

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

LRZ – 4112-02-02/2013
S/13/003

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/13/003 – Działania Wojewody Lubelskiego w odniesieniu do roszczeń restrykcyjnych dotyczące zespołu dworsko-parkowego w Bystrzycy.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	1. Artur Rałowski , Główny Specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84478 z dnia 25.02.2013 (dowód: akta kontroli str.:1)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Warszawie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Kalemba, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dowód: akta kontroli str.: 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości,¹ wydawanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzji w II instancji od orzeczeń Wojewody Lubelskiego w sprawie podpadania pod dekret o *przeprowadzeniu reformy rolnej*², zespołu dworsko-parkowego w Bystrzycy (gmina Wólka Lubelska).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wydanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzji: z dnia 10 września 2002 r. nr GZ.rn-057-406/02, z dnia 23 kwietnia 2009 r. nr GZ.m.057-6250159/09 oraz z dnia 28 maja 2012 r. nr GZ.rn-057-625-85/12, w których Minister uchylił i przekazał do ponownego rozpatrzenia decyzje Wojewody Lubelskiego dotyczące stwierdzenia, czy zespół pałacowo-parkowy w Bystrzycy (gmina Wólka Lubelska) podpadał pod działanie dekretu PKWN o *przeprowadzeniu reformy rolnej*.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wydanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzji z dnia 10 sierpnia 2006 r. nr GZm-057-625-523/03 oraz decyzji z dnia 11 czerwca 2010 r. nr GZ.rn.057-625-229/10, w których Minister utrzymał w mocy decyzje Wojewody Lubelskiego stwierdzające, że zespół pałacowo-parkowy w Bystrzycy podpadał pod działanie dekretu PKWN o *przeprowadzeniu reformy rolnej*, pomimo, iż organ I instancji nie wykazał w postępowaniu administracyjnym, iż objęta wnioskiem nieruchomość stanowiła nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym. Tym samym Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, utrzymując w mocy powołane decyzje, naruszył art. 138 § 1 i § 2 k.p.a. w zw. z art. 2 ust 1 lit e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz art. 7,

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 Dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z r. 1945 nr 3 poz.13 ze zm.).

77 § 1, 80 i 107 § 3 kpa. Potwierdził to Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 18 grudnia 2006 r. oraz z dnia 9 marca 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż wydając decyzję z dnia 11 czerwca 2010 r. nr GZ.rn.057-625-229/10 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zastosował się do oceny prawnej zawartej w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2006 r. (IV SA/Wa 1868/06) zapadłego w tej samej sprawie, czym naruszył art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³. Powyższą ocenę potwierdził kolejny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 marca 2011 r. (IV Sa/Wa 81/11): „*organy orzekające nie zastosowały się w pełni do zawartej w wyroku (WSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2006 r.) 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*”.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wydając decyzję nr GZrn-057-625-523/03 w dniu 10 sierpnia 2006 r., tj. po upływie niemal trzech lat od daty wpłynięcia odwołania strony (7 października 2003 r.), naruszył art. 12 oraz art. 35 § 3 kpa.

Decyzją z dnia 28 maja 2012 r. (GZ.rn-057-625-85/12) Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi uchylił ostatnią decyzję Wojewody Lubelskiego i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż w przypadku wydania przez Wojewodę Lubelskiego kolejnej decyzji, w której nie zastosuje się on do oceny prawnej zawartej w ww. wyrokach WSA w Warszawie oraz nie wykaże jednoznacznie w postępowaniu dowodowym czy objęta wnioskiem nieruchomości stanowi nieruchomości ziemską o charakterze rolniczym, w przypadku odwołania, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi będzie miał możliwość – zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. uchylić zaskarżoną decyzję i orzec co do istoty sprawy.

Działanie takie, w ocenie NIK, pozwoli na zakończenie trwającego już kilkanaście lat postępowania administracyjnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1.

