierzchni 348,54 ha, podlegała działania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.*

Zdjęcie nr 5

Dwór w Korzeniowie



Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa

– w postępowaniu dotyczącym zespołu dworsko-parkowego w Chorzeli organ II instancji uchylając decyzję Wojewody stwierdził: *W przedmiotowej sprawie, organ pierwszej instancji nie dokonał analizy powiązań podmiotowych i terytorialnych omawianego majątku i zespołu dworsko-parkowego. Jedynie **gołosłownie** stwierdził w uzasadnieniu rozstrzygnięcia, iż zabudowania i drogi należące do majątku Chorzeli zajmowały powierzchnię 7 ha (ustalił to na podstawie zapisu w protokole przejęcia) i pozostawały w funkcjonalnej łączności z całym majątkiem ziemskim w Chorzeli. Wojewoda nie wyjaśnił na jakiej podstawie przyjął istnienie związku funkcjonalnego dworu z resztą gospodarstwa rolnego.*

– w postępowaniu dotyczącym zespołu pałacowo-parkowego w Przecławiu organ II instancji uchylając decyzję Wojewody stwierdził: *Decyzja Wojewody Podkarpackiego zawiera wady uzasadniające jej uchylenie a nadto sprawa wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w znacznej części.*

Zdjęcie nr 6

Zespół pałacowo-parkowy w Przecławiu



Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa

– w postępowaniu dotyczącym zespołu dworsko-parkowego w Strzegomicach organ II instancji uchylając decyzję Wojewody stwierdził: *organ ograniczył się jedynie do związku funkcjonalnego poprzez osobę właściciela a nie dokonał oceny związku funkcjonalnego zespołu pałacowo-parkowego i cegielni z gospodarstwem rolnym.*

Zdjęcie nr 7

Zespół dworsko-parkowy w Strzegomicach



Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa

– w postępowaniu dotyczącym zespołu dworsko-parkowego w Parkoszu i Wolicy organ II instancji uchylając decyzję Wojewody stwierdził: *W niniejszej sprawie organ pierwszej instancji dokonał jedynie powiązań podmiotowych i terytorialnych pomiędzy bazą gospodarstwa, zespołem dworsko-parkowym i uznał, że istniał związek funkcjonalny pomiędzy tymi obiektami a ponadto stwierdził, że zespół dworsko-parkowy stanowił część składową majątku ziemskiego należącego do Heleny Płockiej o obszarze przekraczającym dopuszczalne dekretem normy obszarowe i z tych względów podlegał działaniu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.*

Zdjęcie nr 8

Dwór w Parkoszu



Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa

– w postępowaniu dotyczącym zespołu pałacowo-parkowego w Średniej Wsi organ II instancji uchylając decyzję Wojewody stwierdził: *decyzja Wojewody Podkarpackiego wydana została bez wnikliwej analizy przesądzającej o pozostawianiu zespołu pałacowo-parkowego w Średniej Wsi w funkcjonalnej łączności z pozostałym majątkiem ziemskim Średnia Wieś o charakterze rolniczym, podlegającym przejściu na cele reformy rolnej. Organ ograniczył się do stwierdzenia, iż taki związek istniał, nie dokonując żadnych ustaleń, które wskazywałyby na to, że pałac z parkiem tworzył jednolitą i funkcjonalną całość z resztą majątku o powierzchni ponad 100 ha, zaś uchylając kolejną w sprawie decyzję Wojewody organ II instancji stwierdził: Wojewoda nie udowodnił w swoim postępowaniu w sposób jednoznaczny i przesądzający, że zespół pałacowo-parkowy położony w Średniej Wsi tworzył jednolitą i funkcjonalną całość z nieruchomościami o charakterze typowo rolniczym, które podlegały przejściu na cele reformy rolnej ze względu na przekraczającą normę obszarową.*

– w postępowaniu dotyczącym zespołu pałacowo-parkowego w Nienadowej Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w wyroku: *decyzje obu organów zawierały jedynie ogólne stwierdzenia i mogłyby w zasadzie dotyczyć dowolnej nieruchomości ziemskiej. W ww. wyroku NSA stwierdzono również, iż organy orzekające nie dokonały ustaleń i ocen dotyczących podniesionej przez wnioskodawczynię kwestii związku wymienionych przez nią sześciu działek o łącznej pow. 8,5206 ha z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.*

Zdjęcie nr 9
Dwór w Nienadowej



Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa

– w postępowaniu dotyczącym nieruchomości ziemskiej położonej w Bachórcu, Bachórcu Winnem, Ruskiej Wsi oraz zespołu zamkowo-parkowego w Dubiecku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził w wyroku: *że sprawa nie została wyjaśniona w stopniu umożliwiającym jej rozstrzygnięcie zgodne z prawem. Zaskarżona decyzja i utrzymana nią w mocy decyzja organu pierwszej instancji zostały wydane z naruszeniem przepisów postępowania – art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 kpa, w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Organy orzekające w sprawie nie poczyniły bowiem ustaleń mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Przede wszystkim nie wyjaśniono, jakich działek dotyczył wniosek skarżących.*

– w postępowaniu dotyczącym nieruchomości ziemskiej w Sieteszy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził w wyroku: *Skarga jest zasadna i prowadzi do uchylecia zaskarżonej decyzji oraz utrzymanej nią w mocy decyzji Wojewody Przemyskiego z dnia 20 lutego 1997 r., jako wydanych z naruszeniem prawa materialnego i procesowego. Przede wszystkim należy wskazać, że z zebranego w postępowaniu administracyjnym materiału dowodowego nie wynika, aby pomiędzy zespołem dworsko - parkowym, a pozostałą nieruchomością ziemską zachodziła zależność funkcjonalna, wskazująca na niemożność funkcjonowania obu tych części majątku ziemskiego Sieteszy niezależnie od siebie.*

Zdjęcie nr 10
Dwór w Sieteszy



Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa

– w postępowaniu dotyczącym zamku i parku w Krasiczynie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził w wyroku: *W ocenie Sądu **nie został zgromadzony wystarczający do rozstrzygnięcia sprawy materiał dowodowy, a podjęte rozstrzygnięcie zapadło w oparciu o bezpodstawnie przyjęte ustalenia.** Organy orzekające w sprawie nie poczyniły bowiem dokładnych ustaleń mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, nie zapoznały także pełnomocnika skarżącego z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego.*

Zdjęcie nr 11
Zamek w Krasiczynie



Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa

– w postępowaniu dotyczącym nieruchomości położonych w obrębie Tarnobrzeg oraz w obrębie Chmielów, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził w wyroku: *Zaskarżona decyzja, jak też poprzedzająca ją decyzja organu I instancji zostały wydane z naruszeniem szeregu przepisów prawa materialnego i procesowego, które miały istotny wpływ na wynik sprawy. (...) Taki związek funkcjonalny, gospodarczy i finansowy winien był wykazany w postępowaniu wyjaśniającym i przedstawiony w uzasadnieniu decyzji z przywołaniem, na podstawie których dowodów dokonano tych ustaleń. Zaskarżona decyzja w ogóle nie odnosi się do ww. kwestii.*

