



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-666380-I/II/KM

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 3. IX. 2012

Naczelnny Sąd Administracyjny

Izba Ogólnoadministracyjna

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012, poz. 270) w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych

wnoszę o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego:

Jaki charakter ma termin, o którym mowa w art. 22 ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. *o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego* (Dz. U. z 2008, Nr 170, poz. 1051 ze zm.)?

Uzasadnienie

W orzecznictwie sądów administracyjnych powstały rozbieżności dotyczące charakteru terminu określonego w przepisie art. 22 ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia

2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2008, Nr 170, poz. 1051 ze zm., dalej: ustawa o płatnościach).

Przepis art. 22 ust. 1 powyższej ustawy przewiduje, że w przypadku śmierci rolnika po złożeniu przez niego wniosku o przyznanie jednolitej płatności obszarowej, płatności uzupełniającej lub wsparcia specjalnego, a przed doręczeniem decyzji, płatności przysługują spadkobiercy, jeśli spełni następujące warunki:

1. odpowiednio grunty rolne, które były objęte wnioskiem o przyznanie jednolitej płatności obszarowej, płatności uzupełniającej, o której mowa w art. 7 ust. 2 i 2a, lub specjalnej płatności obszarowej do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych, lub zwierzęta, które były objęte wnioskiem o przyznanie płatności do krów i owiec, były w dniu 31 maja roku, w którym został złożony ten wniosek, w posiadaniu spadkodawcy lub spadkobiercy;
2. przejmuje on zobowiązania wynikające z umowy na uprawę tytoniu albo umowy kontraktacji - w przypadku płatności do tytoniu;
3. spełnia on warunki do przyznania danej płatności lub wsparcia, z tym że w przypadku płatności uzupełniającej do powierzchni uprawy chmielu niezwiązanej z produkcją i płatności uzupełniającej do powierzchni upraw roślin przeznaczonych na paszę, uprawianych na trwałych użytkach zielonych, płatności te przysługują o ile spadkodawca spełniał lub spadkobierca spełnia warunki do przyznania jednolitej płatności obszarowej i złożył wniosek o wstąpienie odpowiednio do postępowania w sprawie przyznania jednolitej płatności obszarowej, płatności uzupełniającej lub wsparcia specjalnego.

Przepis art. 22 ust. 2 ustawy o płatnościach stanowi, że spadkobierca wstępuje do toczącego się postępowania na wniosek złożony w terminie 7 miesięcy od dnia otwarcia spadku. Zgodnie z art. 22 ust. 4 powyższej ustawy, do wniosku spadkobierca dołącza:

- 1) prawomocne postanowienie sądu o stwierdzeniu nabycia spadku albo
- 2) w przypadku gdy nie zostało zakończone postępowanie sądowe o stwierdzenie nabycia spadku:

- a) zaświadczenie sądu o zarejestrowaniu wniosku o stwierdzenie nabycia spadku albo
 - b) kopię wniosku o stwierdzenie nabycia spadku potwierdzoną za zgodność z oryginałem przez sąd, albo
- 3) zarejestrowany akt poświadczenia dziedziczenia sporządzony przez notariusza.

Zgodnie z regulacją zawartą w art. 22 ust. 5 tej ustawy, w przypadku gdy nie zostało zakończone postępowanie sądowe o stwierdzeniu nabycia spadku spadkobierca składa postanowienie sądu w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się tego postanowienia.

Ustawodawca wprowadzając termin 14 dni od uprawomocnienia się na złożenie odpisu postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, nie przewidział skutków uchybienia temu terminowi. Ustawa określa tylko w przepisie art. 22 ust. 8, że decyzję w sprawie przyznania płatności wydaje się po złożeniu odpisu postanowienia. Analiza w tym zakresie wyroków sądów administracyjnych pokazuje, że określenie charakteru tego terminu wywołało rozbieżności w orzecznictwie.

Zgodnie z pierwszym reprezentowanym przez sądy administracyjne stanowiskiem, termin określony w art. 22 ust. 5 ustawy o płatnościach ma charakter terminu procesowego i z tego względu podlega przywróceniu na zasadzie określonej w art. 58 i 59 Kodeksu postępowania administracyjnego. Powyższy pogląd został wyrażony w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2010 r. (sygn. akt III SA/Po 594/10), w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2009 r. (sygn. akt III SA/G1 1242/08) oraz przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 grudnia 2009 r. (sygn. akt II GSK 231/09).

