

Wyrok
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 14 grudnia 2020 r.
I SA/Wa 1671/20

Skład sądu



Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu w dniu 14 grudnia 2020 r. na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym sprawy ze skargi B. M. na postanowienie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia (...) czerwca 2020 r. Nr (...) w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego oddala skargę.

Uzasadnienie

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi postanowieniem z (...) czerwca 2020 r. Nr (...) utrzymał w mocy postanowienie Wojewody (...) z (...) marca 2020 r. Nr (...) odmawiające wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia, że nieruchomości ziemskie nie podpadały pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Powyższe postanowienie wydane zostało w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

B. M. wystąpiła do Wojewody (...) z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia, że nieruchomości ziemskie stanowiąca własność T. i M. M. nie podpadały pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Wojewoda (...) postanowieniem z (...) marca 2020 r. odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego podnosząc, że wnioskodawczyni nie udokumentowała, że posiada przymiot strony w rozumieniu art. 28 KPA, a tym samym, że przysługuje jej prawo do wystąpienia z wnioskiem.

B. M. złożyła zażalenie na ww. postanowienie podnosząc, że nie jest spadkobierczynią, lecz osobą prawną do odebrania majątku po swoich pradziadkach. Wnioskodawczyni zaznaczyła, że jest jedyną osobą z rodziny, która ma "całkowite obywatelstwo (...)", nie wyjeżdżała za granicę i nie pracowała dla innych państw, dlatego spełnia warunki do otrzymania majątku.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozpoznając sprawę stwierdził, że postanowienie organu pierwszej instancji jest prawidłowe.

Organ odwoławczy przytoczył treść art. 61a § 1 pkt 1 KPA i podkreślił, że w przepisie tym ustawodawca wprowadził dwie samodzielne i niezależne przesłanki wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Jedną z nich jest wniesienie podania przez osobę, która nie jest stroną. Dla organu administracji publicznej oznacza to obowiązek dokonania wstępnej oceny, czy podmiot wnoszący podanie jest stroną postępowania, czy też nie posiada takiego przymiotu, a na podmiocie wnoszącym żądanie wszczęcia postępowania ciąży obowiązek przedstawienia okoliczności dowodzących, że może zostać uznany za stronę postępowania administracyjnego. Ustalenie przez organ administracji, że dany podmiot nie ma legitymacji do występowania w charakterze strony, obliuguje organ do wydania postanowienia odmawiającego wszczęcia postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 28 KPA stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Organ drugiej instancji zaznaczył, że interes prawny w sprawie ustalenia, czy nieruchomości nie podlegała działaniu art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, a co za tym idzie przymiot strony postępowania w takiej

sprawie, mają jedynie dawni właściciele (ich następcy prawni), Skarb Państwa działający poprzez swoje statio fisci, jednostki samorządu terytorialnego, które uzyskały własność w następstwie komunalizacji oraz te podmioty, których tytuły prawnorzeczowe do nieruchomości nie są chronione normą zawartą w art. 5 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2019 r. poz. 2204 ze zm.). Powyższy pogląd jest ugruntowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podkreślił, że ze znajdujących się w aktach sprawy postanowień spadkowych, tj. postanowienia Sądu Rejonowego w L. (...) Zamiejscowego Wydziału Cywilnego w B. z (...) kwietnia 2013 r. sygn. akt (...) oraz postanowienia Sądu Rejonowego w B. I Wydział Cywilny z (...) czerwca 2018 r. sygn. akt (...) zmieniającego postanowienie z (...) kwietnia 2013 r. w zakresie pkt 2, nie wynika, że wnioskodawczyni jest następcą prawnym T. i M. M.

Organ wskazał, że pismem z (...) maja 2020 r. zwrócono się do B. M. o wskazanie czy toczyło się postępowanie spadkowe po jej zmarłym ojcu B. M., który był spadkobiercą T. i M. M., a jeśli tak - o przekazanie oryginału lub notarialnie poświadczanego odpisu postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, wydanego przez sąd lub notarialnego aktu poświadczenia dziedziczenia po zmarłym. W odpowiedzi B. M. wyjaśniła, że nie posiada aktu poświadczenia dziedziczenia po ojcu, dodając, że w tej sprawie jest to nieistotne. W ocenie wnioskodawczyni jest ona następcą prawnym po T. i M. M., bowiem osoby wymienione w postanowieniu Sądu Rejonowego w B. są spadkodawcami, a zatem nie są osobami prawnymi do otrzymania spadku. Zdaniem wnioskodawczyni wszystkie osoby wymienione w postanowieniu Sądu Rejonowego w B. utraciły swoje prawo do spadku przez wyjazd za granicę lub zmianę obywatelstwa.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zaznaczył, że ze wskazanych wyżej postanowień Sądu Rejonowego w B. niewątpliwie wynika, że spadkodawcami są T. M. i M. M., którzy posiadali gospodarstwo w N., koło G., niedaleko S., później dokupili ziemię w K. Łącznie posiadali (...) ha, przy czym na części nieruchomości znajdował się las. Majątek ten został rozparcelowany za życia T. M. Spadkobiercy podjęli zaś działania celem uzyskania odszkodowania za utratę majątku rodziców.