W dniu 14 sierpnia 2002 r. do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wpłynęło odwołanie spadkobierców Zbigniewa Tadeusza Rojowskiego od decyzji Wojewody Lubelskiego znak: RR.GKN.GN.7724/10/01/02 z dnia 12 lipca 2002 r. odmawiającej stwierdzenia, iż zespół dworsko-parkowy w Bystrzycy gm. Wólka Lubelska nie podpadał pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit e dekretu o *przeprowadzeniu reformy rolnej*.

(Dowód akta kontroli str.:3-5)

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (w dalszej części wystąpienia zwany MRiRW), decyzją wydaną w dniu 10 września 2002 r. nr GZ.rn-057-625-406/02 uchylił

³ Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.

zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi stopnia wojewódzkiego.

MRiRW w uzasadnieniu 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 archiwalnego dotyczącego stanu prawnego i faktycznego tego zespołu i majątku na dzień 1 września 1939 r. i na 13 września 1944 r. tj. dzień wejścia 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 zespole 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 jej przejęcia jego przejęcia z majątkiem Bystrzyca. Decyzja taka dotyczy bowiem rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy o określonym stanie prawnym i faktycznym, który powinien uzasadniać to rozstrzygnięcie i w związku z tym być omówiony w jej uzasadnieniu w kontekście przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.”

(Dowód akta kontroli str.:19-21)

2.

Wojewoda Lubelski, po ponownym rozpatrzeniu sprawy, w dniu 29 sierpnia 2003 r. wydał decyzję nr. RR.GN.GR 7724/10/02, w której „odmówił stwierdzenia, że zespół dworsko parkowy pochodzący z majątku Bystrzyca (...) nie podpadał pod działanie przepisu art.2 ust. 1 lit. e dekretu (...)”.

Do MRiRW w dniu 7 października 2003 r. wpłynęło kolejne odwołanie spadkobierców Zbigniewa Rojowskiego, byłego właściciela majątku w Bystrzycy na ww. decyzję Wojewody Lubelskiego.

W dniu 3 sierpnia 2006 r. pełnomocnik spadkobierców wniósł za pośrednictwem MRiRW do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie rozpoznania odwołania od decyzji Wojewody Lubelskiego z dnia 29 sierpnia 2003 r. nr RR.GN.GR.7724/10/02. Skarga została przekazana do WSA w Warszawie przez MRiRW w dniu 28 sierpnia 2006 r.

WSA w Warszawie w dniu 11 października 2006 r. wydał postanowienie o umorzeniu postępowania (sygn.. akt IV SAB/Wa 143/06) w związku z cofnięciem skargi przez skarżących oraz wydaniem przedmiotowej decyzji przez Ministra 10 sierpnia 2006 r.

(Dowód akta kontroli str.: 6-18,26-32,33-35)

W dniu 10 sierpnia 2006 r. MRiRW wydał decyzję nr GZrn-057-625-523/03 w której utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Wojewody Lubelskiego z dnia 29 sierpnia 2003 r.

W uzasadnieniu MRiRW 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.”

Ponadto 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 (...) 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. Trudno sobie bowiem wyobrazić prawidłowe funkcjonowanie nieruchomości ziemskiej bez ośrodka centralnego i na odwrót –istnienie ośrodka centralnego bez dochodów z produkcji w gospodarstwie rolnym. Kwestionowanie tego związku (...) jest nieuzasadnione gdyż związek taki musi istnieć (...). Usytuowanie dworu w centrum majątku o charakterze rolniczym (...) 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.: 36-42)

Spadkobiercy właściciela majątku Bystrzyca złożyli skargę na ww. decyzję MRiRW z dnia 10 sierpnia 2006 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Ministra, w dniu 14 września 2006 r.

WSA w Warszawie, po rozpoznaniu sprawy w dniu 18 grudnia 2006 r., wydał wyrok (sygn. akt IVSA/Wa 1868/06) uchylający zaskarżoną decyzję - i utrzymaną nią w mocy - decyzję organu I 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 rozporządzenie 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 rozpatrzeć cały materiał dowodowy. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ naczelny wskazał wprawdzie, że istniał związek funkcjonalny pomiędzy zespołem dworsko-parkowym a pozostała 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 (....)” Ponadto WSA wskazał iż: **„Organ odwoławczy nie odniósł się do wszystkich zarzutów zawartych w odwołaniu.** Między innymi wskazując na istnienie związku funkcjonalnego organ nie odniósł się do twierdzeń wnioskodawcy, co do tego że przedmiotowy zespół znajdował się na odrębnej nieruchomości, co mają potwierdzać zapisy w wykazie hipotecznym. **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.:44-61)

3.