Zgodnie z drugim reprezentowanym w orzecznictwie stanowiskiem, termin określony w art. 22 ust. 5 ustawy o płatnościach ma charakter terminu porządkowego. Stwierdził tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 marca 2012 r. o sygn. akt II GSK 140/11, w którym oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 18 listopada 2010 r. o sygn. I SA/Rz 537/10. NSA nie podzielił jednak stanowiska sądu I instancji (a także innych składów orzekających sądów administracyjnych), zgodnie z którym termin określony w przepisie art. 22 ust. 5 ustawy

o płatnościach ma charakter procesowy i podlega przywróceniu na zasadach określonych w art. 58 k.p.a. Zdaniem NSA sporny termin nie ma charakteru terminu materialnego ani terminu procesowego. Zdaniem sądu, jest to termin szczególny przewidziany w ustawie, który ze względu na skutki jakie wywołuje charakterem najbardziej jest zbliżony do terminu porządkowego (czyli nie powoduje utraty prawa lub możliwości dokonania czynności przed właściwym organem).

Należy też powołać wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 grudnia 2008 r. o sygn. akt I SA/Bd 597/08, w którym zostało wyrażone nieprecyzyjne stanowisko. Sąd stwierdził, że termin określony w art. 22 ust. 5 ustawy ma charakter procesowy i w przypadku jego uchybienia podlega przywróceniu. Jednak w uzasadnieniu wyroku sąd wyraził następujący pogląd: „Zdaniem Sądu powyższy termin ma charakter dyscyplinujący i ma zapewnić sprawny przebieg postępowania administracyjnego. Niedotrzymanie go nie powoduje utraty prawa do przyznania płatności spadkobiercy po zmarłej osobie”. Nie wynika więc z tego wyroku jednoznacznie, jaki charakter według sądu ma powyższy termin - został wprawdzie nazwany terminem procesowym, ale jego opis wynikający z powyższego cytatu wskazuje raczej na termin porządkowy.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich prawidłowe jest drugie stanowisko, zgodnie z którym termin określony w przepisie art. 22 ust. 5 ustawy o płatnościach nie ma charakteru materialnego ani procesowego, jest natomiast terminem porządkowym.

Prawna identyfikacja terminów wywołuje w doktrynie i orzecznictwie częste spory. Wśród możliwych klasyfikacji jednym z podstawowych jest podział terminów na materialne i procesowe. Termin materialny to okres, w którym może nastąpić ukształtowanie prawa lub obowiązku jednostki w ramach materialnego stosunku administracyjnoprawnego. Uchybienie temu terminowi powoduje niemożność wszczęcia albo umorzenie już wszczętego postępowania. Ten termin może być przywrócony tylko wtedy, gdy taką możliwość przewidują przepisy określające dany termin (por. uchwała NSA z dnia 14 października 1996 r. o sygn. OPK 19/96). Z kolei termin procesowy to okres, w którym strona lub uczestnik postępowania może dokonać czynności procesowej, a upływ tego terminu powoduje bezskuteczność czynności procesowej. Ten skutek w postaci bezskuteczności czynności procesowej, zastrzegany w razie niezachowania terminu, wynika za każdym razem z konkretnej normy prawnej.

W przypadku ustawy o płatnościach terminem materialnym jest termin określony w przepisie art. 22 ust. 2 tej ustawy, który stanowi, że spadkobierca może wstąpić do postępowania, którego stroną był spadkodawca w terminie 7 miesięcy od dnia otwarcia spadku. Moment od którego należy liczyć ten termin nie jest przypadkowy, gdyż zgodnie z przepisem art. 925 kodeksu cywilnego, spadkobierca nabywa spadek z chwilą jego otwarcia (czyli zgodnie z art. 924 k.c, z chwilą śmierci spadkodawcy). Możliwość przystąpienia do postępowania o uzyskanie płatności rozpoczyna się w chwili otwarcia spadku. Termin na przystąpienie do postępowania jest terminem prawa materialnego i nie podlega, zgodnie z przepisem art. 22 ust. 9 ustawy o płatnościach, przywróceniu. Jednolite jest w tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych, które uznają ten termin za termin prawa materialnego - por. np. wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2010 r. (sygn. akt II GSK 617/09) wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 kwietnia 2009 r. (sygn. akt II SA/Łd 707/08), czy wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 grudnia 2009 r. (sygn. akt I SA/Lu 577/09).