– w postępowaniu dotyczącym nieruchomości gruntowej wraz ze znajdującymi się na niej budynkami położonej na terenie Dukli, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w wyroku: *Zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów prawa procesowego i materialnego. (...) Niewyjaśnienie bowiem sprawy w wyżej wymienionym zakresie stanowi także naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, które obliguje sąd administracyjny do uchylenia zaskarżonej decyzji. (...) organy administracyjne nie wyjaśniły charakteru tych działek i ich ewentualnego funkcjonalnego związku z gospodarstwem rolnym.*

– w postępowaniu dotyczącym zespołu pałacowo-parkowego w Dukli, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w wyroku: *decyzje wydane zostały z naruszeniem przepisów postępowania art. 7, 77 § 1 i art. 107 § 3 Kpa. W szczególności Sąd zarzucił, że organy orzekające nie dokonały ustaleń i ocen dotyczących charakteru nieruchomości gruntowej w części określonej przez wnioskodawcę, czy miały one charakter nieruchomości ziemskiej. (...) organy nie wyjaśniły, czy położone na terenie miasta Dukla nieruchomości gruntowe, zabudowane pałacem wraz z parkiem i stawami miały charakter nieruchomości ziemskiej.*

– w postępowaniu dotyczącym zespołu zamkowo-parkowego w Lesku, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził w wyroku: *postępowanie administracyjne w niniejszej sprawie dotknięte jest szeregiem nieprawidłowości, a wszystkie zarzuty skargi dotyczące naruszenia przepisów postępowania należy uznać za zasadne. (...) Jak wynika z akt administracyjnych w sprawie zebrano dość obszerny materiał dowodowy, między innymi przesłuchano świadków, jednak w żaden sposób nie znalazło to odzwierciedlenia w uzasadnieniu zaskarżonych decyzji. (...) W ocenie Sądu zaskarżone decyzje naruszają art. 7, 77 i 80 k.p.a., bowiem nie został rozpatrzony wyczerpująco zebrany materiał dowodowy.*

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w żadnym z wymienionych 20 postępowań Wojewoda nie zgromadził dowodów pozwalających na orzeczenie w przedmiocie podpadania lub niepodpadania objętych wnioskiem nieruchomości pod przepis art. 2 ust. 1 lit e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Istotą tych postępowań było wykazanie charakteru objętych wnioskiem nieruchomości, zaś konkretniej, wykazanie czy spełniały one znamiona zawarte w powołanym przepisie, tj. czy stanowiły nieruchomość ziemską o rolniczym charakterze.

W kontroli ustalono, iż w większości spraw Wojewoda Podkarpacki ograniczył postępowanie dowodowe do ustalenia areálu majątków ziemskich i faktu ich przejęcia przez ówczesne władze na potrzeby reformy rolnej. Następnie, pomijając kwestie charakteru nieruchomości objętych wnioskiem, Wojewoda stwierdzał, iż podpadały one pod przepisy dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, gdyż stanowiły część kilkusethektarowych majątków ziemskich, w których przewagę stanowiły grunty rolne.

W pozostałych postępowaniach Wojewoda Podkarpacki przeprowadzał dowody (m.in. z przesłuchania świadków) na okoliczność charakteru nieruchomości objętych wnioskiem,

jednakże w żadnym przypadku dowody te nie przesądzały o tym, czy dana nieruchomości stanowiła nieruchomości ziemską o rolniczym charakterze.

W kontroli ustalono, iż w większości orzeczeń Wojewoda Podkarpacki powoływał się na błędną interpretację prawną dekretu. W uzasadnieniach tych orzeczeń podnoszono, iż *w związku ze skreśleniem z art. 2 ust. 1 dekretu wyrazów „o charakterze rolniczym” (zmiana z dnia 17 stycznia 1945 r.) intencją było przyjęcie szeroko pojętej nieruchomości ziemskiej a także tych, które charakteru rolnego nie posiadały.*

Zgodnie z art. 2 oraz art. 21 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, ugruntowanym orzecznictwem a także tezami zamieszczonymi w ww. decyzjach Wojewody Podkarpackiego dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej wszedł w życie w dniu 13 września 1944 r. i w tym samym dniu na rzecz Skarbu Państwa przeszły wskazane w dekreście nieruchomości. Tym samym nowelizacja dekretu, jaka nastąpiła w dniu 19 stycznia 1945 r. polegająca na wykreśleniu słów „o charakterze rolniczym” nie mogła odnieść skutków prawnych, ponieważ dekret o reformie rolnej zrealizował się w dniu jego wejścia w życie tj. 13 września 1944 r. a wszystkie nieruchomości o charakterze rolniczym przeszły w tym dniu na rzecz Skarbu Państwa. Zatem przytoczona nowelizacja nie mogła być w ww. zakresie skuteczna i nie mogła rozszerzać zakresu przedmiotowego dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.

W kontroli ustalono, iż przyjęta przez Wojewodę Podkarpackiego w ww. postępowaniach ocena prawna oparta była na wyroku WSA z dnia 25 listopada 2008 r. (IV SA/Wa 1460/08) oraz wyroku WSA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2007 r. (IV SA/Wa 1927/06). Wyroki te wielokrotnie były poddane krytyce, jako stojące w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, obiektywnego i praworządnego działania administracji oraz aktualnej wykładni prawnej.

Wojewoda Podkarpacki stosował powyższą interpretację prawną, pomimo iż była ona wielokrotnie podważana zarówno przez organ II instancji jak i wyroki sądów administracyjnych (patrz: cyt. powyżej tezy z orzeczeń) w prowadzonych przez Wojewodę Podkarpackiego sprawach.

W kontroli ustalono również, iż Wojewoda Podkarpacki w sposób nieuprawniony rozszerzał interpretację przepisu art. 2 ust. 1 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej poprzez powoływanie się na akt niższego rzędu tj. rozporządzenie w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dokonywanie wykładni rozszerzającej zakres przedmiotowy dekretu o reformie rolnej poprzez analizę przepisów rozporządzenia wykonawczego tego dekretu jest niedopuszczalne ze względu na podstawowe zasady wykładni prawa oraz hierarchię aktów prawnych.

W kontroli ustalono, iż interpretacja rozporządzenia wykonawczego dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej dokonywana przez Wojewodę Podkarpackiego była błędna, gdyż w powołanych decyzjach podnosił on, że zespoły pałacowo, dworsko lub zamkowo-parkowe podlegały pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e, ponieważ z przepisów rozporządzenia wykonawczego **nie wynika**, by zespoły takie były wyłączone spod działania dekretu. Interpretacja przepisów aktu wyższego rzędu poprzez stwierdzenie, że nie wynika to z aktu wykonawczego (aktu niższego rzędu) jest – w ocenie NIK - całkowicie niedopuszczalna.