Spadkobiercy właściciela zespołu dworsko-parkowego w Bystrzycy złożyli odwołanie do MRiRW, od kolejnej decyzji Wojewody Lubelskiego z dnia 5 stycznia 2009 r. nr GN.II./MM/7716/22/07 „odmawiającej stwierdzenia niepodlegania zespołu pałacowo-parkowego w Bystrzycy (...) regulacjom przepisów dekretu PKWN (...) o przeprowadzeniu reformy rolnej (...).”

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 23 kwietnia 2009 r. wydał decyzję nr GZ.m.057-625-159/09 w, której uchylił zaskarżona decyzję w całości oraz przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi stopnia wojewódzkiego.

W wydanej decyzji MRiRW stwierdził, m.in. :„W uzasadnieniu Wojewoda Lubelski wskazał, iż oparł swoje rozstrzygnięcie na pierwotnym żądaniu stron (nie uwzględnił modyfikacji wniosku stron prowadzącego od ograniczenia żądania do części działki o powierzchni ok. 2 ha na której był usytuowany pałac) 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 przejściu na cele reformy rolnej ze względu na przekraczającą normę obszarową.”

(Dowód akta kontroli str.:67-89, 94-99)

4.

Po rozpatrzeniu odwołania od decyzji Wojewody Lubelskiego z dnia 15 lutego 2010 r. znak GNiR.II/RJ/7716/9/09 *„odmawiającej stwierdzenia niepodlegania zespołu pałacowo dworskiego w Bystrzycy (...) regulacjom przepisów dekretu PKWN (...) o przeprowadzeniu reformy rolnej (...)”* 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 Minister stwierdził m.in. 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, uzasadniający podpadanie tego pałacu i parku wraz z całym majątkiem ziemskim pod działanie przepisy art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN (...).”

(Dowód akta kontroli str.:100-121, 124-138)

5.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu skargi spadkobierców na ww. decyzję Ministra z dnia 11 czerwca 2010 r. znak. GZ.rn.057-625-229/10 postanowił zawiesić postępowanie sądowe na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.). Zgodnie z postanowieniem (z 18 października 2010 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1317/10), w opinii sądu istniała konieczność zawieszenia postępowania w sprawie do czasu udzielenia przez skład powiększony NSA odpowiedzi na pytanie zawarte w postanowieniu NSA z dnia 7 maja 2010 r. sygn. OSK 176/10-„czy w obecnym stanie prawnym przepis §5 rozporządzenia 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 (...) 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 PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (...)”. W dniu 18 stycznia 2011 r. WSA w Warszawie podjął zawieszone postępowanie.

(Dowód akta kontroli str.:139-162, 168)

Po ponownym rozpoznaniu sprawy ze skargi spadkobierców na ww. decyzję MRIRW w dniu 9 marca 2011 r. WSA w Warszawie wydał wyrok (sygn. akt IV Sa/Wa 81/11), w którym uchylił zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Lubelskiego z dnia 15 lutego 2010 r.

W uzasadnieniu WSA 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 zauważył, 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, 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.” (...) „Przy ponownym rozpatrywaniu sprawy, organ orzekający uwzględnił wytyczne sądu w wyroku z dnia 18 grudnia 2006 dotyczące w szczególności kwestii dowodzenia okoliczności, iż część rolnicza majątku nie mogła istnieć bez części pałacowo-parkowej, z odniesieniem się do wszystkich zarzutów skarżących także w kontekście zasad wynikających z art. 7, art. 8 i art. 107§3 kpa”

(Dowód akta kontroli str.: 170-177)

6.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 28 maja 2012 r. wydał decyzję znak GZrn-057-625-85/12, którą uchylił decyzję Wojewody Lubelskiego z 25 stycznia 2012 r. znak GNiR.7511.39.2011RJ odmawiającą stwierdzenia, iż nieruchomości stanowiąca zespół pałacowo parkowy w Bystrzycy nie podpadała pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit e dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