Odmienny jednak jest charakter terminu określonego w przepisie art. 22 ust. 5 ustawy o płatnościach. Należy podkreślić, że postanowienie sądu o stwierdzeniu nabycia spadku ma jedynie charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny. Można obalić domniemanie prawne, zgodnie z którym osoba wskazana w postanowieniu o stwierdzeniu nabycia spadku jest spadkobiercą, ale tylko w odrębnym postępowaniu przed sądem powszechnym, gdyż celu takiego nie realizuje postępowanie przed sądem w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku. W tym kontekście należy przeanalizować charakter terminu określonego w przepisie art. 22 ust. 5 ustawy o płatnościach.

Bezspornym w niniejszej sprawie pozostaje, że czternastodniowy termin określony w art. 22 ust. 5 ustawy o płatnościach nie ma charakteru terminu materialnego. Nie jest to też termin o charakterze procesowym, gdyż uznanie danego terminu za procesowy może mieć miejsce tylko wtedy, gdy ustawa z jego uchybieniem wiąże ujemny skutek dla strony postępowania. W takim przypadku jego uchybienie skutkuje pozbawieniem strony możliwości skutecznego dokonania czynności, a zastosowanie do niego ma instytucja przywrócenia terminu określona w przepisach art. 58 i 59 k.p.a.

Podkreślić należy, że skutek w postaci bezskuteczności czynności prawnej dokonanej z uchybieniem terminowi wynika za każdym razem z konkretnej normy prawnej. W stosunku do terminu określonego w art. 22 ust. 5 ustawy o płaatnościach, ustawodawca nie przewidział w ustawie żadnych negatywnych skutków związanych z jego przekroczeniem. Takich skutków nie można też wyprowadzić z innych regulacji prawnych z zakresu prawa administracyjnego. W związku z tym należy uznać, że wolą ustawodawcy było przypisanie terminowi określonemu w art. 22 ust. 5 ustawy o płaatnościach wyłącznie charakteru instrukcyjnego, czyli takiego, którego niezachowanie nie pociąga za sobą ujemnych skutków procesowych dla strony. Organ wprawdzie, zgodnie z regulacją przepisu art. 22 ust. 8 ustawy o płaatnościach, nie może wydać decyzji w sprawie przyznania płaatności przed złożeniem przez wnioskodawcę odpisu prawomocnego postanowienia o stwierdzenie nabycia spadku. Nie oznacza to jednak, że uchybienie temu terminowi skutkuje niewydaniem tej decyzji w ogóle. Taki skutek nie wynika z brzmienia przepisów, nie można go więc domniemywać. Niezłożenie odpisu postanowienia wstrzymuje tylko merytoryczne rozpatrzenie wniosku o przyznanie płaatności i wydanie decyzji.

W konsekwencji wyżej przedstawionego stanowiska, termin siedmiu miesięcy do wstąpienia spadkobiercy do postępowania w sprawie przyznania płaatności jest nieprzywracalny. Realizacja prawa do wstąpienia do postępowania od dnia otwarcia spadku wynika z faktu, że od tego momentu spadkobierca nabywa ogół praw i obowiązków majątkowych spadkodawcy. Z tego względu załączenie do wniosku prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku (albo zaświadczenia, że został taki wniosek złożony) potwierdza tylko fakt, że konkretna osoba jest spadkobiercą (lub że wszczęła postępowanie o stwierdzeniu nabycia przez nią spadku). Nie oznacza to jednak, że dopiero od momentu złożenia prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku spadkobierca ma prawo do wystąpienia o płaatność, o którą starał się spadkodawca. Z powyższych względów nie można przyjąć, że termin określony w przepisie art. 22 ust. 5 ustawy o płaatnościach ma charakter terminu procesowego, albowiem bezczynność strony w tym zakresie nie powoduje utraty przez nią uprawnień określonych w art. 22 ust. 1 i 2 przedmiotowej ustawy.