Organ przytoczył treść art. 1027 KC zgodnie z którym, względem osoby trzeciej, która nie rości sobie praw do spadku z tytułu dziedziczenia, spadkobierca może udowodnić swoje prawa wynikające z dziedziczenia tylko stwierdzeniem nabycia spadku albo zarejestrowanym aktem poświadczenia dziedziczenia. Organ nie może samodzielnie ustalać kręgu następców prawnych, a wyłącznie związany jest treścią ww. dokumentów. W przedmiotowej sprawie - treścią postanowień spadkowych z (...) kwietnia 2013 r. oraz (...) czerwca 2018 r.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi odnosząc się do poglądu wnioskodawczyni że ona, jako osoba prawna, jako jedyna jest uprawniona do otrzymania spadku, bowiem osoby wymienione w postanowieniu Sądu Rejonowego w B. utraciły swoje prawo do spadku przez wyjazd za granicę lub zmianę obywatelstwa, stwierdził, że jest on bezzasadny. Organ podkreślił, że powyższa kwestia szczegółowo wyjaśniona została w uzasadnieniu postanowienia Sądu Rejonowego w B. I Wydział Cywilny z (...) czerwca 2018 r.

Minister przytoczył przedmiotowe stanowisko i zaznaczył, że w całości podziela pogląd zaprezentowany przez Sąd Rejonowy w B. Zdaniem organu B. M. nie należy do kręgu następców prawnych T. i M. M.

Organ drugiej instancji stwierdził również, że w sprawie nie ma zastosowania powoływana przez wnioskodawczynię ustawa z 2017 r. o niezwłocznym uczynieniu sprawiedliwości ocalonym z Holocaustu, którym nie zadośćuczyniono ich strat (ang. Justice for Uncompensated Survivors Today Act of 2017), w Polsce potocznie nazywana "ustawą 447". Ustawa ta nie jest aktem prawnym obowiązującym w Polsce. Poza tym dotyczy jedynie monitorowania w postaci jednorazowego raportu przez Departament Stanu USA realizacji postanowień deklaracji terezińskiej z 30 czerwca 2009 r. podpisanej przez 46 państw, w tym Polskę, natomiast nie może być podstawą do ingerencji w kwestie spadkowe ani też kwestie odszkodowawcze.

Minister wskazał ponadto, że wniosek B. M. (ówcześnie B. G.) o stwierdzenie, że nieruchomość ziemską stanowiącą własność T. i M. M. nie podpadała pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej był już przedmiotem rozpoznania. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z (...) września 2015 r. Nr (...) utrzymał w mocy decyzję Wojewody (...) z (...) kwietnia 2015 r. Nr (...), umarzającą postępowanie o stwierdzenie, że nieruchomość ziemską, stanowiącą była własność T. i M. M., nie podpadała pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Minister podzielił stanowisko organu pierwszej instancji, że wnioskodawczyni nie udokumentowała legitymacji prawnej do występowania z takim żądaniem.

Organ zaznaczył, że obecnie zmienił się stan faktyczny sprawy, bowiem Sąd Rejonowy w B. I Wydział Cywilny postanowieniem z (...) czerwca 2018 r. orzekł o zmianie postanowienia z (...) kwietnia 2013 r. w zakresie pkt 2, niemniej również obecnie wnioskodawczyni nie udokumentowała swojego następstwa prawnego po T. i M. M. lub ich prawnych

następcach. Zdaniem organu sam fakt, że wnioskodawczyni jest prawniczką byłych właścicieli nieruchomości ziemskiej i córką spadkobiercy oraz jest zainteresowana rozstrzygnięciem w sprawie nie przesądza o jej interesie prawnym, a jedynie o interesie faktycznym, który nie daje podstaw do wszczęcia postępowania w przedmiotowej sprawie.

B. M. wniosła skargę na powyższe postanowienie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zarzucając, że jest ono niezgodne z prawem. Skarżąca zaznaczyła, że opierając się o "ustawę 447" zwraca się, jako osoba prawna, o odzyskanie majątku po rodzinie.