W uzasadnieniu decyzji MRiRW stwierdził między innymi: „Organ I instancji nie uwzględnił (...) 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. (...) 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. Ponadto nie wykazano, aby rządcą do bieżącego zarządzania majątkiem zamieszkiwał w budynku pałacowym (...) Nie ustalono m.in. kto zarządzał majątkiem i czy nieruchomość ta faktycznie stanowiła ośrodek majątku ziemskiego czy też pełniła jedynie funkcje mieszkalne co skutkowałoby stwierdzeniem iż nie miała charakteru nieruchomości o charakterze rolniczym” (...) „Natomiast co do związku funkcjonalnego dla ustalenia, iż 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 występowałaby tylko wówczas gdy gospodarstwo rolne nie może funkcjonować bez zespołu pałacowo-parkowego, a nie odwrotnie”.

(Dowód akta kontroli str.: 180-1870)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydając decyzję GZrn-057-625-523/03 z dnia 10 sierpnia 2006 r., w której podtrzymał on decyzję Wojewody Lubelskiego z dnia 29 sierpnia 2003 r. (RR.GN.GR.7724/10/02) naruszył art. 7, 77§1, 107§3 kpa.

Wojewoda Lubelski w ww. decyzji nie wykazał w przeprowadzonym postępowaniu, że objęta wnioskiem nieruchomość stanowiła nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym a tym samym podpadała pod działanie przepisu 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.), **a mimo to Minister podtrzymał tą decyzję w mocy.** Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 grudnia 2006 r. dotyczącym przedmiotowej sprawy (Sygn. Akt IV SA/Wa 1868/06) zarzucił iż : „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**”. Ponadto WSA wskazał iż: „Organ odwoławczy nie odniósł się do wszystkich zarzutów zawartych w odwołaniu. Między innymi wskazując na istnienie związku funkcjonalnego organ nie odniósł się do twierdzeń wnioskodawcy, co do tego że przedmiotowy zespół znajdował się na odrębnej nieruchomości, co mają potwierdzać zapisy w wykazie hipotecznym. 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.:36-42,53-61)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Pan Tadeusz Nalewajk wyjaśnił:

„Decyzją z dnia 10 sierpnia 2006 r. nr GZrn-057-625-523/03 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi utrzymał w mocy decyzję Wojewody Lubelskiego z dnia 29 sierpnia 2003 r. znak: RR.GN.GR.7724/10/02 odmawiającą stwierdzenia, że dwór i park wchodzące w skład majątku „Bystrzyca”, położone na terenie gminy Wólka Lubelska stanowiące w dacie przejęcia własność Zbigniewa Rojowskiego nie podpadały pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 06 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. W wyroku z 18 grudnia 2006 r. uchylającym decyzje Ministra oraz Wojewody