Ocena Najwyższej Izby Kontroli znalazła potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 września 2008 r. (I OSK 1116/07):

1. Brak jest podstaw do tego, ażeby przepisy nacjonalizacyjne, które wprowadziły rewolucyjne ograniczenia prawa własności wyjaśniać jeszcze głębiej w kierunku ograniczenia prawa, i to w drodze wykładni rozszerzającej, wbrew brzmieniu przepisu.

2. Dekret PKWN z 1944 r. nie dawał żadnych podstaw do konfiskaty całego mienia osób fizycznych, w tym wszystkich gruntów i zabudowań właścicieli ziemskich. Jednoznacznie dekret ten odnosił się bowiem tylko do nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 dekretu. Zawarte tam wyliczenie jest przy tym pełne, a nie przykładowe i podlegać musi wykładni ścisłej, a nie interpretacji rozszerzającej.

3.2.3. Postępowania, w których Wojewoda Podkarpacki nie wydał decyzji, pomimo iż był organem właściwym do jej wydania

W kontroli ustalono, iż w przypadku 12 postępowań Wojewoda Podkarpacki nie załatwił sprawy w drodze decyzji administracyjnej, pomimo iż był organem właściwym - czym naruszył § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych w sprawie wykonania dekretu *Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej* w zw. z art. 104 k.p.a.

W sprawie zespołu dworskiego w Wiśniowej wnioskodawca trzykrotnie (wnioski z dni 18 grudnia 1991 r., 28 maja 1993 r. oraz 31 maja 1995 r.) zwracał się o zwrot przejętych nieruchomości, w tym za każdym razem wskazywał, iż chodziło o zabudowane nieruchomości dworskie wraz z parkiem. W sprawie tej Wojewoda Podkarpacki przeprowadził postępowanie wyjaśniające, o czym świadczy pismo przesłane do organu II stopnia w dniu 27 września 1995 r. zaś postępowanie to prowadzone było pod kątem podpadania objętej wnioskiem nieruchomości (zespołu dworskiego wraz z parkiem) pod działanie przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Fakt prowadzenia postępowania wyjaśniającego w tej sprawie potwierdził również Wojewoda Podkarpacki w złożonych wyjaśnieniach, iż wnioskodawca zwrócił się o zwrot i wydanie na rzecz wnioskodawcy działki ewidencyjnej nr 947/1 o pow. 20. 22 ha położonej w Wiśniowej składającej się z parku, oraz zabudowań dworskich i gospodarczych oraz działek nr: 427, 430/1, 430/2, o pow. 3.73 ha położonych w Cieszynie zabudowanych obiektami gorzelni. Przedmiotowy wniosek został przekazany według właściwości do rozpatrzenia Wojewodzie Rzeszowskiemu. Po analizie akt archiwalnych ustalono, że majątek ziemski rodziny M., w którego skład wchodziły między innymi majątności w Wiśniowej, Cieszynie, KozłóWKu, Jazowej i Pstrągowie podpadał pod działanie przepisów dekretu PKWN z dnia 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Zatem Wojewoda Podkarpacki wiedząc, że wniosek dotyczy nieruchomości o konkretnej, wskazanej powierzchni, stanowiącej zespół dworski wraz z parkiem rozstrzygał merytorycznie o podpadaniu pod przepisy dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, (w zakresie swej właściwości wynikającej z § 5 rozporządzenia wprowadzającego dekret PKWN), a mimo to nie wydał w sprawie decyzji administracyjnej, wnioskodawca został jedynie poinformowany pismem przez organ II instancji, że dekret PKWN jest nadal obowiązującym aktem prawnym i do czasu uchwalenia ustawy restryktoryzacyjnej nie ma możliwości uchylenia skutków prawnych jakie wywołał. Strona nie została poinformowana zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. o konieczności sprecyzowania wniosku w terminie 7 dni z sankcją pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. Tym samym uniemożliwiono stronie jakąkolwiek drogę odwoławczą od takiej formy załatwienia sprawy.

Zdjęcie nr 12

Zespół dworski w Wiśniowej



Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa

W sprawie zespołu pałacowo-parkowego w Strzyżowie organ II instancji pismem z dnia 22 lipca 1994 r. zwrócił się do Wojewody o „wnikliwe zbadanie i ustosunkowanie się do zarzutów podnoszonych przez skarżącego”. Organ ten poinformował również Wojewodę, iż „jeżeli okaże się, iż sprawa jest uzasadniona, należy podjąć działania zmierzające do jej rozpatrzenia **we własnym zakresie**”. Tym samym organ II instancji przekazał sprawę do załatwienia wg właściwości Wojewodzie. Natomiast wniosek strony zawierał sformułowanie, iż *za nieruchomości ziemskie należy uważać nieruchomości poza obrębem miasta i że z tego względu zespół pałacowo – parkowy w Strzyżowie nie mógł być objęty reformą rolną*, co wyraźnie wskazuje na rzeczywistą treść żądania, tj. orzeczenie o podpadaniu (lub niepodpadaniu) pod przepisy dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Wojewoda nie wydał w sprawie decyzji administracyjnej, jedynie poinformował organ II instancji o wnioskach z postępowania wyjaśniającego, zaś strona została poinformowana o tym, iż *przepisy dekretu o reformie rolnej są nadal obowiązującą w tym przedmiocie normą prawną, a wobec braku unormowań prawnych wiążących się z rewindykacją mienia przejętego w minionym okresie na własność Państwa w tym również na cele reformy rolnej, wniosek o odzyskanie zespołu pałacowo-parkowego nie może być uwzględniony*. Strona nie została poinformowana zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. o konieczności sprecyzowania wniosku w terminie 7 dni z sankcją pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. Podobnie jak w poprzedniej sprawie uniemożliwiono stronie możliwość odwołania się w trybie administracyjnym.

Zdjęcie nr 13

Zespół pałacowo-parkowy w Strzyżowie



Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa

W przypadku wniosku dotyczącego dworu oraz parku w Strzegomicach w dniu 7 lutego 2001 r. pełnomocnik wnioskodawców złożył wniosek do Wojewody Podkarpackiego **o stwierdzenie nieważności decyzji** o przejęciu na rzecz Skarbu Państwa części majątku składającego się z dworu oraz parku w Strzegomicach oraz cegielni w Pilźnie, jednak decyzją z dnia 8 kwietnia 2002 r. Wojewoda Podkarpacki wydał decyzję w zakresie podpadania ww. nieruchomości pod przepisy dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Zatem w tej sprawie Wojewoda prawidłowo zinterpretował żądanie zawarte we wniosku, pomimo że było nieprawidłowo sformułowane.