W odpowiedzi na skargę Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wniosł o jej oddalenie podtrzymując stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Oznacza to, że w zakresie dokonywanej kontroli Sąd bada, czy organ administracji orzekając w sprawie nie naruszył prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Zgodnie z treścią art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.

Rozpoznając sprawę w ramach wskazanych kryteriów Sąd uznał, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie organu pierwszej instancji nie naruszają prawa w stopniu uzasadniającym ich uchylenie.

Zaskarżone postanowienie wydane zostało na podstawie art. 61a § 1 KPA, zgodnie z którym w sytuacji, gdy żądanie wszczęcia postępowania, w rozumieniu art. 61 KPA, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

Jak słusznie zaznaczył organ w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia powołany przepis wprowadza dwie samodzielne i niezależne przesłanki wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego. Jedną z nich jest wniesienie podania przez osobę, która nie jest stroną, tj. nie ma legitymacji materialnej w rozumieniu art. 28 KPA do złożenia wniosku. Natomiast drugą przesłanką jest zaistnienie "innych uzasadnionych przyczyn" uniemożliwiających wszczęcie postępowania.

Wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w oparciu o art. 61a § 1 KPA jest zatem możliwe przy zaistnieniu przesłanek o charakterze podmiotowym lub przedmiotowym. Z powołanego przepisu wynika obowiązek organu w zakresie przeprowadzenia wstępnej analizy wniosku pod względem ewentualnego wystąpienia okoliczności uniemożliwiających merytoryczne rozpatrzenie podania. Samo złożenie żądania wszczęcia postępowania w sprawie nie powoduje automatycznie skutku jego wszczęcia. Na wstępnym etapie rozpoznania sprawy organ administracji przeprowadza badanie pod kątem istnienia przesłanek formalnoprawnych, warunkujących jego dopuszczalność.

W orzecznictwie podkreśla się, że przyczyny, o których mowa w art. 61a § 1 KPA muszą być oczywiste, dostrzegalne, obiektywne - których ustalenie i wskazanie nie wymaga prowadzenia postępowania wyjaśniającego ze strony organu.

Zauważyć przy tym należy, że na skutek odmowy wszczęcia postępowania organ nie prowadzi postępowania administracyjnego i nie rozstrzyga sprawy co do jej istoty. W postanowieniu wydanym w trybie art. 61a § 1 KPA organ nie może zatem formułować wniosków i ocen dotyczących meritum żądania. Instytucja odmowy wszczęcia postępowania kończy się aktem formalnym, a nie merytorycznym.

W rozpoznawanej sprawie organy administracji publicznej odmówiły wszczęcia postępowania z wniosku B. M. w sprawie stwierdzenia, że nieruchomość ziemską stanowiącą byłą własność T. i M. M. nie podpadała pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Zdaniem organów wnioskodawczyni nie wykazała, że posiada przymiot strony w rozumieniu art. 28 KPA, a tym samym, że przysługuje jej prawo do wystąpienia z wnioskiem.

Zdaniem Sądu stanowisko organów jest prawidłowe.

Zauważyć trzeba, że pojęcie strony postępowania administracyjnego zostało zdefiniowane w art. 28 KPA. Zgodnie z tym przepisem, stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zatem, warunkiem koniecznym do występowania pod-

miotu jako strony postępowania jest posiadanie interesu prawnego lub obowiązku związanego z prowadzonym postępowaniem albo żądanie przez podmiot czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że pojęcie strony - jakim posługuje się art. 28 KPA a następnie pozostałe przepisy tego kodeksu - może być wyprowadzone tylko z administracyjnego prawa materialnego. Innymi słowy mówiąc, pojęcie to może być wyprowadzone tylko z konkretnej normy prawnej, która może stanowić podstawę dla sformułowania interesu lub obowiązku podmiotu. Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby.

W sprawach dotyczących nieruchomości stronami postępowania administracyjnego, w rozumieniu art. 28 KPA, są osoby, którym przysługują do nieruchomości prawa rzeczowe lub ich następcy prawni.

Jak słusznie wskazał organ drugiej instancji w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się stanowisko, że w postępowaniach z zakresu reformy rolnej stronami są byli właściciele nieruchomości lub ich następcy prawni oraz aktualni jej właściciele i użytkownicy wieczysti.

W rozpoznawanej sprawie z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia, że nieruchomość ziemską stanowiąca była własność T. i M. M. nie podpadała pod działanie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej wystąpiła B. M.

Jak wynika z analizy znajdującego się aktach sprawy postanowienia Sądu Rejonowego w L. VI Zamiejscowego Wydziału Cywilnego w B. z (...) kwietnia 2013 r. sygn. akt (...), spadek po T. M. nabyli - żona M. M., wnuki spadkodawcy, tj. B. M., E. M., R. K. oraz A. P., a także dzieci spadkodawcy, tj. F. M., E. M., Z. M., H. M., M. L. i L. M. Natomiast spadek po M. M. nabyły wskazane wyżej dzieci i wnuki spadkobiercy.