sąd uznał, że twierdzenie organów na temat istnienia związku funkcjonalnego między zespołem dworsko-parkowym a resztą majątku ziemskiego „Bystrzyca” nie zostało poparte wystarczającym materiałem dowodowym – niemniej zauważyć trzeba, że wynikało to z przyjęcia odmiennego niż organy rozumienia pojęcia „związek funkcjonalny”. Pojęcie to odgrywa kluczową rolę w postępowaniach mających za przedmiot ocenę czy dany majątek ziemski lub jego część podpadały pod działanie przepisów dekretu PKWN i podkreślenia wymaga, że nie jest to pojęcie wynikające czy zdefiniowane w obowiązujących przepisach prawa. W całości stworzone zostało przez judykaturę i to judykatura kształtowała i wciąż kształtuje sposób jego rozumienia. W szeregu wyroków sądy administracyjne w różnych składach orzekających odwoływały się do różnych przesłanek decydujących o istnieniu bądź nieistnieniu związku funkcjonalnego. I tak spotkać można wyroki, w myśl których podstawową kwestią jest miejsce zamieszkiwania rządcy majątku (na terenie zespołu dworsko-parkowego lub poza nim), a także wyroki negujące znaczenie miejsca zamieszkiwania rządcy; wyroki uznające za nieistotne odgródzenie części dworskiej od części folwarcznej oraz wyroki podkreślające znaczenie takiego ogrodzenia; obok wyroków wskazujących na wadliwość utożsamiania pojęcia nieruchomości ziemskiej tylko z użytkami rolnymi ferowane były wyroki a limine wykluczające część mieszkalną spod pojęcia nieruchomości ziemskiej. Od niedawna dopiero w miarę powszechnie uznaje się, że dla ustalenia wyodrębnienia pewnej części majątku wystarczające jest istnienie granic wyznaczonych na mapach lub dających się wyznaczyć w terenie, zaś rezydencje mieszkalne co do zasady nie nadawały się do realizacji celów reformy rolnej (przy czym nadal nie można mówić o definitywnym i jednolitym ukształtowaniu rozumienia omawianego pojęcia). Powyższe uwagi niezbędne są dla zrozumienia istoty wyroku z 18 grudnia 2006 r. O ile bowiem Minister oraz Wojewoda przyjęli, że podstawowe znaczenie w sprawie mają czynniki takie jak: powierzchnia nieruchomości stanowiącej byłą własność Zbigniewa Rojowskiego, centralne usytuowanie zespołu dworsko-parkowego względem pozostałej części majątku, powiązanie obu części majątku przez osobę właściciela, rzeczywiste wykorzystanie majątku na cele reformy rolnej zdefiniowane w dekreście PKWN czy wreszcie niemożność racjonalnego uznania, że część rolnicza nie pozostawała pod zarządem właścicielskim – o tyle według sądu istotne znaczenie należało przypisać temu, kto zarządzał majątkiem i jakie konkretnie funkcje (mieszkalne czy również inne) pełniła rezydencja dworska. W tym kontekście umiejscowić trzeba zarzut niewyjaśnienia w pełni kwestii istnienia bądź nie związku funkcjonalnego. Wypada przy tym zauważyć, że przywołaną w pytaniu wzmiankę o braku materiału dowodowego sąd odniósł do tej części uzasadnienia decyzji Ministra, w której mowa była o powiązaniu omawianych części majątku „Bystrzyca” przez osobę właściciela oraz niemożności funkcjonowania części rolniczej majątku bez istnienia ośrodka centralnego w postaci dworu. WSA nie zakwestionował przy tym wszystkich ustaleń organów administracji (powierzchnia majątku, usytuowanie dworu względem folwarku), a jedynie ocenił, że inne okoliczności winne być brane pod uwagę przy orzekaniu na temat związku funkcjonalnego”.

(Dowód akta kontroli str.:217-221)

2.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wydając decyzję w dniu 10 sierpnia 2006 r. (znak GZrn-057-625-523/03), tj. po upływie niemal trzech lat od daty wpłynięcia odwołania strony (z dnia 7 października 2003 r.) naruszył art. 12 oraz art. 35 § 3 kpa.

(Dowód akta kontroli str.:6, 36-42)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Pan Tadeusz Nalewajk wyjaśnił:

„Wydanie decyzji Ministra GZrn-057-625-523/03 z dnia 10 sierpnia 2006 r. nastąpiło niewątpliwie z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 kpa. Należy jednak zwrócić uwagę na przeszkodę realną i niemożliwą do usunięcia w ramach danego postępowania administracyjnego, jaką była poważna dysproporcja między ilością spraw pozostających w gestii Wydziału Rewindykacji a ilością pracowników zatrudnionych w tym wydziale. W latach 2003 – 2006 w różnych momentach Wydział Rewindykacji liczył od 6 do 9 pracowników. Jednocześnie (według danych z systemu „Kancelaria”) w okresie między przesłaniem przez Wojewodę Lubelskiego akt sprawy majątku „Bystrzyca” a wydaniem przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzji w tej sprawie, w Wydziale pozostawało do załatwienia 1862 spraw, zaś wpływ spraw nowych w tym czasie zamknął się liczbą 2404 (łącznie daje to liczbę 4266 spraw do załatwienia). Należy też dodać, że sprawy te dotyczyły przejęć majątków nie tylko na podstawie wspomnianego wyżej dekretu PKWN, ale i ok. dwudziestu innych aktów prawnych, np. ustawy z 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi (...), ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, ustawy z 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne, dekretu z 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich (...). Nawet bez szczegółowej kalkulacji ilości spraw przypadających na jednego statystycznie pracownika i zważywszy na różnorodność tych spraw stwierdzić trzeba, że dotrzymanie ustawowych (miesięcznych lub dwumiesięcznych) terminów załatwienia spraw było niemożliwe”.