Należy również zwrócić uwagę na wyrok⁵⁵ zapadły w innej sprawie prowadzonej przez Wojewodę Podkarpackiego (nieruchomość Tarnobrzeg-Chmielów), w którym Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że *w postępowaniu administracyjnym nie ma zastosowania zasada ignorantio iuris nocet, a co za tym idzie wskazanie przez wnioskodawcę wadliwej podstawy prawnej żądania, w sytuacji gdy z przedstawionego we wniosku stanu faktycznego sprawy i określenia jednoznacznego celu, dla którego wniosek ten został złożony, nie jest wiążące dla organu orzekającego.*

W sprawie dotyczącej zespołu pałacowo-parkowego w Rudzie Różanieckiej i Niemstowie wnioskodawcy złożyli do Wojewody Podkarpackiego *wniosek w zakresie podlegania pod przepisy dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej* (z dnia 20 sierpnia 2007 r.) w którym - zgodnie z § 6 rozporządzenia wykonawczego do dekretu *o przeprowadzeniu reformy rolnej* – przedłożyli dowody, stwierdzające dokładny obszar nieruchomości z wyszczególnieniem użytków każdego rodzaju. Mimo tego Wojewoda Podkarpacki zwrócił się do wnioskodawców z pismem (z dnia 4 października 2007 r.) stwierdzającym, że *materiał dowodowy jest niewystarczający do podjęcia decyzji* i zażądał

⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2000 r. (IV SA 456/99).

skonkretyzowania wniosku *poprzez określenie obszaru wnioskowanych nieruchomości (...)* z podaniem numerów działek aktualnie obowiązujących w ewidencji gruntów wraz z synchronizacją do systemu parcelowego obowiązującego w momencie przejęcia na rzecz Państwa. Tym samym Wojewoda przekroczył zakres wymaganych od strony dokumentów. Ponadto stwierdził w ww. piśmie, że przedstawione dokumenty dotyczące własności przedmiotowej nieruchomości są niewystarczające, co powinno być rozpoznane w toku postępowania lub jako zagadnienie wstępne. Jednocześnie w piśmie tym Wojewoda Podkarpacki nie poinformował strony zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. o konieczności sprecyzowania wniosku w terminie 7 dni z sankcją pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia zaś wniosek zwrócił dopiero postanowieniem z dnia 4 października 2010 r. powołując się na orzeczoną przez Trybunał Konstytucyjny niewłaściwość organów administracji w sprawie.

Zdjęcie nr 14

Zespół pałacowo-parkowy w Rudzie Różanieckiej



Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa

W sprawie zespołu pałacowo-parkowego w Surochowie, Wojewoda Podkarpacki – podobnie jak w sprawie opisanej wyżej – zażądał od strony (pisma z dnia 28.09.2007 r., oraz z dnia 12.03.2009 r.) umiejscowienia ze wskazaniem ksiąg wieczystych jak i powierzchni wnioskowanych działek, pomimo iż we wniosku strona wykazała zarówno charakter jak i skonkretyzowała o jaką nieruchomość i powierzchnię chodzi: *objęta dawnym wykazem hipotecznym Lwh 907, który jest prowadzony przez Sąd Rejonowy w Jarosławiu (...), obejmująca zespół pałacowo-parkowy (...) w obszarze ograniczonym zabytkowym XVII-wiecznym parkiem o powierzchni około 10 ha*, a więc spełniła dyspozycję § 6 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Jednocześnie Wojewoda Podkarpacki zażądał od strony dokumentów potwierdzających przynależność bycia stroną, choć kwestia ta powinna być rozstrzygnięta w postępowaniu (por. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2000 r. I SA 403/99). Jednocześnie Wojewoda Podkarpacki nie poinformował strony zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. o konieczności sprecyzowania wniosku w terminie 7 dni z sankcją pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia, zaś w dniu 4 października 2010 r., powołując się

na orzeczoną przez Trybunał Konstytucyjny niewłaściwość organów administracji w sprawie wydał decyzję o umorzeniu postępowania.

W sprawie zespołu pałacowo-parkowego w Krościenku Wyżnym, w dniu 15 maja 2001 r. wnioskodawca złożył wniosek do Wojewody Podkarpackiego o stwierdzenie, iż *część przejętej na cele reformy rolnej nieruchomości składającej się obecnie z działki nr 2598 i 2600 o pow. 3,12 ha stanowiąca zespół pałacowo-parkowy w Krościenku Wyżnym nie podlegała przejęciu w trybie art. 2 dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej*. Pismem z dnia 31 maja 2001 r. Wojewoda Podkarpacki zwrócił się do wnioskodawcy z żądaniem uzupełnienia dokumentów potwierdzających, że spadkodawczyni wnioskodawcy przysługiwało prawo do nieruchomości oraz o podanie adresów innych stron postępowania, pomimo iż sprawy te powinny być rozstrzygnięte w postępowaniu (por. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2000 r.. I SA 403/99 – Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zagadnienie nabycia spadku przez wnioskodawców jest zagadnieniem wstępnym i jest podstawą do zawieszenia postępowania). Wobec nieprzedłożenia ww. dokumentów pismem z dnia 31 grudnia 2001 r. Wojewoda Podkarpacki poinformował wnioskodawcę, iż pozostawia wniosek bez rozpoznania.

Zdjęcie nr 15

Pozostałości zespołu pałacowo-parkowego w Krościenku Wyżnym



Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa

W sprawie dotyczącej nieruchomości w Bezmiechowej Górnej, objętej Lwh 21, w dniu 23 listopada 1997 r. wnioskodawca zwrócił się do Wojewody (...) z wnioskiem o *wszczęcie postępowania administracyjnego zmierzającego do uchylecia polecenia komisarza sowieckiego w Lesku, kiedy (...) z jego polecenia wraz z rodziną z posiadłości ziemskiej we wsi Bezmiechowa Górna został wyrugowany właściciel a mój dziadek śp. Józef Czerkawski. Dekret (...) o przeprowadzeniu reformy rolnej potwierdził orzeczenie komisarza. Jednocześnie wnoszę, aby ww. decyzję w podanym trybie uznać za nieważną*. Pismem z dnia 2 lutego 1998 r. wnioskodawca przedłożył odpis z księgi wieczystej dotyczącej objętej wnioskiem nieruchomości oraz postanowienia o nabyciu spadku po właścicielu nieruchomości.

Wojewoda pismami z dnia 9 marca 1999 r. oraz dnia 25 marca 1999 r. zażądał od strony, powołując się na *art. 199 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym do rozporządzenia rzeczą wspólną oraz innych czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli*, by w sprawie złożyli wnioski również inni zainteresowani. Tym samym Wojewoda naruszył art. 28 w zw. z art. 61 k.p.a. oraz powołał się na przepisy nie mające zastosowania w postępowaniu administracyjnym. Ponadto w wymienionych pismach Wojewoda Podkarpacki wskazał stronie, iż postępowanie powinno być prowadzone w trybie § 5 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, jednakże nie wszczął takiego postępowania.

