



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4112-02-01/2013
S/13/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

S/13/003 – Działania Wojewody Lubelskiego w odniesieniu do roszczeń reprywatywacyjnych dotyczących zespołu dworsko-parkowego w Bystrzycy

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler

1. **Artur Rałowski , upoważnienie do kontroli nr 84463 z dnia 18.01.2013 r.**
2. **(dowód: akta kontroli str.:1-2)**

Jednostka
kontrolowana

Lubelski Urząd Wojewódzki

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Jolanta Szolno - Koguc, Wojewoda Lubelski.

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ wydawanie przez Wojewodę Lubelskiego decyzji administracyjnych w zakresie stwierdzenia czy zespół dworsko-parkowy w Bystrzycy, w gminie Wólka Lubelska, podpadał pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. **o przeprowadzeniu reformy rolnej** (Dz. U. z r. 1945 nr 3 poz.13 ze zm.).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Wojewoda Lubelski, wydając pięć decyzji w zakresie podpadania zespołu dworsko-parkowego pod przepisy dekretu PKWN o *przeprowadzeniu rolnej* naruszył art. 2 ust. 1 lit e dekretu *o przeprowadzeniu reformy rolnej* oraz art. 6, art. 7, art., 77, art. 80 kpa, ponieważ w żadnym z postępowań poprzedzających te decyzje nie wykazał, iż nieruchomość objęta wnioskiem stanowiła nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym. Wojewoda Lubelski, wydając trzy decyzje w ww. zakresie rażąco naruszył art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*², ponieważ nie zastosował się do oceny prawnej zawartej w zapadłych w tej samej sprawie wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Na wstępnym etapie postępowania Wojewoda Lubelski nie wydał też decyzji administracyjnej, choć był do tego zobowiązany, a jedynie załatwił sprawę w formie pisma.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Dz. U. Nr. 153, poz. 1270 ze zm.

Objęta wnioskiem nieruchomości stanowiła dom mieszkalny oraz park, które nie miały charakteru rolniczego, a tym samym nie mogły podpadać pod przepisy dekretu o reformie rolnej. Nieruchomości stanowiące budynki mieszkalne były wyłączone z mocy prawa spod działania tego dekretu. Wojewoda Lubelski, w uzasadnieniach decyzji, a także w wyjaśnieniach złożonych w toku kontroli przyznał, iż nie ma dowodów na to, iż objęta wnioskiem nieruchomości miała charakter rolniczy. Charakteru rolniczego tej nieruchomości nie można było również wywieść z faktu, iż zespół dworsko-parkowy stanowił część większego majątku ziemskiego, co potwierdza liczne orzecznictwo jak i dwa wyroki WSA w Warszawie zapadłe w tej sprawie. Tym samym Wojewoda Lubelski, ustalając w postępowaniu charakter nieruchomości objętej wnioskiem, nie mógł wydać innej decyzji, niż decyzji stwierdzającej, iż zespół dworsko-parkowy nie podpadał pod działanie przepisu art. 2 ust 1 lit e dekretu o *przeprowadzeniu reformy rolnej*.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż wydawanie przez Wojewodę Lubelskiego bezpodstawnych decyzji o podpadaniu nieruchomości o charakterze mieszkalnym pod przepisy dekretu, skutkowało dwukrotnym uchylaniem ich przez organ II instancji oraz dwukrotnym uchylaniem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, co spowodowało, że prowadzone postępowanie wydłużyło się już do niemal 15 lat.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wskazane działania Wojewody Lubelskiego rażąco naruszały art. 12, art. 35 k.p.a. oraz art. 6 ust. 1 *Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) i narażają Skarb Państwa na odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu przewlekłości postępowania.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, poprzez fakt wydania dwóch decyzji administracyjnych niezgodnych z oceną prawną zawartą w wyroku sądu administracyjnego, zapadłego w tej samej sprawie, Wojewoda Lubelski naraził Skarb Państwa na odpowiedzialność odszkodowawczą, określoną w art. 154 § 4 i § 5 ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* i art. 417 § 1 kodeksu cywilnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1.

W dniu 18 maja 1998 r. do Wojewody Lubelskiego wpłynął wniosek spadkobierców Zbigniewa Rojowskiego, byłego właściciela majątku ziemskiego w Bystrzycy „o wydanie w trybie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. (Dz. U. Nr 10 poz. 51), decyzji stwierdzającej, że dwór w Bystrzycy, gmina Wólka Lubelska wraz z otaczającym go parkiem nie podpadał pod działanie art. 2 ust. 1 „zdanie ostatnie dekretu” z dnia 6 września 1944 r o *przeprowadzeniu reformy rolnej* (Dz. U. z r. 1945 nr 3 poz.13)”.

Wnioskodawca podniósł, iż dwór oraz park nie nadawały się na realizację żadnego z celów określonych w art. 1 dekretu, w związku z powyższym przejęcie przez państwo dworu wraz z otaczającym go parkiem odbyło się z naruszeniem prawa.

Wojewoda Lubelski pismem z dnia 29 maja 1998 r. zawiadomił spadkobierców na podstawie art. 36 § 1 kpa, iż wniosek zostanie rozpatrzony z chwilą wejścia w życie przepisów o repriwatyzacji, ponadto poinformował, iż „*dochodzenie (roszczeń objętych wnioskiem wniosku) nie jest możliwe w aktualnym stanie prawnym*”.

W ocenie NIK Wojewoda Lubelski nie załatwił sprawy w drodze decyzji administracyjnej, pomimo iż był organem właściwym, czym naruszył § 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*³ w zw. z art. 104 § 1 kpa.

Pismem z dnia 9 maja 2001 r. pełnomocnik wnioskodawcy wezwał Wojewodę Lubelskiego do usunięcia naruszenia prawa i podjęcia decyzji. W związku z wnioskiem z dnia 18 maja 1998 r., na podstawie art. 64 § 2 kpa, w dniu 5 czerwca 2001 r. Wojewoda wezwał wnioskodawców do uzupełnienia braków między innymi o następujące dokumenty:

- określające oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej i ewidencji gruntów,
- stanowiące o prawach do nieruchomości w czasie przejęcia nieruchomości i wskazanie aktu na podstawie którego Skarb Państwa dokonał przejęcia,
- dokumenty obciążeń nieruchomości w dacie przejęcia ,
- adresy osób stanowiących strony postępowania.

W dniach: 28 czerwca 2001 r., 17 lipca 2001 r., 14 września 2001 r., 18 czerwca 2002 r. pełnomocnik wnioskodawcy dostarczył wskazane przez Wojewodę Lubelskiego dokumenty.