(Dowód akta kontroli str.:217-221)

3.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał decyzję GZ.rn.057-625-229/10 z dnia 11 czerwca 2010 r. z naruszeniem postanowień art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr. 153, poz. 1270 ze zm.) Wydana decyzja była sprzeczna z oceną prawną zawartą w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2006 r. (Sygn. Akt IV SA/Wa 1868/06) wydanym w tej samej sprawie, co potwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 9 marca 2011 r. (sygn. akt IV Sa/Wa 81): „(...) 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.” Ponadto WSA w powołanym wyroku podniósł iż: „Brak wykazania stosownymi dowodami niemożliwości funkcjonowania części rolniczej majątku bez części pałacowo parkowej stanowi naruszenie art. 153 ustawy prawo postępowania przed sądami administracyjnymi i to mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy.”

(Dowód akta kontroli str.:53-61, 124-138,170-179)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Pan Tadeusz Nalewajk wyjaśnił: „Decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 czerwca 2010 r., znak GZrn-057-625-229/10, wydana została z uwzględnieniem aktualnego ówczesnie orzecznictwa sądowoadministracyjnego w sprawach dotyczących reformy rolnej. Odwołując się do konkretnych orzeczeń sądowych przyjęto zatem, że samo wyeksponowanie (wyodrębnienie fizyczne) pałacu i parku nie może świadczyć o braku związku funkcjonalnego między danym zespołem pałacowo-parkowym a

resztą majątku; że samo zatrudnienie zarządcy przez właściciela majątku nie oznacza, że właściciel wyzbył się wszelkich kompetencji decyzyjnych; że pod pojęciem nieruchomości ziemskiej w rozumieniu dekretu PKWN mieszczą się również i takie, które nie były bezpośrednio wykorzystywane do celów produkcji rolnej, a pełniły przede wszystkim funkcje mieszkalne czy rekreacyjne; że przejmowanie na potrzeby reformy rolnej także zabudowań o charakterze mieszkalnym stanowiło regułę, od której wyjątek musiałby być odpowiednio udokumentowany. Wobec tak kształtujących się czynników rzutujących na istnienie związku funkcjonalnego uznano, że w sprawie majątku „Bystrzyca” nie ma przesłanek potwierdzających występowanie wyjątku od reguły, którą miało być przejęcie całych majątków ziemskich. W braku dowodów wprost świadczących o tym, czy zespół dworsko-parkowy w Bystrzycy mógł funkcjonować niezależnie od części rolniczej majątku, przyjęto że zasady logicznego rozumowania nakazują wnioskować, iż możliwość taka nie istniała.

Precyzyjne ustalenie stanu faktycznego, tzn. charakterystyki danego majątku ziemskiego i sposobu jego funkcjonowania, na dzień 13 września 1944 r. (data wejścia w życie dekretu PKWN) jest po prawie siedemdziesięciu latach bardzo trudne. Jeżeli, tak jak w przypadku majątku „Bystrzyca”, pewne elementy stanu faktycznego nie są precyzyjnie udokumentowane, konieczne jest wyprowadzenie wniosków pośrednich, spójnych z innymi dowodami i czyniących zadość poglądom prezentowanym w danym czasie przez judykaturę. Wydając decyzję z 11 czerwca 2010 r. działano więc w przekonaniu, że skoro kwestie możliwe do jednoznacznego ustalenia zostały ustalone a zagadnienia nie dające się wprost wyjaśnić na podstawie dostępnego materiału dowodowego zostały stosownie omówione

– zapewniona jest realizacja wytycznych z wyroku z 18 grudnia 2006 r. Oceniający decyzję Ministra sąd (wyrok z 9 marca 2011 r.) zajął jednak inne stanowisko, podkreślając że konieczne jest precyzyjne udokumentowanie kwestii istnienia związku funkcjonalnego.