Ponadto, mimo iż Wojewoda Podkarpacki sam poinformował stronę, iż przejście na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości następowało z mocy samego dekretu i bez potwierdzenia tego w decyzji administracyjnej, Wojewoda Podkarpacki wydał w dniu 24 maja 2001 r. - działając na podstawie art. 157 § 3 k.p.a. decyzję odmawiającą „wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji.” Jednocześnie Wojewoda Podkarpacki w uzasadnieniu swojej decyzji stwierdził, iż nie można stwierdzić nieważności decyzji, ponieważ taka nie istniała.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż poprzez prowadzenie spraw we wskazany sposób:

- uniemożliwiano stronom odwołanie się w trybie administracyjnym ze względu na załatwianie sprawy w formie pisma,
- naruszano przepis art. 64 § 2 k.p.a. w zakresie informowania strony o terminie i skutkach nieuzupełnienia wniosku,
- w sposób nieuprawniony żądano dokumentów, które winne być zgromadzone w toku postępowania dowodowego,
- nie wszczynano postępowania i nie załatwiano sprawy w formie decyzji administracyjnej, pomimo że z wniosku strony wynikało, że żądanie dotyczy orzeczenia o podleganiu lub niepodleganiu nieruchomości pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.

W kontroli ustalono, iż w przypadku niżej wymienionych spraw Wojewoda Podkarpacki uznał, iż nie jest właściwy w sprawie, w związku z obowiązującą wówczas linią orzeczniczą sądów administracyjnych stwierdzającą, iż orzekanie o tym, czy zespoły dworsko, pałacowo, zamkowo-parkowe podlegały przepisom o przeprowadzeniu reformy rolnej stanowi spory prawa rzeczowego należące do sądów powszechnych:

- decyzja z dnia 7 lipca 2005 dotycząca zespołu dworsko-parkowego w Strzegomicach. Decyzją z dnia 7 lipca 2005 organ II instancji uchylił ww. decyzję Wojewody Podkarpackiego w zw. z uchwałą składu 7 sędziów NSA z dnia 5 czerwca 2006 (I OPS 2/06) orzekającą administracyjną kognicję w tych sprawach.
- decyzja z dnia 19 października 2005 r. dotycząca zespołu pałacowo – parkowego w Słocinie.
- decyzja z dnia 12 sierpnia 2005 r. dotycząca zespołu zamkowo-parkowego w Lesku.
- postanowienie z dnia 18 lipca 2005 r. dotyczące zespołu zamkowo-parkowego w Krasiczynie (postanowienie o zwrocie wniosku).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Wojewoda Podkarpacki był zobowiązany do podjęcia rozstrzygnięcia - w trybie § 5 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej - czy objęta wnioskiem nieruchomość podpadała pod przepisy dekretu. Przepis ten był wówczas, jak i nadal pozostaje przepisem powszechnie obowiązującym zaś właściwość wojewodów w tych sprawach potwierdziły późniejsze wyroki zarówno wojewódzkich sądów administracyjnych jak i uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego podjęte w składzie

7 sędziów (z dnia 5 czerwca 2006 r. oraz z dnia 10 stycznia 2011 r.). Fakt, iż wówczas wydawane były orzeczenia (w innych sprawach) w których sądy administracyjne orzekały, że spory takie należą do sądów powszechnych nie może stanowić podstawy do stwierdzenia, że działanie Wojewody było prawidłowe. Jednocześnie stwierdzić należy, iż w ww. okresie (tj. przed uchwałą NSA w składzie 7 sędziów z dnia 5 czerwca 2006 r.) Wojewoda Podkarpacki wydawał decyzje merytoryczne⁵⁶ w sprawach o stwierdzenie czy dana nieruchomość podpadała pod przepisy dekretu o reformie rolnej, mimo iż wnioski te dotyczyły również zespołów dworsko, pałacowo czy zamkowo-parkowych. W sprawie dotyczącej nieruchomości ziemskiej położonej w Bachórcu, Bachórcu Winnem, Ruskiej Wsi oraz zespołu zamkowo-parkowego Dubiecku - Wojewoda Podkarpacki **pismem** z dnia 2 maja 2005 r. poinformował wnioskodawcę, iż w związku z tym, że jego żądanie dotyczy części nieruchomości ziemskiej organy administracji nie mają podstaw prawnych do orzekania, że część przejętego majątku ziemskiego nie podpada pod działanie przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Wojewoda poinformował wnioskodawcę również, iż tego rodzaju wnioski są żądaniem rozstrzygnięcia sporu o prawa rzeczowe a zatem sporem cywilnym. Następnie decyzją z dnia 22 kwietnia 2010 r. Wojewoda Podkarpacki umorzył postępowanie w tej sprawie w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia z dnia 1 marca 2010 r. (P/107/08) stwierdzającym, iż § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. – stanowiący podstawę do orzekania przez wojewodów o podpadaniu danej nieruchomości pod przepisy dekretu PKWN – nie obowiązuje od 1958 r.

W sprawie zespołu pałacowo – parkowego w Sieniawie Wojewoda Podkarpacki **pismem** z dnia 18 kwietnia 2005 r. poinformował pełnomocnika wnioskodawcy, iż w sprawach rozstrzygania sporu o prawa rzeczowe (w konkretnym przypadku dochodzenie prawa własności do części nieruchomości ziemskiej) właściwe są sądy powszechne.

Zdjęcie nr 16
Pałac w Sieniawie



Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa

⁵⁶ Decyzja z dnia 3 sierpnia 2004 r. (zespół Pałacowo-Parkowy w Przecławiu), decyzja z dnia 27 kwietnia 2005 r. (zespół Pałacowo-Parkowy w Parkoszu i Wolicy), decyzja z dnia 2 lutego 2006 r. (nieruchomość Borek o pow. 2,7666 ha).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w obu ww. sprawach Wojewoda Podkarpacki nie tylko nie wydał decyzji administracyjnej w sprawie, w której był organem właściwym ale załatwił sprawę w formie pisma, tj. niezgodnie z art. 104 k.p.a.

3.2.4. Postępowania, w których Wojewoda Podkarpacki przekroczył w swoim żądaniu zakres wymaganych od strony dokumentów

W kontroli ustalono, iż w przypadku sześciu postępowań Wojewoda Podkarpacki przekroczył w swoim żądaniu zakres wymaganych od strony dokumentów, czym naruszył § 6 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych *w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*.

Ustalenia te dotyczyły postępowań dotyczących następujących nieruchomości: zespołu dworsko-parkowego w Chorzeli, zespołu pałacowo-parkowego w Chotowej (Przyborowie), zespołu pałacowo-parkowego w Rudzie Różanieckiej i Niemstowie, zespołu pałacowo-parkowego w Surochowie, zespołu pałacowo-parkowego w Krościenku Wyżnym oraz nieruchomości w Bezmiechowej Górnej objętej Lwh 21.

Zakres dokumentów, jaki organ orzekający w sprawie podpadania nieruchomości pod przepisy dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej może żądać od strony, został uregulowany w § 6 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Zakres ten ogranicza się do *dowodów stwierdzających dokładny obszar nieruchomości z wyszczególnieniem użytków każdego rodzaju* i nie może być przez organ rozszerzany.