Sąd Rejonowy w B. I Wydział Cywilny postanowieniem z (...) czerwca 2018 r. sygn. akt (...) zmienił ww. postanowienie z (...) kwietnia 2013 r., w zakresie pkt 2, stwierdzając, że spadek po M. M. nabyły osoby uprzednio wskazane w postanowieniu z (...) kwietnia 2013 r., z wyjątkiem L. M., który nie żył w dacie śmierci spadkodawczyni. Krąg spadkobierców po T. M. nie zmienił się.

Zdaniem Sądu słusznie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi uznał, że z powyższych postanowień spadkowych nie wynika, że wnioskodawczyni jest następcą prawnym T. i M. M. Skarżąca nie przedstawiła przy tym jakichkolwiek dokumentów, z których wynikałoby, że przysługuje jej przymiot strony w przedmiotowym postępowaniu. Zauważyć trzeba, że to na stronie składającej wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego, w tym również postępowania w sprawie stwierdzenia, że nieruchomość nie podpadała pod działanie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, ciąży główny obowiązek wykazania, że posiada interes prawny do wszczęcia postępowania. Działanie organu administracji sprowadza się w zasadzie do oceny złożonych przez wnioskodawcę dokumentów, z których wynika lub nie jego interes prawny do wszczęcia postępowania.

Podkreślenia wymaga, że wyłącznym dowodem stwierdzającym następstwo prawne po osobie zmarłej jest postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku bądź notarialny akt poświadczenia dziedziczenia. Brak postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku lub notarialnego poświadczenia dziedziczenia co do osoby zmarłej powoduje, że nie można ustalić bezspornie podmiotów, które mają prawo uczestniczyć w postępowaniu w charakterze stron. Tym samym, skoro określony podmiot powołuje się na przysługujące mu następstwo prawne, powinien wykazać je według reguł i zasad ustalonych w przepisach prawa cywilnego. Zgodnie z art. 1025 § 2 KC domniemywa się, że osoba, która uzyskała stwierdzenie nabycia spadku albo poświadczenie dziedziczenia, jest spadkobiercą.

Nie ulega wątpliwości, że takich dokumentów, potwierdzających następstwo prawne skarżącej po ww. byłych właścicielach nieruchomości, mimo kierowanych do niej wezwań organu, skarżąca nie przedłożyła. Skoro zatem wnioskodawczyni nie wykazała w toku postępowania następstwa prawnego w drodze spadkobrania po T. i M. M. lub ich następcach prawnych w sposób określony w art. 1025 § 2 KC, to oczywiste jest, że nie legitymuje się ona statusem strony w rozumieniu art. 28 KPA, co oznacza, że nie może skutecznie domagać się wszczęcia przedmiotowego postępowania administracyjnego. Zgodzić się trzeba z twierdzeniami organu, że o interesie prawnym wnioskodawczyni nie przesądza okoliczności, że jest ona prawniczką byłych właścicieli nieruchomości i córką jednego z ich spadkobierców, a także podnoszone przez wnioskodawczynię twierdzenia, że jest jedyną osobą uprawnioną do majątku pradiadków, bowiem osoby wymienione ww. postanowieniach spadkowych utraciły swoje prawo do spadku przez wyjazd za granicę lub zmianę obywatelstwa.

Wskazywane okoliczności świadczą jedynie o interesie faktycznym, który nie daje legitymacji do żądania wszczęcia przedmiotowego postępowania. Uprawnienie takie nie wynika również z powoływanej przez skarżącą ustawy z 2017 r.

o niezwłocznym uczynieniu sprawiedliwości ocalonym z Holocaustu, którym nie zadośćuczyniono ich strat (Justice for Uncompensated Survivors Today Act of 2017), nazywanej potocznie "ustawą 447". Oczywiste jest, że przedmiotowa ustawa nie jest aktem prawnym obowiązującym w Polsce, regulującym ewentualne kwestie spadkowe.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że wydane w sprawie postanowienia organów obu instancji są zgodne z prawem. Słusznie organy orzekające uznały, że skarżąca nie wykazała legitymacji do żądania wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia, że nieruchomość nie podpadała pod działanie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Wniesiona skarga jest więc bezzasadna i brak jest podstaw do jej uwzględnienia.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na mocy art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji. Rozpatrzenie sprawy w trybie uproszczonym nastąpiło na podstawie art. 119 pkt 3 w związku z art. 120 tej ustawy.