Postawiony w wyroku z 9 marca 2011 r. zarzut nieustosunkowania się przez Ministra do wszystkich argumentów strony odwołującej się dość trudno komentować.

W omawianym aspekcie decyzja administracyjna podlega zawsze pewnym ograniczeniom – powinna być zwięzła i zrozumiała, co przy założeniu że wyjaśniać by trzeba każdą wątpliwość strony postępowania, byłoby całkowicie nieosiągalne. Niektóre argumenty stron wyjaśniane są niejako pośrednio, przy prezentowaniu zasadniczych motywów rozstrzygnięcia, i nie ma wówczas potrzeby przywoływania tych argumentów aby je wyraźnie zanegować. W zasadzie każda decyzja administracyjna mogłaby zawierać większą porcję argumentów polemicznych wobec stanowiska stron postępowania. W decyzji z 11 czerwca 2010 r. wyjaśniono, dlaczego zarzuty odwołującego się nie zostały uwzględnione, powołując

w szczególności ich ogólnikowość. Ocena decyzji przez sąd w analizowanym aspekcie jest zawsze dość arbitralna. Obserwacja praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych pozwala na wniosek, że nieustosunkowanie się w decyzji do wszystkich zarzutów strony odwołującej jest niejednolicie traktowane, nie zawsze jako argument uzasadniający uchylenie decyzji”.

Ponadto Podsekretarz Stanu wyjaśnił: „W odniesieniu do pytań nr 1 i 3 należy poczynić dodatkową uwagę. Pytania sformułowane w sposób: dlaczego Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał decyzję (...) pomimo iż zawierają w istocie sugestię, iż decyzje wydane zostały w sytuacji w której organ posiadał pewną wiedzę, lecz z niej nie skorzystał. Tymczasem wszystkie zarzuty pod adresem decyzji Ministra

mają charakter następczy wobec tych decyzji, to znaczy są wynikiem późniejszej kontroli decyzji przez sąd administracyjny i oceny sprawy dokonanej przez ten sąd. W chwili wydawania decyzji osoby uczestniczące w przygotowaniu decyzji zachowywały należytą staranność zawodową i działały według swojej najlepszej wiedzy. Nie zmienia tego okoliczność, że zdaniem sądu pewne zagadnienia należało ocenić inaczej. Dowodem na działanie w poszanowaniu obowiązujących przepisów i dbałości o wyczerpujące wyjaśnienie istotnych okoliczności sprawy może być decyzja Ministra z dnia 23 kwietnia 2009 r., znak GZrn-057-625-59/09. Decyzją tą Minister uchylił w całości decyzję Wojewody Lubelskiego z 5 stycznia 2009 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji, wskazując że w sprawie majątku „Bystrzyca” należy dokładnie wyjaśnić czy część nieruchomości na której znajduje się budynek mieszkalny i park była powiązana z gospodarstwem rolnym w inny sposób niż tylko przez osobę właściciela i czy mogła być przeznaczona na cele określone w dekreście o reformie rolnej. Tak więc wówczas, gdy stan wiedzy nie pozwalał na wydanie rozstrzygnięcia merytorycznego, Minister nakazywał dalsze prowadzenie postępowania”.

(Dowód akta kontroli str.:217-221)

Osobami odpowiedzialnymi za wskazane nieprawidłowości były – w ramach nadzoru - osoby pełniące funkcję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, pełniący funkcję w latach 2002-2012 oraz dyrektorzy Departamentu Gospodarki Ziemią i Infrastruktury Wsi oraz Departamentu Gospodarki Ziemią – w zakresie których było prowadzenie spraw objętych kontrolą: Jan Bielański, Barbara Pachucka oraz Zbigniew Abramowicz.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

....., dnia,
miejscowość, data

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

.....
podpis