Jak wynika z decyzji Wojewody Podkarpackiego z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie zespołu dworsko-parkowego w Chorzeli wnioski strony określał nieruchomość poprzez podanie numeru Lwh oraz numeryczne wskazanie parcel gruntowych a także wskazywał charakter użytków tj. fakt, iż nieruchomości są zabudowane dworem i domem zarządcy. Jednakże z pisma z dnia 17 stycznia 2002 r. wynika, iż Wojewoda Podkarpacki zwrócił się do wnioskodawcy o przedłożenie dokumentu potwierdzającego prawo własności do nieruchomości obj. ks. Tab. 580, zaświadczenia Wojewódzkiego Urzędu Ziemskiego o przejęciu przedmiotowej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, protokołu przejęcia, map z zaznaczonym przebiegiem granic nieruchomości a także wykazu zmian. O ile uzasadnione z punktu widzenia postępowania administracyjnego było żądanie dokumentu potwierdzającego prawo do własności nieruchomości, o tyle żądanie pozostałych wymienionych dokumentów było nieuprawnione i stanowiło przerzucenie na stronę ciężaru dowodów, które winien ustalić Wojewoda.

Zdjęcie nr 16

Zespół dworsko-parkowy w Chorzelowie



Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa

W sprawie dotyczącej zespołu pałacowo-parkowego w Chotowej, pismem z dnia 12 września 2007 r. Wojewoda poinformował wnioskodawczynię, iż winna ona wykazać, że jest stroną postępowania przedkładając na tą okoliczność postanowienie sądowe o nabyciu praw do spadku po byłych właścicielach majątku oraz iż powinna przedłożyć dokument potwierdzający prawo własności nieruchomości (przed przejęciem), protokół przejęcia oraz kopię mapy ewidencyjnej z synchronizacją działek ewidencyjnych. Podobnie jak w poprzednio opisaney sprawie żądanie innych dokumentów niż potwierdzających prawo do własności nieruchomości było nieuprawnione i stanowiło przerzucenie na stronę ciężaru dowodów.

Odnosnie kwestii dotyczącej dowodów o nabyciu praw do spadku należy stwierdzić, iż zgodnie z wyrokiem NSA w Warszawie z 22 lutego 2000 r. (I SA 403/99) obowiązkiem organu było wszczęcie postępowanie traktując kwestię nabycia spadku przez wnioskodawców jako zagadnienie wstępne.

W sprawie dotyczącej zespołu pałacowo-parkowego w Rudzie Różanieckiej i Niemstowie wnioskodawcy złożyli do Wojewody Podkarpackiego wniosek o *stwierdzenie w zakresie podlegania pod przepisy dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej* (z dnia 20 sierpnia 2007 r.) w którym - zgodnie z § 6 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej – przedłożyli dowody, stwierdzające dokładny obszar nieruchomości z wyszczególnieniem użytków każdego rodzaju (pałace wchodzące w skład nieruchomości posiadające księgi wieczyste o numerach: 41254, 33978, 33979, 33980). Mimo tego Wojewoda Podkarpacki zwrócił się do wnioskodawców z pismem z dnia 4 października 2007 r. o podanie *numerów działek aktualnie obowiązujących w ewidencji gruntów wraz z synchronizacją do systemu parcelowego obowiązującego w momencie przejęcia na rzecz Państwa*. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Wojewoda przekroczył zakres wymaganych od strony dokumentów. Ponadto Wojewoda stwierdził w ww. piśmie, że przedstawione dokumenty

dotyczące własności przedmiotowej nieruchomości są niewystarczające, co w ocenie NIK powinno być rozpoznane w toku postępowania lub jako zagadnienie wstępne. Jednocześnie w piśmie tym Wojewoda Podkarpacki nie poinformował strony zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. o konieczności sprecyzowania wniosku w terminie 7 dni z sankcją pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia, zaś wniosek zwrócił dopiero postanowieniem z dnia 4 października 2010 r. powołując się na orzeczoną przez Trybunał Konstytucyjny niewłaściwość organów administracji w sprawie.

W sprawie zespołu pałacowo-parkowego w Surochowie Wojewoda Podkarpacki – podobnie jak w sprawie opisanej wyżej – zażądał od strony (pisma z dnia 28.09.2007 r., oraz z dnia 12.03.2009 r.) umiejscowienia ze wskazaniem ksiąg wieczystych jak i powierzchni wnioskowanych działek, pomimo iż we wniosku strona wykazała zarówno charakter nieruchomości jak i skonkretyzowała o jaką nieruchomość i powierzchnię chodzi: *objęta dawnym wykazem hipotecznym Lwh 907, który jest prowadzony przez Sąd Rejonowy w Jarosławiu (...), obejmująca zespół pałacowo-parkowy (...) w obszarze ograniczonym zabytkowym XVII-wiecznym parkiem o powierzchni około 10 ha*, a więc spełniła dyspozycję § 6 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Jednocześnie Wojewoda Podkarpacki zażądał od strony dokumentów potwierdzających przymiot bycia stroną, choć kwestia ta powinna być rozstrzygnięta w postępowaniu (por. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2000 r. I SA 403/99). Jednocześnie Wojewoda Podkarpacki nie poinformował strony zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. o konieczności sprecyzowania wniosku w terminie 7 dni z sankcją pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia, zaś w dniu 4 października 2010 r. powołując się na orzeczoną przez Trybunał Konstytucyjny niewłaściwość organów administracji w sprawie wydał decyzję o umorzeniu postępowania.

W sprawie zespołu pałacowo-parkowego w Krościenku Wyżnym, w dniu 15 maja 2001 r. wnioskodawca złożył wniosek do Wojewody Podkarpackiego o stwierdzenie, iż *część przejętej na cele reformy rolnej nieruchomości składającej się obecnie z działki nr 2598 i 2600 o pow. 3,12 ha stanowiąca zespół pałacowo-parkowy w Krościenku Wyżnym nie podlegała przejęciu w trybie art. 2 dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej*. Pismem z dnia 31 maja 2001 r. Wojewoda Podkarpacki zwrócił się do wnioskodawcy z żądaniem uzupełnienia dokumentów potwierdzających, że spadkodawczyni wnioskodawcy przysługiwało prawo do nieruchomości oraz o podanie adresów innych stron postępowania, pomimo iż sprawy te powinny być rozstrzygnięte w postępowaniu (por. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2000 r. I SA 403/99). Wobec nieprzedłużenia ww. dokumentów pismem z dnia 31 grudnia 2001 r. Wojewoda Podkarpacki poinformował wnioskodawcę, iż pozostawia wniosek bez rozpoznania.

W sprawie dotyczącej nieruchomości w Bezmiechowej Górnej objętej Lwh 21 Wojewoda pismami z dni 9 marca 1999 r. oraz 25 marca 1999 r. zażądał od strony, powołując się na *art. 199 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym do rozporządzenia rzeczą wspólną oraz innych czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli* by w sprawie złożyli wnioski również inni zainteresowani. Tym samym Wojewoda naruszył art. 28 w zw. z art. 61 k.p.a. oraz powołał się na przepisy nie mające zastosowania w postępowaniu administracyjnym.