Wojewoda Lubelski, w dniu 12 lipca 2002 r. wydał decyzję (RR.GKN. GR.7724/10/01/02) odmawiającą stwierdzenia: „że zespół dworsko-parkowy położony w Bystrzycy nie podpadał pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej”. W uzasadnieniu wniosku Wojewoda Lubelski stwierdził m.in., iż: „na własność państwa przejmowane były poza gruntami określonymi jako użytki rolne, także zabudowania w tym domy mieszkalne (dwory, pałace), które mogły zostać przeznaczone na cele reformy rolnej np. szkoły i inne ośrodki (art. 1 dekretu). Ustawodawca za nieruchomość ziemską uznawał więc nie tylko użytki rolne ale również tereny z zabudowaniami i to nie tylko z gospodarczymi, wchodzące w skład majątku o charakterze rolniczym. Przejmowana nieruchomość ziemską jest więc pojęciem szerszym od nieruchomości w skład której wchodziły użytki rolne rozumiane jako grunty orne, łąki, pastwiska, ogrody warzywne i owocowe (§ 4 rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. nr 10, poz. 51 z 1945) i która podlegała

³ Dz.U. Nr 10, poz. 51.

parcelacji na rzecz rolników”. Ponadto w uzasadnieniu Wojewoda podniósł, iż: „Zespół dworsko-pałacowy stanowił część składową majątku ziemskiego tzw. ośrodek majątku, powiązany z nim w sensie podmiotowym poprzez osobę jego właściciela i służący z reguły jako miejsce zamieszkania właściciela lub dzierżawy majątku. W sensie przedmiotowym majątek stanowił zaplecze gospodarcze i dochodowe dla funkcjonowania tego majątku jako zorganizowanej całości w tym także zespołu dworsko-parkowego. Niewykorzystanie zespołu dworsko-parkowego na cele rolnicze nie oznacza, że zespół ten nie wchodził w skład majątku ziemskiego o charakterze rolniczym. Wykorzystanie zespołu dworsko-parkowego przez właściciela jako jego miejsce zamieszkania (...) nie oznacza jeszcze, że zespół taki przestawał być częścią składową majątku ziemskiego o charakterze rolniczym i w związku z tym nie oznacza również, że nie podpadał pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Majątek ziemski stanowił bowiem zorganizowaną całość gospodarczą składającą się nie tylko z gruntów ornych, łąk, pastwisk, ogrodów warzywnych i owocowych (...) ale także z zabudowań i to nie tylko gospodarczych lecz również mieszkalnych (...), umożliwiających właścicielowi prawidłowe zarządzanie swoimi dobrami ziemskimi (...)”.

(Dowód akta kontroli str.:4-20)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w wydanej decyzji Wojewoda Lubelski dokonał niedopuszczalnej, rozszerzającej wykładni dekretu poprzez interpretowanie aktu wyższego rzędu (dekret) przy pomocy przepisów **niższego rzędu** (rozporządzenie wykonawcze do dekretu). Wojewoda Lubelski nie wykazał **też** w postępowaniu, czy nieruchomość objęta wnioskiem stanowiła nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym jedynie stwierdził, że nieruchomość ta podpadała pod przepisy dekretu, ponieważ stanowiła część większej, rolniczej nieruchomości. Jednakże w przeprowadzonym postępowaniu jak i w uzasadnieniu decyzji, Wojewoda Lubelski nie wskazał na tą okoliczność żadnych dowodów.

W dniu 30 lipca 2002 r. spadkobiercy złożyli do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi odwołanie od ww. decyzji wnosząc o jej uchylenie w całości i orzeczenie, że zespół dworsko-parkowy w Bystrzycy, Gmina Wólka Lubelska nie podpadał pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu *o przeprowadzeniu reformy rolnej*.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (w dalszej części zwany MRiRW) decyzją GZ.mn-057-406/02 z dnia 10 września 2002 r. uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał **sprawę** do ponownego rozpatrzenia Wojewodzie Lubelskiemu.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi uzasadniając swoją decyzję stwierdził m.in., iż: „wydanie decyzji rozstrzygającej czy część majątku ziemskiego w przedmiotowej sprawie (...) podpadała pod działanie art.2 ust 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, poprzedzić powinno zgromadzenie przez organ stopnia wojewódzkiego materiału (...) dotyczącego stanu prawnego i faktycznego tego zespołu i majątku na dzień 1 września 1939 r. i na 13 września 1944 r. tj. wejście w życie tego dekretu (...)”. Ponadto MRiRW wskazał, iż: „przeprowadzenie (...) w uzasadnieniu decyzji organu pierwszej instancji ogólnej analizy treści przepisów dekretu stanowiącego podstawę przejęcia

spornej nieruchomości nie może zastąpić omówienia przez ten organ stanu prawnego i faktycznego nieruchomości Bystrzyca, w tym zespołu dworsko-parkowego, analizy dokumentów dotyczących jej przejęcia na cele reformy rolnej, a więc odniesienia do przedmiotu którego ta decyzja dotyczy (zespołu dworsko-parkowego) i omówienia zasadności jego przejęcia z majątkiem Bystrzyca.”

(Dowód akta kontroli str.: 21-29)

2.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Wojewoda Lubelski wydał w dniu 29 sierpnia 2003 r. decyzję RR.GN.GR.7724/10/02, w której odmówił stwierdzenia, że dwór i park majątku Bystrzyca nie podpadały pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej.

W uzasadnieniu decyzji Wojewoda Lubelski podniósł m.in.: „*Nieruchomość ziemską „Bystrzyca” wraz z zabudowaniami dworskimi i parkiem obejmowała obszar 150,00 ha, nie ma więc wątpliwości co do tego, że wymóg obszarowy został spełniony.(...) O tym, że budynki dworskie i parki podpadały pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN przesądza zapis § 8 cytowanego rozporządzenia (Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r.), który stanowi, że majątek przejmuje się wraz z wszelkimi aktywami. Aktywa to wymierny majątek pieniężny, który dzieli się na aktywa stałe (majątek trwały) i aktywa bieżące (majątek obrotowy). (...). Również przepisy § 44 cytowanego rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. dowodzą, że parki i zabudowania dworskie podpadały pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e w/wymienionego dekretu. W § 44 znajdujemy szczegółowy wykaz składników nieruchomości ziemskich, które nie podlegały podziałowi, w pkt. 2 tego przepisu wymienia się parki, a w pkt. 3 wymienia się zabudowania dworskie. (...) Zespół dworsko parkowy w Bystrzycy był powiązany z pozostałymi dobrami majątku. Wchodzące w skład majątku nieruchomości wymagały właściwego zarządzania, a więc istnienia ośrodka reprezentującego właściciela i służącego do zarządzania dobrami.”*

(Dowód akta kontroli str.: 30-32)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w wydanej decyzji Wojewoda Lubelski ponownie dokonał niedopuszczalnej, rozszerzającej wykładni dekretu poprzez interpretowanie aktu wyższego rzędu (dekret) przy pomocy przepisów **niższego rzędu** (rozporządzenie wykonawcze do dekretu). Ponownie też, Wojewoda Lubelski nie wykazał w postępowaniu, czy nieruchomość objętą wnioskiem stanowiła nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym.