Za powyższą wykładnią przepisu art. 22 ust. 5 ustawy, przemawia również treść art. 22 ust. 8 tej ustawy, zgodnie z którym w przypadku, o którym mowa w ust. 4 pkt 2, decyzję w sprawie przyznania płatności lub wsparcia, o których mowa w ust. 1, wydaje się po złożeniu przez spadkobiercę odpisu prawomocnego postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku. Przepis ten nie odnosi się w żaden sposób do art. 22 ust. 5 ustawy. Wskazuje jedynie, że po złożeniu prawomocnego postanowienia, organ wydaje decyzję. W ocenie Rzecznika, ma on jedynie dyscyplinować stronę postępowania do jak najszybszego złożenia prawomocnego postanowienia sądu, gdyż do czasu złożenia postanowienia zostaje wstrzymane wydanie decyzji o przyznaniu płatności. Gdyby było inaczej ustawodawca, zwłaszcza w art. 22 ust. 8 tej ustawy, określiłby skutek jaki pociągałoby za sobą opóźnienie w złożeniu prawomocnego orzeczenia sądu. Takiego zaś skutku nie można wywieść z treści i wykładni wszystkich ustępów art. 22 ustawy *o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, a nie można go też, jeżeli nie określił go wyraźnie ustawodawca, domniemywać.

Uznanie bowiem przez organ, że strona uchybiła terminowi ze swojej winy skutkowałoby po stronie spadkobiercy utratą uprawnienia do uzyskania płatności, o którą wcześniej starał się spadkodawca, podczas gdy uprawnienie to spadkobierca nabył od momentu otwarcia spadku. Nie oznacza to, że organ po zgłoszeniu w terminie 7 miesięcy wstąpienia spadkobiercy do postępowania przyzna stronie w drodze decyzji płatności, bowiem przyznanie płatności wiąże się ze spełnieniem przez spadkobiercę warunków wskazanych w przepisie art. 22 powołanej ustawy. Niemniej jednak nie oznacza to także, że niedostarczenie organowi prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku w terminie 14 dni od jego uprawomocnienia się, skutkuje nierozpoznanie wniosku spadkobiercy w ogóle. Sam bowiem fakt przedstawienia prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku jest tylko potwierdzeniem, że osoba składająca wniosek jest spadkobiercą. Przedłożenie więc prawomocnego postanowienia w tym zakresie wiąże się przede wszystkim z bezpieczeństwem obrotu prawnego i prawidłowością wprowadzanych do niego decyzji administracyjnych. Z tego względu, jeżeli organ nie otrzyma prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, nie wyda decyzji o przyznaniu płatności. Niemniej po jego złożeniu, nawet po terminie wskazanym w przepisie art. 22 ust.

5 powołanej ustawy, wydaje decyzję merytorycznie rozstrzygającą wniosek spadkobiercy.

Na konieczność podjęcia uchwały w celu wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie nie wpływa okoliczność, że stanowisko sądów, zgodnie z którym termin określony w przepisie art. 22 ust. 5 ustawy o płatnościach ma charakter procesowy zostało wyrażone w trzech wskazanych wyżej wyrokach sądów administracyjnych, a odmienne stanowisko w jednym wyroku. Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w uchwale NSA z dnia 7 grudnia 2009 r. o sygn. akt I OPS 9/09, z którego wynika, że mimo niewystąpienia rozbieżności na szerszą skalę, przesłanki do wystąpienia z wnioskiem o podjęcie uchwały abstrakcyjnej zostały spełnione. NSA stwierdził, że: „nawet wystąpienie jednego pojedynczego orzeczenia, rozbieżnego w istocie w odniesieniu do wcześniejszych wyroków NSA, jest wystarczające, by spełnione zostały przesłanki podjęcia uchwały abstrakcyjnej”. Dodatkowo wskazać należy, że co prawda WSA w Bydgoszczy (sygn. akt I SA/Bd 597/08) stwierdził, że termin ma charakter procesowy, jednak z treści uzasadnienia wynika raczej przypisanie mu charakteru porządkowego. Z tego względu opisane w niniejszym wniosku rozbieżności występujące w orzecznictwie sądów administracyjnych uzasadniają konieczność podjęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały w celu rozstrzygnięcia, jaki jest charakter terminu określonego w przepisie art. 22 ust. 5 ustawy o płatnościach.

W związku z tym wnoszę jak na wstępie.