3.2.5. Postępowania, w których Wojewoda Podkarpacki wydając decyzję poszerzył zakres przedmiotowy wniosku

W kontroli ustalono, iż w przypadku pięciu postępowań Wojewoda Podkarpacki wydając decyzję poszerzył zakres przedmiotowy wniosku, tj. wydał decyzję w odniesieniu do większej powierzchni nieruchomości niż powierzchnia nieruchomości objętej wnioskiem, czym naruszył art. 61 § 1 k.p.a.

Postępowania, o których mowa wyżej dotyczyły następujących nieruchomości: zespołu pałacowo-parkowego w Nienadowej, zespołu pałacowo-parkowego w Cieszacinie Wielkim, nieruchomości ziemskiej położonej w Sieteszy, zespołu dworsko – parkowego w Hawłowicach oraz zespołu pałacowo-parkowego w Wysocku.

Wojewoda Podkarpacki w sentencjach tych decyzji odniósł się do arealu całego majątku ziemskiego, nie zaś do powierzchni nieruchomości objętej wnioskiem, a tym samym w sposób nieuprawniony rozszerzył przedmiot sprawy.

Zdjęcie nr 17

[Ruiny zespołu pałacowo-parkowego w Cieszacinie Wielkim](#)



Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Organizacja kontroli

Kontrola przeprowadzona została w okresie od 16 września 2010 r. do 22 marca 2011 przez Delegaturę NIK w Rzeszowie.

Metodyka prowadzenia kontroli

Kontrola została przeprowadzona w Wydziale Nieruchomości Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego oraz w Oddziałach Zamiejscowych ww. Wydziału w Krośnie, Przemyślu i Tarnobrzegu. Ponieważ w Wydziale Nieruchomości PUW nie jest prowadzona żadna ewidencja postępowań w sprawach o stwierdzenie, czy dana nieruchomość podpadała pod przepis art. 2 ust. 1 lit e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, kontrolę prowadzono na podstawie przekazanej dokumentacji i w oparciu o to ustalono populację postępowań. W toku kontroli zasięgano informacji w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (organ II instancji w stosunku do decyzji Wojewody Podkarpackiego) w sprawie dokumentów i decyzji Wojewody, które w związku z postępowaniem odwoławczym znajdowały się w MRiRW.

4.2 Przebieg kontroli

Wojewoda Podkarpacki nie zgłosił zastrzeżeń do protokołu kontroli.

W wyniku kontroli, w dniu 12 lipca 2011 r. skierowano do Wojewody Podkarpackiego wystąpienie pokontrolne. W dniu 22 lipca 2011 r. Wojewoda Podkarpacki wniósł zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Komisja Odwoławcza w uchwale z dnia 10 sierpnia 2011 r. (zatwierdzonej przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w dniu 1 września 2011 r.) uwzględniła w całości zastrzeżenia złożone do trzech ocen, zastrzeżenie złożone do jednej oceny uwzględniła w części oraz oddaliła zastrzeżenia w pozostałym zakresie.

Na podstawie ww. uchwały Komisji Odwoławczej ustalony został tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego, który przekazano Wojewodzie Podkarpackiemu. W wystąpieniu tym Najwyższa Izba Kontroli skierowała następujące wnioski:

1. Zapewnienie większego nadzoru Wojewody nad wydawaniem decyzji administracyjnych w sprawach o stwierdzenie podpadania nieruchomości pod przepis art. 2 ust 1 lit e dekretu *o przeprowadzeniu reformy rolnej*, ze szczególnym uwzględnieniem badania w postępowaniach rolniczego charakteru nieruchomości – w zakresie obszaru wskazanego we wnioskach.
2. Zapewnienie opiniowania pod względem prawnym decyzji w sprawach o stwierdzenie podpadania nieruchomości pod przepis art. 2 ust 1 lit e dekretu *o przeprowadzeniu reformy rolnej*.
3. Bezzwłoczne wszczęcie postępowań w sprawach, w których wniosek strony spełniał wymagania określone w § 6 rozporządzenia *w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*.
4. Bezzwłoczne wydanie w niezakończonych sprawach decyzji administracyjnych po przeprowadzeniu postępowań, w których zostanie wykazane, czy nieruchomość lub jej część objęta wnioskiem stanowiła „nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym”.

W dniu 16 września 2011 r. Wojewoda Podkarpacki – stosownie do art. 62 ust. 1 ustawy o NIK – poinformowała o podjętych działaniach zmierzających do realizacji zaleceń i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym:

„Mając na uwadze szczególny charakter postępowań prowadzonych na podstawie art.2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, w tym trudności ze zgromadzeniem materiału dowodowego, rozbieżne orzecznictwo TK, NSA, WSA i poglądy w doktrynie, informuję, że zostały podjęte działania zmierzające do poprawy poziomu orzecznictwa w przedmiotowym zakresie.

W ramach tych działań podjęto następujące czynności, które realizować będą również wnioski i zalecenia zawarte w wystąpieniu pokontrolnym:

1. Poleciałam, aby do prowadzenia spraw zostały zaangażowane osoby posiadające wykształcenie geodezyjne lub rolnicze oraz prawnicze, których wiedza i umiejętności pozwolą na szczegółową analizę zgromadzonych w sprawie dokumentów pod kątem stwierdzenia, czy nieruchomości te miały charakter nieruchomości ziemskiej o charakterze rolniczym. Ponadto zobowiązałam Dyrektora Wydziału Nieruchomości do przedkładania w okresie półrocznym analizy z orzecznictwa w sprawach prowadzonych w trybie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz rozporządzenia w sprawie jego wykonania.
2. Wskazałam, aby przedkładane do podpisu projekty decyzji wydawane w trybie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej były wcześniej konsultowane z radcą prawnym w Wydziale Prawnym i Nadzoru, co winno być potwierdzone stosowną parafą na projekcie decyzji.
3. Przystąpiono do weryfikacji składanych wniosków z początku lat 1990 zwłaszcza pod kątem spełniania wymogów określonych w § 6 rozporządzenia w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej i zasadności wszczęcia postępowań w przypadku, gdy wnioski te spełniają wymogi formalne zawarte w wyżej wymienionym rozporządzeniu.
4. Poleciałam dokonać wnikliwej, powtórnej analizy zgromadzonego materiału dowodowego oraz ewentualnego jego uzupełnienia w toczących się postępowaniach w celu ustalenia, czy zaistniały wszystkie przesłanki warunkujące przejęcie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w trybie dekretu o reformie rolnej, jak również zapewnienia czynnego udziału wszystkich stron w prowadzonym postępowaniu i wydanie stosownej decyzji.

Jednocześnie informuję, że prawidłowość prowadzenia postępowań administracyjnych na podstawie w/w przepisów prawa zostanie objęta planem kontroli wewnętrznych w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim począwszy od 2012 roku.”