W dniu 10 sierpnia 2006 r., Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, po rozpatrzeniu odwołania spadkobierców od ww. decyzji Wojewody Lubelskiego z dnia 29 sierpnia 2003 r., wydał decyzję GZm-057-625-523/03 utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję.

W uzasadnieniu Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdził m.in., iż przedmiotowa nieruchomość została przejęta na własność Skarbu Państwa z chwilą wejścia w życie dekretu tj. 13 września 1944 r. w związku z faktem iż spełniała normy obszarowe oraz miała charakter nieruchomości ziemskiej. „(...) Stwierdzić należy iż na cele reformy rolnej można było przeznaczyć te nieruchomości, które równocześnie spełniały normy obszarowe i miały charakter nieruchomości ziemskiej. Ze znajdujących się w aktach sprawy dokumentów wynika, że powierzchnia przedmiotowej nieruchomości (...) wynosiła 150 ha a zatem bez wątpienia spełniała wymagane dekretem normy obszarowe. Ponadto należy zauważyć że przez pojęcie „nieruchomości ziemskie” z art. 2 ust 1 lit. e dekretu ustawodawca miał na względzie te obiekty mienia nieruchomego, które mają charakter rolniczy. Dotyczy to również zespołów dworsko-parkowych które pozostawały w funkcjonalnej łączności z całym majątkiem ziemskim o obszarze przekraczającym powierzchnię ogólną 100 ha – co bezspornie miało miejsce w niniejszej sprawie.” Zgodnie z uzasadnieniem: „z analizy przepisów powołanego dekretu a zwłaszcza art. 6 oraz § 44 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. wynika, iż cele reformy rolnej nie stały na przeszkodzie przejmowaniu na rzecz Państwa nieruchomości ziemskich, na których stały zespoły dworsko-parkowe”. (...) „Zespół dworsko-parkowy w Bystrzycy powiązany był z majątkiem przez osobę właściciela Zbigniewa R. a więc w sensie przedmiotowym wykazywał ścisły i nierozzerwalny związek z przejętą na rzecz Państwa nieruchomością ziemską. Zespół dworsko-parkowy stanowił miejsce zamieszkania właściciela czyli tzw. ośrodek majątku. Ponadto majątek ziemski o charakterze rolnym, (...) stanowił zaplecze dla funkcjonowania powiązanego z nim organizacyjnie zespołu dworsko-parkowego. (...). Usytuowanie dworu w centrum majątku o charakterze rolniczym i rolniczy charakter otaczających go gruntów wskazuje, że dwór ten był nie tylko powiązany z pozostałymi gruntami wchodzącymi w skład majątku poprzez osobę jego właściciela (...), ale był również związany z pozostałymi gruntami majątku będąc ośrodkiem zarządzania spornym majątkiem rolnym.”

(Dowód akta kontroli str.: 33-42)

Wojewódzki Sad Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 18 grudnia 2006 r. (Sygn. Akt IV SA/Wa 1868/06) uchylił ww. decyzję MRiRW z dnia 10 sierpnia 2006 r. oraz decyzję organu pierwszej instancji.

W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał między innymi, iż: „Biorąc pod uwagę cele reformy rolnej określone w art. 1 ust. 2 i art. 6 dekretu oraz § 6 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. (...), należy przyjąć, że przejęciu podlegały tylko te nieruchomości, które miały charakter rolniczy. Analiza tych przepisów wskazuje, że intencją ustawodawcy było przejęcie tylko tych nieruchomości, które mogły być dalej wykorzystywane rolniczo i które mogły być przeznaczone na cele reformy rolnej. Taka interpretacja zyskała aprobatę w dotychczasowym orzecznictwie sądowo administracyjnym (...). Również Sąd Najwyższy w wyroku z 8.05.1992 r. (III PRN 23/92 OSP 1993/3/47) wskazał na potrzebę przyjęcia wykładni ścieśniającej przy interpretacji przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Wobec tego w sytuacji gdy strona wnosi o stwierdzenie, że wskazany przez nią zespół dworsko-parkowy nie podlega przejęciu na podstawie przepisów dekretu o przeprowadzeniu

reformy rolnej, to należy ustalić czy ten zespół pozostał w funkcjonalnej i gospodarczej łączności z gospodarstwem rolnym. Łączność taka występuje wtedy, gdy gospodarstwo rolne nie mogło funkcjonować bez tego zespołu, albowiem stanowiło jego integralną część z uwagi na te gospodarcze i te funkcjonalne powiązania. Sam związek funkcjonalny przez osobę właściciela był niewystarczający(...). Ten związek funkcjonalny winien być i gospodarczy i winien być wykazany w postępowaniu wyjaśniającym i przedstawiony w uzasadnieniu decyzji z przywołaniem dowodów (...). Tego wymaga art. 107 § 3 kpa. Decyzja Wojewody Lubelskiego jak i utrzymująca ją w mocy decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zwierają takich ustaleń. Wymaga podkreślenia, że zgodnie z wyrażoną w art.7 kpa zasadą prawdy obiektywnej organ administracji ma obowiązek podejmowania wszelkich kroków oraz załatwienia sprawy mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Dodatkowo art.77 § 1 kpa wskazuje, że organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ naczelny wskazał wprawdzie, że istniał związek funkcjonalny pomiędzy zespołem dworsko-parkowym a pozostałą częścią majątku poprzez osobę właściciela oraz że trudno sobie wyobrazić prawidłowe funkcjonowanie nieruchomości ziemskiej bez ośrodka centralnego i na odwrót, twierdzenia te jednak nie zostały poparte żadnym materiałem dowodowym". (...) „Powyższe okoliczności wskazują jednoznacznie na naruszenie art. 7,77,§ 1, 80,i 107§3 jak też 15 kpa co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy”.

(Dowód akta kontroli str.: 43-51)

W dniu 27 listopada 2007 r. Dyrektor Wydziału Gospodarki i Nieruchomości, działając z upoważnienia Wojewody, skierował pismo do pełnomocnika wnioskodawcy o „skompletowanie powołanych przez siebie dokumentów, w sposób czyniący zadość wszystkim wymaganiom ustalonym w przepisach prawa.” Organ I instancji zwrócił się między innymi o stwierdzenie nabycia spadku, potwierdzonego za zgodność przez organy je wydające i do takich czynności uprawnione bądź przez notariusza oraz o dokumenty pełnomocnictw również stosownie poświadczone.

W dniu 22 stycznia 2008 r. wpłynął ponowny wniosek pełnomocnika rodziny dawnego właściciela zespołu dworsko-parkowego o wydanie decyzji stwierdzającej, że zespół pałacowo-parkowy położony w Bystrzycy nie podlegał przepisom dekretu. We wniosku z dnia 10 listopada 2008 r. wnioskodawcy zmodyfikowali swoje żądanie w ten sposób, że wnioskiem objęli wyłącznie część działki o numerze ewidencyjnym 1132/4 o powierzchni 2 ha, na której był usytuowany pałac wraz z parkiem.

Dyrektor Wydziału Gospodarki i Nieruchomości przesłał w dniu 31 marca 2008 r. pismo o uzupełnienie dostarczonej dokumentacji oraz poinformował o przełożeniu terminu końcowego rozstrzygnięcia sprawy na dzień 30 czerwca 2008 r. Ponadto, w dniu 26 czerwca 2008 r., przełożono ponownie termin rozstrzygnięcia sprawy na dzień 29 sierpnia 2008 r. w związku z m.in. koniecznością przeprowadzenia kwerendy zasobów Archiwum Państwowego w Lublinie w przedmiotowej sprawie.

(Dowód akta kontroli str.: 52-57, 73-90)

3.

Wojewoda Lubelski w dniu 5 stycznia 2009 r. wydał decyzję GN.II/MM/7716/22/07 w której odmówił stwierdzenia, że „zespół pałacowo-parkowy położony w Bystrzycy nie podlegał regulacjom przepisów dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej”.

Wojewoda Lubelski stwierdził w uzasadnieniu: „Organ prowadzący postępowanie ograniczył rozstrzygnięcie do pierwszego żądania stron, stoi bowiem na stanowisku, że wskazana przez wnioskodawców część nieruchomości ziemskiej w postaci zespołu dworsko parkowego (...) stanowiła **integralną część majątku ziemskiego** i została prawidłowo przejęta na rzecz **Skarbu Państwa w trybie przepisów o reformie rolnej**, zatem wyłączenie z postępowania poszczególnych jej elementów nie ma znaczenia dla ostatecznego rozstrzygnięcia.”

W uzasadnieniu decyzji Wojewoda podniósł ponadto: „(...) w dacie przejęcia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa pomiędzy zespołem pałacowo-parkowym a pozostałym majątkiem ziemskim istniał ścisły związek funkcjonalny, zarówno w sensie podmiotowym poprzez osobę właściciela będącego jednocześnie głównym zarządcą całości dóbr, jak również powiązanie terytorialne (...) i finansowe (...). Świadczy to o tym, że przedmiotowy zespół, zarówno pod względem prawnym, gospodarczym i organizacyjnym stanowił integralną część majątku ziemskiego Bystrzycy i w związku z tym podlegał przejęciu na cele reformy rolnej.”

(Dowód akta kontroli str.: 91-96)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w wydanej decyzji Wojewoda Lubelski ponownie nie wykazał w postępowaniu, czy nieruchomość objęta wnioskiem stanowiła nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym. Wojewoda Lubelski stwierdził jedynie, że nieruchomość ta podpadała pod przepisy dekretu, ponieważ istniał ścisły związek funkcjonalny pomiędzy objętymi wnioskiem nieruchomościami o charakterze mieszkalnym a nieruchomościami rolniczymi majątku ziemskiego. Tym samym Wojewoda Lubelski rozstrzygnął niezgodnie z oceną prawną wyrażoną w wyroku WSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2006 r., bowiem Sąd stwierdził w powołanym wyroku, iż *sam związek funkcjonalny przez osobę właściciela był niewystarczający*. W ocenie NIK, przedmiotem postępowania prowadzonego przez Wojewodę Lubelskiego winno być zgromadzenie dowodów na okoliczność, czy objęte wnioskiem nieruchomości (zespół dworsko-parkowy) w dniu wejścia w życie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej (13 września 1944 r.) stanowiły nieruchomość ziemską o rolniczym charakterze.

W dniu 2 lutego 2009 r. uprawnieni wnioskodawcy złożyli odwołanie od ww. decyzji do MRIRW.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 23 kwietnia 2009 r. podjął decyzję GZ.m.057-6250159/09, w której uchylił zaskarżoną decyzję z dnia 5 stycznia 2009 r. Wojewody Lubelskiego w całości oraz przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi stopnia wojewódzkiego.

Uzasadniając wydaną decyzję MRiRW stwierdził, m.in., że : „Wojewoda Lubelski wskazał, iż oparł swoje rozstrzygnięcie na pierwotnym żądaniu stron bowiem stoi na stanowisku, że wskazana przez wnioskodawców część nieruchomości ziemskiej w postaci zespołu pałacowo-parkowego stanowił integralną część całego majątku ziemskiego, a zatem wyłączenie z postępowania poszczególnych jej elementów nie ma znaczenia dla ostatecznego rozstrzygnięcia.(...) Z treści § 6 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu (...) wynika, iż postępowanie w trybie przepisów tego rozporządzenia jest postępowaniem wnioskowym, a zatem orzekanie na podstawie tych przepisów w kwestiach dotyczących majątku nie objętego żądaniem wniosku musi być oceniane jako niedopuszczalne działanie organu administracji z urzędu – (wyrok z dnia 25 listopada 2004 r. WSA sygn. Akt IV S.A. 3980, sygn.. akt IV S.A. 3981/03)(...) Ponadto oceniając całość zgromadzonego materiału dowodowego stwierdzić należy, iż organ I instancji wprawdzie dokonał wnikliwej analizy materiału dowodowego, jednak nie udowodnił w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości, że zespół pałacowo parkowy (...), tworzył jednolitą i funkcjonalną całość z pozostałym majątkiem o charakterze rolniczym, który podlegał przejęciu na cele reformy rolnej ze względu na przekraczającą normę obszarową.”

(Dowód akt kontroli str.:91-125)

4.

W dniu 15 lutego 2010 r. Wojewoda Lubelski w decyzji GNiR.II/RJ/7716/9/09 po raz kolejny odmówił stwierdzenia, że nieruchomość stanowiąca zespół pałacowo-parkowy położony w miejscowości Bystrzyca, obejmująca część działki o numerze ewidencyjnym 1132/4 o pow. ok 2 ha, nie podpadała pod działanie przepisu art. 2 ust.1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 o przeprowadzeniu reformy rolnej.

W uzasadnieniu Wojewoda stwierdził między innymi: „Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że zespół pałacowo parkowy w Bystrzycy, gm. Wólka Lubelska stanowił integralną część majątku Bystrzyca, pozostawał z nim w funkcjonalnym i gospodarczym związku, stanowił ośrodek majątku ziemskiego i mógł być w związku z tym przeznaczony na cele reformy rolnej”.

(Dowód akta kontroli str.: 126-134)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w wydanej decyzji Wojewoda Lubelski ponownie nie wykazał w postępowaniu, czy nieruchomość objętą wnioskiem stanowiła nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym.

Pełnomocnik wnioskodawcy w dniu 9.03.2010r. wniósł do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi odwołanie od ww. decyzji.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją GZ.rn.057-625-229/10 z dnia 11 czerwca 2010 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu wskazał iż: „w ocenie organu odwoławczego pomiędzy nieruchomością ziemską w Bystrzycy, a zespołem pałacowo parkowym istniał ścisły i nierozzerwalny związek w sensie terytorialnym, na co wskazuje charakter otaczających go zabudowań oraz użytków rolnych. Zespół dworsko parkowy nie był fizycznie i prawnie wyodrębnioną jednostką. Ze

zgromadzonego materiału wynika również, że w sensie organizacyjnym i gospodarczym, pomiędzy zespołem dworsko parkowym, a pozostałą częścią nieruchomości istniała taka współzależność, że prawidłowe funkcjonowanie gospodarstwa bez ośrodka centralnego nie byłoby możliwe. W omawianej sprawie zachodzi zatem związek funkcjonalny pomiędzy zespołem pałacowo parkowym a pozostałym majątkiem ziemskim, uzasadniając podpadanie tego pałacu i parku wraz z całym majątkiem ziemskim pod działanie przepisy art. 2 ust. 1 lit e dekretu PKWN (...).

(Dowód akt kontroli str.:135-175)

Po rozpoznaniu skargi na ww. decyzję MRiRW, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w dniu 9 marca 2011 r., wyrokiem sygn. akt IV SA/Wa81/11 uchylił „zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Lubelskiego z dnia 15 lutego 2010 r. nr GNI.R.II./RJ/7716/9/09”.

W uzasadnieniu WSA w Warszawie stwierdził między innymi: „Sprawa była już przedmiotem oceny WSA w Warszawie, zawartej w wyroku z dnia 18 grudnia 2006 r. sygn. akt IVSA/Wa1868/06. Stosownie więc do art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.), ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiąże w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność było przedmiotem zaskarżenia. Związanie oceną prawną jest wyłączone tylko w przypadku zmiany stanu prawnego, na tle którego została ona sformułowana oraz w przypadku ustalenia przez organy orzekające nowych okoliczności faktycznych w sprawie, nieznanymi uprzednio sądowi administracyjnemu przy wydaniu orzeczenia, a mających istotny wpływ na wynik rozstrzygnięcia. W rozpatrywanej sprawie nie zaistniały jednak okoliczności wyłączające związanie oceną prawną zawartą w powołanym wyroku z dnia 18 grudnia 2006 r., mimo to organy orzekające nie zastosowały się w pełni do zawartej w tym wyroku oceny prawnej i wytycznych co do dalszego postępowania, przez co naruszyły art. 153 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sposób mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy”. Sąd stwierdził również, iż organ odwoławczy wskazał m. in.: „że prawidłowe funkcjonowanie gospodarstwa rolnego bez ośrodka centralnego nie byłoby możliwe, to jednak twierdzenie to przez organy obu instancji nie zostało poparte stosownymi dowodami wedle wskazań Sądu wyrażonych w wyroku z dnia 18 grudnia 2006 r.” Ponadto Sąd wskazał, iż „w decyzji organu odwoławczego nie odniesiono się do wszystkich twierdzeń skarżących w sposób wymagany przez art. 107 § 3 kpa, uznając niektóre z nich za niezasadne w kontekście wykładni przepisów dekretu (...), dokonanej przez organy obu instancji, co narusza art. 107 §3 kpa w sposób mogący mieć wpływ na wynik sprawy. (...) Stwierdzając dopuszczalność przyjęcia różnych wykładni tych samych przepisów dekretu (...) organy te są zobowiązane – w kontekście art. 7 kpa – wykazać, dlaczego przyjmują taką wykładnię przepisów, która nie uwzględnia interesów skarżących.”

Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał również, iż: „z uzasadnień decyzji obu instancji nie wynika jednak aby organy te uwzględniły przesłanki zawarte w art. 7 kpa, przy zastosowanej w zaskarżonych decyzjach wykładni przepisów dekretu, (...)

także odnośnie związku funkcjonalnego, przytaczając tylko część poglądów wyrażonych w orzeczeniach sądowych, które uzasadniają wykładnię wyrażoną przez organy orzekające, a pomijając te orzeczenia sądowe, w których przyjęto odmienną wykładnię od wyrażonej w zaskarżonych decyzjach.”

(Dowód akta kontroli str.:176-183)

5.

Wojewoda Lubelski, decyzją GNiR-II.7511.39.2011.RJ z dnia 25 stycznia 2012 r., po raz kolejny odmówił stwierdzenia, że nieruchomość stanowiąca zespół pałacowo-parkowy położony w miejscowości Bystrzyca, obejmująca część działki o numerze 1132/4 o pow. ok. 2 ha nie podlegała pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

W wyniku zgromadzonego materiału dowodowego Wojewoda Lubelski stwierdził:

„Zespół pałacowo parkowy w Bystrzycy gm. Wólka Lubelska stanowił integralną część majątku Bystrzyca, pozostawał z nim w funkcjonalnym i gospodarczym związku, stanowił ośrodek majątku ziemskiego i mógł być w związku z tym przeznaczony na cele reformy rolnej”. Jednocześnie w uzasadnieniu stwierdził, iż: „nie ma dokumentów archiwalnych bezpośrednio świadczących o istnieniu bądź braku związku funkcjonalnego pomiędzy poszczególnymi częściami danej nieruchomości ziemskiej.”

(Dowód akta kontroli str.:222-232)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w wydanej decyzji Wojewoda Lubelski ponownie nie wykazał w postępowaniu, czy nieruchomość objętą wnioskiem stanowiła nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym. Jednocześnie Wojewoda Lubelski stwierdził, iż brak jest dowodów potwierdzających związek funkcjonalny pomiędzy nieruchomościami objętymi wnioskiem a nieruchomościami rolniczymi majątku ziemskiego, tym samym Wojewoda Lubelski przyznał, iż poprzednie decyzje w tej sprawie zostały wydane w oparciu o nieudowodnione okoliczności.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w związku z odwołaniem złożonym przez spadkobierców wydał w dniu 28 maja 2012 r. decyzję GZ.m-057-625-85/12, w której uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

W uzasadnieniu MRiRW wskazał m.in., iż: *„Organ I instancji nie uwzględnił bowiem wskazań zawartych w wydanych w niniejszej sprawie wyrokach, czym naruszył art. 153 P.p.s.a.. naruszył ponadto art. 7 art. 77 § 1 art. 80, art. 107 § 3 kpa(...) Zdaniem Sądu nie wykazano na podstawie jakich dowodów uznano istnienie(...) związku funkcjonalnego . (...) Nie wykazano czy majątek ziemski w Bystrzycy mógł funkcjonować bez objętej wnioskiem części pałacowo-parkowej skupiając się na niemożliwości funkcjonowania części pałacowo parkowej bez pozostałej części o charakterze rolniczym.” (...) „Mając na uwadze cele reformy rolnej określone w art.1 ust 2i art. 6 dekretu oraz §6 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. przyjąć należało*

iż przejęciu podlegały tylko te nieruchomości, które mogły być wykorzystane rolniczo i które mogły być przeznaczone na cele reformy rolnej. Taka interpretacja zyskała aprobatę w orzecznictwie sądowo administracyjnym (...). Natomiast co do „związku funkcjonalnego- dla ustalenia czy przedmiotowy zespół pałacowo parkowy nie podlegał przejęciu na podstawie przepisów dekretu należało ustalić czy ten zespół pozostawał w gospodarczej i funkcjonalnej łączności z gospodarstwem rolnym. Łączność taka wystąpiła by jednakże tylko wówczas gdyby gospodarstwo rolne nie mogło funkcjonować bez tego zespołu a nie odwrotnie(...). W myśl uzasadnienia organ I instancji nie wykazał istnienia łączności pomiędzy zespołem a pozostałą częścią majątku ziemskiego w sposób nie budzący wątpliwości. Ponadto w toku postępowania Wojewoda Lubelski „nie wskazał na podstawie jakich dowodów uznał o istnieniu „związku funkcjonalnego.”

(Dowód akta kontroli str.:184-221)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Wojewoda Lubelski wydając decyzje:

- RR.GKN.GR.7724/10/01/02 z dnia 12 lipca 2002r.
- RR.GN.GR.7724/10/02 z dnia 29 sierpnia 2003 r.,
- GN.II/MM/7716/22/07 z dnia 5 stycznia 2009 r.,
- GNiR.II/RJ7716/9/09 z dnia 15 lutego 2010 r. ,
- GNiR.II/7511.39.2011.RJ z dnia 25 stycznia 2012 r.,

naruszył art. 2 ust. 1 lit e dekretu *o przeprowadzeniu reformy rolnej* oraz art. 6, art. 7, art., 77, art. 80 kpa, ponieważ w żadnym z postępowań poprzedzających wydanie ww. decyzji nie wykazał, iż nieruchomość objęta wnioskiem stanowiła nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym, a jednak wydał decyzje odmawiające stwierdzenia, iż nieruchomość objęta wnioskiem stanowiła nie podpadała pod przepisy dekretu.

W ocenie NIK, Wojewoda Lubelski był zobowiązany – wobec braku dowodów na rolniczy charakter objętej wnioskiem nieruchomości – wydać decyzję, iż nieruchomość ta nie podpadała pod działanie przepisu art. 2 ust 1 lit. e dekretu PKWN *o przeprowadzeniu reformy rolnej*.

Zgodnie z art. 2 oraz art. 21 dekretu *o przeprowadzeniu reformy rolnej*, ugruntowanym orzecznictwem, dekret wszedł w życie w dniu 13 września 1944 r. i w tym samym dniu na rzecz Skarbu Państwa przeszły wskazane w dekrete nieruchomości. 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 przeprowadzeniu reformy rolnej* zrealizował się w dniu jego wejścia w życie tj. 13 września 1944 r. a wszystkie nieruchomości w nim wymienione przeszły w tym dniu na rzecz Skarbu Państwa. Tym samym

przedmiotem postępowania Wojewody Lubelskiego powinno być zbadanie, czy nieruchomości objęta wnioskiem miała charakter „nieruchomości ziemskiej o charakterze rolniczym”. Jednakże we wszystkich postępowaniach Wojewoda Lubelski w sposób nieuprawniony i wielokrotnie podważany przez doktrynę i orzecznictwo (również w tej sprawie) uznał, iż nieruchomości objęta wnioskiem (zespół dworsko-parkowy) podpadała pod działanie art. 2 ust 1 lit e dekretu, ponieważ była częścią całego majątku ziemskiego a z nieruchomościami rolniczymi łączył ją związek funkcjonalny.

Powyższą ocenę potwierdziły decyzje Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 września 2002 r. i z dnia 23 kwietnia 2009 r. oraz wyroki WSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2006 r. (sygn. akt IVSA/Wa1868/06) i z dnia 9 marca 2011 r. (sygn. akt IVSA/Wa81/11).

(Dowód akta kontroli str.:18-20, 30-32,91-96,126-134,222,232)

2.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Wojewoda Lubelski wydając decyzje:

- GN.II/MM/7716/22/07 z dnia 5 stycznia 2009 r.,

- GNI.R.II/RJ7716/9/09 z dnia 15 lutego 2010 r. ,

- GNI.R.II/7511.39.2011.RJ z dnia 25 stycznia 2012 r.,

rażąco naruszył art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr. 153, poz. 1270 ze zm.) ponieważ nie zastosował się do oceny prawnej zawartej w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2006 r. sygn. akt IV.SA/Wa1868/6 oraz z dnia 9 marca 2011 r. sygn. akt IVSA/Wa81/11.

(Dowód akta kontroli str.:43-51,91-96,126-134,176-183,222-232)

3.

W dniu 29 maja 1998 r. Zastępca Dyrektora w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości z upoważnienia Wojewody Lubelskiego zawiadomił stronę, iż wniosek zostanie rozpatrzony z chwilą wejścia w życie przepisów o reprivatyzacji, ponadto poinformował, iż „dochodzenie (roszczeń z wniosku) nie jest możliwe w aktualnym stanie prawnym”.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Wojewoda Lubelski 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 PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej w zw. z art. 104 § 1 kpa.

(Dowód akta kontroli str.: 8)

Osobami odpowiedzialnymi za wskazane nieprawidłowości były osoby pełniące funkcję Wojewody Lubelskiego w latach 1998-2012 oraz dyrektorzy wydziałów zajmujących się wydawaniem przedmiotowych decyzji tj: Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości, Wydziału Rozwoju Regionalnego, Wydziału

Geodezji i Nieruchomości, Wydziału Geodezji i Nieruchomości i Rolnictwa, Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Skarbu Państwa.

Wojewodowie Lubelscy: Krzysztof Michalski, Waldemar Dudziak, Andrzej Kurowski, Wojciech Żukowski, Genowefa Tokarska, Jolanta Szołno-Koguc.

Dyrektorzy Wydziału⁴: Stanisław Kochański, Tadeusz Bichta, Lucjan Osiecki.

(Dowód akta kontroli str.:233-235)

Zgodnie z wyjaśnieniem udzielonym z upoważnienia Wojewody Lubelskiego przez Lucjana Osieckiego, Dyrektora Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Skarbu Państwa : *„W odpowiedzi na pismo z dnia 5 lutego 2013 r., znak LRZ-4112-02-01/2013 w sprawie kontroli S/13/003 prowadzonej w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim, dotyczącej postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia, iż zespół pałacowo-parkowy wchodzący w skład dawnego majątku Bystrzyca, nie podpadał pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r., Nr 3, poz. 13 z późn. zm.) przedstawiam poniżej wyjaśnienia i odpowiedzi na poruszone w piśmie zagadnienia.*

W dniu 18 maja 1998 r. Pan Krzysztof Rojowski wystąpił do Wojewody Lubelskiego z wnioskiem o wydanie decyzji stwierdzającej, że zespół pałacowo-parkowy w Bystrzycy nie podlegał działaniu przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Decyzją z dnia 12 lipca 2002 r. znak: RR.GKN.GR.7724/10/01/02 Wojewoda Lubelski odmówił stwierdzenia, że przedmiotowy zespół nie podpadał pod działanie ww. dekretu.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 10 września 2002 r., znak: GZ.rm-057-625-406/02 uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Rozpatrując ponownie sprawę Wojewoda Lubelski decyzją z dnia 29 sierpnia 2003 r. znak: RR.GN.GR. 7724/10/02 ponownie orzekł, że pałac i park pochodzące z majątku „Bystrzyca”, położonego na terenie gm. Wólka Lubelska o łącznej powierzchni 150 ha, podpadały pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e powyżej cyt. dekretu.

Rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w mocy decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 sierpnia 2006 r., znak: GZ rm-057-625-523/03.

Wyrokiem z dnia 18 grudnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1868/06, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił obie decyzje. W uzasadnieniu m.in. wskazał, żeby organ I instancji rozpatrując ponownie sprawę ustalił: czy istniał związek funkcjonalny i gospodarczy pomiędzy zespołem, a pozostałą częścią nieruchomości, kto zarządzał majątkiem, czy nieruchomość będąca przedmiotem postępowania faktycznie stanowiła centralny ośrodek majątku ziemskiego, czy też pełniła jedynie

⁴ W okresie objętym kontrolą odpowiednio: Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości, Wydziału Rozwoju Regionalnego, Wydziału Geodezji i Nieruchomości, Wydziału Geodezji, Nieruchomości i Rolnictwa, Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Skarbu Państwa.

funkcje mieszkalne oraz wyjaśnił czy przedmiotowy zespół znajdował się na odrębnej nieruchomości.

W związku z uprawomocnieniem się wyroku WSA w Warszawie, w dniu 11 kwietnia 2007 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przekazało Wojewodzie Lubelskiemu akta przedmiotowej sprawy w celu jej ponownego rozpatrzenia.

Dnia 22 stycznia 2008 r. Pan Krzysztof Rojowski, Pan Andrzej Rojowski, Pani Róża Krotla, Pan Szczepan Rojowski i Pan Stanisław Rojowski (a po jego śmierci w dniu 11.04.2008 r. jedyny spadkobierca - syn Zbigniew Rojowski – na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 18.11.2008 r. sygn. akt VI Ns 961/08), reprezentowani przez pełnomocnika adw. Józefa Forystka wystąpili do Wojewody Lubelskiego z ponownym wnioskiem o wydanie decyzji stwierdzającej, że zespół pałacowo – parkowy, położony w Bystrzycy, gm. Wólka Lubelska, stanowiący byłą własność Zbigniewa Rojowskiego, nie podlegał regulacjom przepisów dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Pismem z dnia 5 maja 2008 r. wnioskodawcy doprecyzowali przedmiot żądania poprzez wskazanie działek, oznaczonych w ewidencji gruntów nr 1132/2, 1132/3 i 1132/4, o łącznej powierzchni 7,1300 ha. W związku z przeprowadzonymi w toku ponownego postępowania oględzinami przedmiotowej nieruchomości, pismem z dnia 10 listopada 2008 r., zmodyfikowali swoje żądanie, w ten sposób, że wnioskiem swoim objęli tylko część działki o nr ew. 1132/4 o powierzchni ok. 2 ha, na której usytuowany jest zespół pałacowo-parkowy.

W dniu 5 stycznia 2009 r. Wojewoda Lubelski decyzją znak: GN.II/MM/7716/22/07 kolejny raz odmówił stwierdzenia, że zespół pałacowo – parkowy w Bystrzycy, w granicach działek oznaczonych w ewidencji gruntów numerami: 1132/2, 1132/3 i 1132/4 o łącznej powierzchni 7,13 ha, nie podlegał regulacjom przepisów dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 23 kwietnia 2009 r. znak: GZ.rn.057-625-159/09, po rozpatrzeniu odwołania wnioskodawców od ww. decyzji Wojewody Lubelskiego, uchylił zaskarżoną decyzję w całości oraz przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. W uzasadnieniu decyzji wskazał, że organ pierwszej instancji orzekł ponad żądanie wnioskodawców, zgodnie z pierwotnym żądaniem, nie uwzględniając jego modyfikacji z dnia 10 listopada 2008 r., tj. orzekł również w zakresie działki nr 1132/2 oraz działki nr 1132/3 pomimo braku takiego żądania wnioskodawców.

Organ prowadzący ponowne postępowanie uwzględnił zakres zmodyfikowanego wniosku (naprawiając swój błąd) i swoje rozstrzygnięcie ograniczył do zespołu pałacowo-parkowego w granicach części działki nr 1132/4 o powierzchni około 2 ha, odmawiając decyzją z dnia 15 lutego 2010 r. znak: GNI.R.II/RJ/7716/9/09 stwierdzenia, że nieruchomość ta nie podpadała pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (zarzut z pkt 4 pisma NIK Delegatury w Rzeszowie z dnia 05.02.2013 r. znak: LRZ-4112-02-01/2013).

Od decyzji Wojewody Lubelskiego odwołali się wnioskodawcy postępowania. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 11 czerwca 2011 r. znak:

GZ.rn.057-625-229/10 utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, czyli podzielił argumenty Wojewody Lubelskiego. Po rozpoznaniu skargi wnioskodawców na decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 9 marca 2011 r., sygn. akt IV S.A./Wa 81/11, uchylił ww. decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i utrzymał nią decyzję Wojewody Lubelskiego z dnia 15 lutego 2010 r. znak: GNiR.II/RJ/7716/9/09, zalecając przeprowadzenie czynności dowodowych jak w wyroku z dnia 18 grudnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1868/06.

W toku ponownego rozpatrywania sprawy zakończona decyzją z dnia 25.01.2012 r. znak: GNiR.II/7511.39.2011.RJ, organ pierwszej instancji podjął czynności mające na celu pozyskanie nowych dowodów świadczących o istnieniu bądź braku związku funkcjonalnego pomiędzy powyżej określonymi częściami majątku w Bystrzycy. Tym samym zrealizował zgodnie z art. 153 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wskazane w sprawie zalecenia (zarzut naruszenia tego przepisu sformułowany w pkt 3 pisma NIK Delegatury w Rzeszowie z dnia 05.02.2013 r. znak: LRZ-4112-02-01/2013 - należy więc uznać za bezzasadny). Nowe dokumenty pozyskane z zasobów archiwalnych Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Lublinie potwierdzają jedynie dotychczasowe ustalenia, stwierdzone już innymi dokumentami. Ponowna analiza dokumentów archiwalnych przechowywanych w zasobach Archiwum Państwowego w Lublinie dotyczących majątku w Bystrzycy, również nie przyniosła oczekiwanego skutku w postaci pozyskania nowych w tej sprawie dokumentów bezpośrednio świadczących o okolicznościach wskazanych przez sąd. Jedynym nowym dowodem w sprawie jest oświadczenie mieszkańca Bystrzycy - Kazimierza Sadura, który pouczony o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, oświadczył, że „teren parku był wyraźnie odgraniczony od części folwarcznej, a teren parku stanowił wyraźnie wyodrębnioną część” oraz że, „w majątku przed wojną zatrudniony był administrator, ale szczegółów nie pamiętam...”. Oświadczenie to, nie wnosi nic nowego do sprawy, gdyż wskazane przez świadka okoliczności zostały już udowodnione innymi wcześniejszymi dowodami, co do których nie było sporu. Nowych wniosków dowodowych, jak również nowych dowodów w sprawie nie złożyli też sami wnioskodawcy postępowania reprezentowani przez fachowego pełnomocnika. Świadczy to, nie tylko o braku współdziałania wnioskodawców w czynnościach uzupełniających istniejący materiał dowodowy, do czego mieli prawo na zasadzie art. 10 § 1 k.p.a., ale również o tym, że brak jest dokumentów bezpośrednio odnoszących się do tego zagadnienia. Po prostu nie ma dokumentów archiwalnych bezpośrednio świadczących o istnieniu bądź braku związku funkcjonalnego pomiędzy poszczególnymi częściami danej nieruchomości ziemskiej. W okresie kształtowania się i funkcjonowania majątku w Bystrzycy, zresztą podobnie jak i w przypadku innych majątków tego rodzaju, naturalne i nie wymagające dowodu było zjawisko powiązania poszczególnych części, tj. części przeznaczonej pod uprawy polowe, części hodowlanej, części folwarcznej, części zajętej pod młyny, gorzelnie, kaszarnie, itp. oraz części rezydencjalno-mieszkalnej obejmującej dwór lub pałac wraz z otaczającym go parkiem. Wszystkie one stanowiły jedną, organiczną i nierozzerwalną całość. Tak też majątki ziemskie, w tym majątek w Bystrzycy, traktował dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej,

przejmując go w całości na cele reformy rolnej. Przepisy dekretu nie rozróżniały i dzieliły majątku na części, które mogą bądź nie mogą być przejęte w jego trybie, stąd trudno jest obecnie odnaleźć jakiegokolwiek dokumenty na ten temat.

Podkreślić należy iż w prawie polskim funkcjonuje zasada swobodnej oceny dowodów, ale dowodów które można zgromadzić w danej sprawie, nie można zaś oceniać dowodów których nie ma i nigdy nie było.

Faktem jest, że pierwsze czynności w przedmiotowej sprawie zostały podjęte dopiero w maju 2001 r. pomimo, że wniosek o wszczęcie postępowania został złożony w maju 1998 r. Opóźnienie to wynikało wówczas z oczekiwania na rozwiązania systemowe dotyczące kwestii repriwatyzacji, o czym informował wówczas wnioskodawców Wojewoda Lubelski. Taka była praktyka (na pewno nie najlepsza, ale w całej Polsce) – pkt 2 ww. pisma.

Niezasadny jest zarzut sformułowany w pkt 1 pisma NIK Delegatury w Rzeszowie z dnia 05.02.2013 r. znak: LRZ-4112-02-01/2013 dotyczący niewykazania w postępowaniu, iż nieruchomości stanowiąca zespół dworsko-parkowy w Bystrzycy stanowiła nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym. Wprost przeciwnie – zgromadzony w tej sprawie materiał dowodowy dowodzi właśnie, iż była to nieruchomość o charakterze rolniczym ponieważ stanowiła część – nierozzerwalną – z częścią gospodarczą (rolniczą) majątku, dlatego też została przejęta w całości na cele reformy rolnej.

Należy również podkreślić, iż w tego rodzaju postępowaniach nie było dotychczas (tj. do 2011 r.) jednolitej linii orzeczniczej. Odwołanie do wykładni systemowej czy celowościowej dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej potwierdza, wynikającą wprost z wykładni gramatycznej tezę o podpadaniu, co do zasady, zespołów dworsko-parkowych stanowiących część składową nieruchomości o charakterze rolnym pod działanie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Pogląd odnośnie podpadania, co do zasady zespołów, dworsko-parkowych pod działanie dekretu o przeprowadzeniu reformy był także wyrażany w orzecznictwie sądów powszechnych, jak i w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Był również prezentowany we wcześniejszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wojewoda Lubelski mógł więc podzielić i podzielił w swoich orzeczenia te spośród różnych poglądów prawnych, które uważał za logiczne i słuszne, czemu dał wyraz w uzasadnieniu swych decyzji.

(Dowód akta kontroli str.:294-296)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli oraz mając na uwadze fakt, iż Wojewoda Lubelski prowadząc kilkanaście lat postępowanie w objętej kontrolą sprawie nie udowodnił, iż objęta wnioskiem nieruchomość stanowiła nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym, jak również mając na uwadze przepis art. 7 k.p.a., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt

5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵, wnosi do Wojewody Lubelskiego o wydanie decyzji stwierdzającej, iż zespół pałacowo-parkowy położony w Bystrzycy, gm. Wólka Lubelska, o pow. ok. 2 ha, obejmujący obecnie część działki ewidencyjnej nr 1132/4 (objętej księgą wieczystą KW Nr 110427) nie podpadał pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej.

⁵ Dz.U. z 2012 r., poz.82

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

....., dnia
miejsowość *data*

Kontroler/Kontrolerzy
Artur Rałowski
gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Stanisław Sikora

.....
podpis

.....
podpis