Pismem z dnia 14 września 2012 r. Wojewoda Podkarpacki przedłożyła półroczne analizy z orzecznictwa w sprawach rozstrzyganych w trybie przepisów dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej. Z analiz tych wynika, iż od dnia zakończenia kontroli NIK tj. od dnia 22 marca 2011 r. wydano 8 decyzji, w tym:

- 6 decyzji, w których Wojewoda Podkarpacki stwierdził, iż objęte wnioskiem nieruchomości nie podpadały pod przepis art. 2 ust 1 lit. e dekretu,
- 1 decyzję, w której Wojewoda Podkarpacki stwierdził, iż objęta wnioskiem nieruchomość podpadała pod działanie przepisu art. 2 ust 1 lit. e dekretu (nieruchomość obejmowała grunty rolne i lasy),

- 1 decyzję o umorzeniu postępowania (nieruchomość nie została przejęta na podstawie przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej).

Decyzje, w których Wojewoda Podkarpacki stwierdził, iż objęte wnioskiem nieruchomości nie podpadały pod przepis art. 2 ust 1 lit. e dekretu:

- Zespół pałacowo-parkowy w Przecławiu o pow. 9,65 ha (decyzja z dnia 29 lipca 2011 r. nr N.II.7533.1.1.2011),
- Zespół zamkowo-parkowy w Krasieczynie o pow. 14,47 (decyzja z dnia 23 maja 2012 r. nr N.VI-7716-16/10). W tej samej decyzji rozstrzygnięto o podpadaniu pod przepis art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN nieruchomości o pow. 0,01 ha znajdującej się poza obszarem zespołu zamkowo-parkowego,
- Dworek i grunty rolne w Januszkowicach o pow. 40,13 ha (decyzja z dnia 3 października 2011 r. nr N.II.7533.1.5.2011),
- Zespół pałacowo-parkowy w Pełkiniach o pow. 10,99 ha (decyzja z dnia 16 stycznia 2012 r. nr N.VI.7533.1.6.2011). W tej samej decyzji rozstrzygnięto także o podpadaniu pod przepis art. 2 ust 1 dekretu PKWN nieruchomości o pow. 16,0491 ha znajdującej się poza obszarem zespołu zamkowo-parkowego,
- Zespół pałacowo-parkowy w Wysocku o pow. 16,20 ha (decyzja z dnia 13 czerwca 2012 r. nr N.VI.7533.1.4.2012),
- Zespół dworsko-parkowy w Hawłowicach Górnych o pow. 2,7011 ha (decyzja z dnia 9 sierpnia 2012 r. nr N.VI.7533.1.3.2012),

Wojewoda Podkarpacki poinformowała również, iż do rozpatrzenia pozostają jeszcze 43 sprawy, których wykaz również został przekazany przy piśmie z dnia 14 września 2012 r.

Wykaz skontrolowanych podmiotów

Podkarpacki Urząd Wojewódzki – kontrola przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Rzeszowie.

ZAŁĄCZNIK NR 2

Lista osób będących kierownikami jednostek kontrolowanych

Funkcję Wojewody Podkarpackiego (wcześniej Wojewody Rzeszowskiego) pełnili		
1.	Henryk Ficek	od 1.05.1981 r. do 22.05.1990 r.
2.	Kazimierz Ferenc	od 23.05.1990 r. do 19.01.1994 r.
3.	Kazimierz Surowiec	od 9.02.1994 r. do 20.11.1997 r.
4.	Zbigniew Sieczkoś	od 12.12.1997 r. do 21.10.2001 r.
5.	Zdzisław Siewierski	od 22.10.2001 r. do 2.03.2003 r.
6.	Jan Kurp	od 3.03.2003 r. do 29.11.2005 r.
7.	Ewa Draus	od 30.11.2005 r. do 28.11.2007 r.
8.	Mirosław Karapyta	od 29.11.2007 r. do 30.11.2010 r.
9.	Małgorzata Chomycz - Śmigielska	od 2.12.2010 r.

Wykaz aktów normatywnych

1. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. *o przeprowadzeniu reformy rolnej* (Dz. U. z 1945 r. Nr 3 poz. 13, ze zm.).
2. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 17 stycznia 1945 r. *w sprawie zmiany dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej* (Dz.U. Nr 3, poz. 9).
3. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. *w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej* (Dz. U. z 1945 r., Nr 10, poz. 51 ze zm.).
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r. *Przenoszenie własności nieruchomości ziemskich* (Dz.U. Nr 73, poz. 428 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz.U. Nr 31, poz. 206 ze zm.).

Literatura

1. Mirosław Granat, *Reprywatyzacja w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, w: *Reprywatyzacja w systemie prawa*, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 1999.
2. *Polacy o reprywatyzacji*, oprac. Beata Roguska, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2008 r.
3. A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005.
4. A. Hetko, *Krzywydy i niespełnione obietnice*, Prawo Europejskie w praktyce Nr 12 (42).
5. G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Kraków 2005.
6. W. Potasznik, *Utracone majątki. Zwrot i odszkodowania*. Warszawa 2005 r.
7. Ł. Bielecki, *Nacjonalizacja nieruchomości ziemskich na obszarze południowo-wschodniego pogranicza Polski*. Rejent 2007, Nr 5-6.

Spis fotografii

1.	1. Zespół zamkowo-parkowy w Dubiecku	str. 24
2.	2. Zespół dworski w Chmielowie	str. 25
3.	3. Zespół pałacowo-parkowy w Dukli	str. 26
4.	4. Zespół zamkowo-parkowy w Lesku	str. 27
5.	5. Dwór w Korzeniowie	str. 29
6.	6. Zespół pałacowo-parkowy w Przecławiu	str. 30
7.	7. Zespół dworsko-parkowy w Strzegomicach	str. 30
8.	8. Dwór w Parkoszu	str. 31
9.	9. Dwór w Nienadowej	str. 32
10.	10. Dwór w Sieteszy	str. 33
11.	11. Zamek w Krasieczynie	str. 33
12.	12. Zespół dworski w Wiśniowej	str. 37
13.	13. Zespół pałacowo-parkowy w Strzyżowie	str. 38
14.	14. Zespół pałacowo-parkowy w Rudzie Różanieckiej	str. 39
15.	15. Pozostałości zespołu pałacowo-parkowego w Krościenku Wyżnym	str. 40
16.	16. Pałac w Sieniawie	str. 42
17.	17. Zespół dworsko-parkowy w Chorzelowie	str. 44
18.	18. Ruiny zespołu pałacowo-parkowego w Cieszacinie Wielkim	str. 46

Wszystkie fotografie zostały przekazane przez Narodowy Instytut Dziedzictwa

Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Prezes Narodowego Banku Polskiego
8. Przewodniczący Trybunału Stanu – Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
9. Prezesi Sądu Najwyższego
10. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Kultury i Środków Przekazu
15. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
16. Szef Kancelarii Prezydenta RP
17. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
18. Szef Kancelarii Sejmu
19. Szef Kancelarii Senatu
20. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
21. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
22. Minister Administracji i Cyfryzacji
23. Posłowie na Sejm RP z województwa podkarpackiego
24. Senatorowie RP z województwa podkarpackiego
25. Wojewodowie
26. Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków