

Posiadanie gruntów rolnych jako warunek nabycia prawa do płatności bezpośrednich

1. Wprowadzenie

Jedną z konsekwencji akcesji Polski do UE było uzyskanie dostępu przez polskich beneficjentów do instrumentów wsparcia bezpośredniego w postaci płatności. Wobec faktu, że nowe państwa członkowskie przy ustaleniu wysokości płatności nie mogły odnosić się do okresu referencyjnego 2000–2002, podział płatności nastąpił w oparciu o spełniającą kryteria kwalifikacyjne powierzchnię posiadanych gruntów rolnych. Państwa przystępujące, w tym Polska, przyznały rolnikom płatności w oparciu o model jednakowej premii na podstawie ilości posiadanych gruntów, z dodatkowymi elementami wsparcia (System Jednolitej Płatności Obszarowej – SAPS). W ramach tego systemu rolnicy otrzymują wsparcie z budżetu unijnego do posiadanej powierzchni użytków rolnych, utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska. Nie jest natomiast wymagane prowadzenie produkcji rolnej na użytkach objętych płatnościami. Sam fakt posiadania gruntów rolnych, nie zaś tytuł prawny do nich, okazuje się zatem podstawową przesłanką uprawniającą do płatności.

Niniejsze opracowanie stanowi próbę analizy przesłanek uzyskania jednolitych płatności obszarowych, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji dotyczącej wymogu posiadania gruntów rolnych objętych wnioskiem o przyznanie płatności¹. Z uwagi na ramy niniejszego opracowania, pominięta została natomiast regulacja dotycząca płatności uzupełniających oraz innych płatności i form pomocy przewidzianej w ustawie z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego². Celem rozważań podjętych w artykule jest określenie za-

1 Przeniesienie posiadania gruntów rolnych w wyniku spadkobrania i związane z tym następstwo proceduralne w sprawie o przyznanie jednolitych płatności obszarowych i płatności uzupełniających zostało szerzej omówione w opracowaniu J. Bieluk, D. Łobos–Kotowska, Przeniesienie posiadania gruntów rolnych w wyniku spadkobrania a prawo do płatności, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1(3), s. 77–97 oraz w J. Bieluk, D. Łobos–Kotowska, Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Komentarz, Warszawa 2008, s. 127–142.

2 Dz.U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1051 z późn. zm.; zwana dalej u.p.b.

kresu pojęcia posiadania jako warunku uzyskania płatności oraz, w tym kontekście, skutków prawnych posiadania gruntów rolnych. Jednocześnie przedstawione zostanie orzecznictwo sądownoadministracyjne, wybrane pod kątem pewnych problemów terminologicznych, które pojawiają się na styku prawa administracyjnego i cywilnego. Problematyka podjęta w artykule jest stosunkowo złożona, znajduje się bowiem na styku sfery publicznoprawnej i prywatnoprawnej. Z jednej strony uwzględnić bowiem należy charakter prawny płatności i jednoznaczne przypisanie ich przez doktrynę i orzecznictwo do sfery administracyjnoprawnej³, z drugiej natomiast należy mieć na względzie posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciami z zakresu prawa cywilnego, co z kolei zmusza do szczegółowej analizy tych przepisów przy zastosowaniu różnych zakresów terminologicznych dla oceny adekwatności zastosowanych konstrukcji w kontekście administracyjnoprawnym. Wzajemna interakcja rozwiązań administracyjnych oraz cywilnych powoduje, iż zmieniają się zakresy niektórych pojęć w obu gałęziach prawa.

Do podjęcia i zarysowania wskazanej problematyki upoważnia kilkuletni okres obowiązywania u.p.b. oraz orzecznictwo sądów administracyjnych, które stanowi podstawę szczegółowych rozważań.

2. Posiadanie jako przesłanka nabycia prawa do płatności

2.1. Przesłanki nabycia uprawnień do płatności

Postępowanie w sprawie przyznania jednolitej płatności obszarowej prowadzone jest na wniosek rolnika, który spełnia łącznie następujące przesłanki (art. 7 u.p.b.):

- a) posiada w dniu 31 maja danego roku grunty rolne, wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, o łącznej powierzchni działek rolnych nie mniejszej niż 1 ha⁴;
- b) utrzymuje wszystkie grunty rolne zgodnie z normami, tj. w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska⁵, przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek;

3 Zarówno przez doktrynę jak i orzecznictwo, por. J. Bieluk, D. Łobos–Kotowska, Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Komentarz, Warszawa 2008 oraz wskazana tam literatura i orzecznictwo, J. Bieluk, Charakter prawny płatności w systemie wsparcia bezpośredniego, (w:) Obrót gospodarczy w prawie rolnym, pod. red. B. Jeżyńskiej, Lublin 2009, s. 205–218 oraz wskazana tam literatura i orzecznictwo.

4 Powierzchnia określona dla Polski w załączniku XX do rozporządzenia nr 1973/2004. Pojęcia działki ewidencyjnej, bez względu na znajdujący się na niej rodzaj użytku rolnego, nie można utożsamiać z pojęciem działki rolnej, por. E. Kremer, Głosa do wyroku NSA z dnia 9.01.2008 r. (sygn. akt II GSK 295/07), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 1, s. 158–162. Sąd w głosowanym wyroku stwierdził, że jeżeli dane z ewidencji gruntów są aktualne, a ich powierzchnia została podana zgodnie z ewidencją we wniosku o przyznanie płatności, wówczas nawet ustalenie ich mniejszej powierzchni w należycie udokumentowany sposób powinno być oceniane jako niezawinione złożenie takiego wniosku w rozumieniu art. 44 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 2419/2001 z dnia 11.12.2001 r.

5 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12.03.2007 r. w sprawie minimalnych norm, Dz.U. Nr 46, poz. 306, z późn. zm.

- c) przestrzega wymogów przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności;
- d) został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności⁶.

Przesłanki te zostały określone zgodnie z art. 35 Rozporządzenia Rady (WE) Nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003⁷. Powołany przepis wskazuje, że *rolnik zgłasza działki, które odpowiadają kwalifikującym się hektarom powiązanych z każdym uprawnieniem do płatności. Z wyjątkiem przypadku działania siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych działki te pozostają w posiadaniu rolnika w dniu określonym przez państwo członkowskie (...)*. Państwom członkowskim pozostawiona została natomiast swoboda w zakresie określenia zasad i trybu przyznawania płatności w ustawach kompetencyjnych, jaką w naszym porządku prawnym jest u.p.b.⁸, w szczególności w zakresie określenia charakteru prawnego korzystania z gruntu rolnego, który uprawnia do płatności⁹.

W prawie polskim zasadniczą przesłanką warunkującą otrzymanie płatności, stosownie do art. 7 u.p.b., jest również *posiadanie* gruntu rolnego przez wnioskodawcę. Uwaga autorów poświęcona zostanie zatem tej właśnie przesłance. Dla szczegółowego określenia instytucji prawnej konieczne jest jednak nadanie jej znaczenia przy łącznym spełnieniu warunków określonych w u.p.b. przez wnioskodawcę.

6 Ustawa z dnia 18.12.2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, Dz.U. z 2004 r., Nr 10, poz. 76. z późn. zm. por. A. Staniewska, Z problematyki kontroli związanej z płatnościami bezpośrednimi do gruntów rolnych w Polsce, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 57–72.

7 Dz.U. L. 30 z 31.01.2009 r.

8 Na szczególny charakter postępowania w sprawach o przyznanie płatności uwagę zwróciła E. Kremer, Szczególne zasady postępowania administracyjnego obowiązujące w sprawach prowadzonych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 5, s. 36–47, a także D. Łobos–Kotowska, Płatności do gruntów rolnych i płatność cukrowa – wybrane zagadnienia proceduralne, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 109–125 oraz J. Bieluk, D. Łobos–Kotowska, Ustawa o płatnościach..., s. 48–55.

9 Rozporządzenie to zastąpiło rozporządzeniem Rady (WE) z dnia 29.09.2003 r., ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz.U. L. 270 z 21.10.2003, s. 1. Powołane rozporządzenie w art. 143b wskazywało, że płatność może zostać przyznana dla obszaru użytków rolnych będących w dyspozycji rolnika wnioskującego o płatność.

2.2. Pojęcie posiadania w kodeksie cywilnym

U.p.b. nie definiuje *posiadania*. Należy jednak zauważyć, iż dla określenia przesłanek nabycia uprawnienia do płatności ustawodawca użył pojęć ze sfery prawa prywatnego, pomimo że płatności bezpośrednie należą do sfery prawa publicznego. Są to prawa majątkowe, których źródłem jest decyzja administracyjna, a normatywną podstawą ich przyznania są przepisy prawa administracyjnego. Stosunek łączący rolnika z ARiMR jest stosunkiem administracyjnym, w którym brak autonomiczności podmiotów. Agencja w drodze decyzji administracyjnej kształtuje sytuację prawną rolnika, rozstrzygając w sposób władczy o przyznaniu lub odmowie przyznania płatności, przy uwzględnieniu ustawowych przesłanek. Bezpośrednie odwołanie się do definicji posiadania z kc. wymaga więc głębszej analizy, szczególnie wobec treści art. 7 u.p.b., który statuuje dodatkowe przesłanki warunkujące uzyskanie płatności. Na gruncie u.p.b. nadają one *posiadaniu* zakres znaczeniowy odmienny od cywilnoprawnego.

Zgodnie z treścią art. 336 kc. *posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny)*. Ustawodawca w przesłance ujętej w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.b. posługuje się pojęciem posiadania w cywilnoprawnym znaczeniu. Odwołanie do cywilnoprawnych konstrukcji prawnych znajduje się również w art. 7 ust. 6 u.p.b. W powołanym przepisie ustawodawca uregulował zbieg tytułów do wystąpienia z wnioskiem o płatność stanowiąc, że *w przypadku gdy działka rolna stanowi przedmiot posiadania samoistnego i posiadania zależnego, płatności obszarowe przysługują posiadaczowi zależnemu*. Powołana regulacja wyraźnie wskazuje na odwoływanie się ustawodawcy do pojęć użytych w kodeksie cywilnym. Podobnie sądy administracyjne w orzecznictwie wielokrotnie podkreślały, że *ustawodawca wskazując na posiadanie, jako ustawową przesłankę warunkującą rozpoznanie wniosku, odnosi to pojęcie do posiadania w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego*¹⁰.

Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w doktrynie prawa cywilnego i orzecznictwie, posiadanie to stan faktycznego władztwa nad rzeczą. Podkreśla się, że posiadanie występuje przy równoczesnym istnieniu dwóch elementów: elementu fizycznego władania rzeczą, określanego jako *corpus possessionis* oraz elementu psychicznego *animus rem sibi habendi*, rozumianego jako zamiar władania rzeczą dla siebie¹¹. Element fizycznego władztwa nad rzeczą pozwala na korzystanie z rzeczy w szczególności w taki sposób, jak to mogą czynić osoby, którym przysługują

10 Por. wyrok NSA z dnia 14.06.2007 r., II GSK 53/07, LEX nr 338442.

11 Por. J. Gołaczyński (w:) System Prawa Prywatnego, t. 4, Prawo rzeczowe, red. E. Gniewek, s. 3 i nast.; E. Skowrońska–Bocian, (w:) Kodeks cywilny. Komentarz. Red. K. Pietrzykowski, t. I, Warszawa 2008, s. 875 i nast.; J. Ignatowicz, (w:) Kodeks cywilny. Komentarz, t. 1, red. J. Ignatowicz, Warszawa 1972, s. 768–769.

je do rzeczy określone prawo i polega na fizycznym opanowaniu rzeczy. Władztwo faktyczne musi być stanem trwałym, co oznacza, że związek posiadacza z rzeczą nie może wyrażać się w jednorazowym lub nawet sporadycznym zawładnięciu rzeczą, lecz polegać powinien na możliwości korzystania z niej przez czas nieokreślony¹². Element psychiczny posiadania – zamiar władania rzeczą dla siebie (*animus rem sibi habendi*) – określany jest jako czynnik woli. Zgodnie z przeważającą w doktrynie koncepcją obiektywną, przejawia się on w obiektywnych działaniach podejmowanych przez posiadacza. Brak któregokolwiek z wyżej wymienionych elementów posiadania powoduje brak możliwości przydania konkretnemu stanowi faktycznego przymiotu posiadania.

Posiadanie jest stosunkiem rzeczowym, o naturze prawnej, która jest przedmiotem licznych kontrowersji w literaturze. Nie podejmując szczegółowych rozważań w tym zakresie, gdyż przekraczają one zasadniczo zakres niniejszego opracowania, należy wskazać jedynie na dwie zarysowane w literaturze grupy poglądów. Według pierwszej z nich posiadanie jest prawem podmiotowym lub ekspektatywą prawa¹³. Zgodnie z drugim poglądem posiadanie jest jedynie stanem faktycznym¹⁴. Ten drugi pogląd należy uznać za dominujący w polskiej literaturze. Ponadto SN wskazał, że posiadanie jest stanem faktycznym polegającym na faktycznym władztwie, przez które rozumie się samą możliwość władania rzeczą. Efektywne, w sensie gospodarczym, korzystanie z rzeczy nie jest więc konieczną przesłanką posiadania¹⁵. W tym zakresie posiadanie ujęte w przepisach u.p.b., w powiązaniu z innymi przesłankami określonymi w art. 7, nie jest wystarczające dla pozytywnego rozstrzygnięcia w sprawie przyznania płatności, należy bowiem mieć na względzie pozostałe przesłanki określone w art. 7 ust. 1.

Ponadto w doktrynie występuje szereg klasyfikacji posiadania. Niektóre z nich wywodzą się z konkretnych przepisów prawa cywilnego. U.p.b. odnosi się do podziału posiadania na samoistne i zależne, który zawarty jest wprost w art. 336 kc. Istota posiadania samoistnego sprowadza się do wykonywania uprawnień, które składają się na prawo własności. Posiadacz włada rzeczą samodzielnie bezpośrednio lub pośrednio, we własnym imieniu i z reguły we własnym interesie. Cechą posiadania samoistnego jest faktyczna możliwość władania rzeczą w sposób, do jakiego uprawniony jest właściciel¹⁶. Od posiadania samoistnego kc. odróżnia posiadanie zależne, polegające na faktycznym wykonywaniu uprawnień składających się na inne prawo, dające władztwo nad cudzą rzeczą. Posiadacz zależny włada zatem rze-

12 Por. wyrok NSA z dnia 16 grudnia 1998 r., I SA 339/98, LEX nr 44548.

13 Takie stanowisko prezentował m.in. A. Stelmachowski, *Istota i funkcja posiadania*, Warszawa 1958 r., s. 41 i n.

14 A. Kunicki, (w:) *System Prawa Cywilnego*, t. 2, *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, 1977, s. 839 i n. oraz powołana tam obszerna literatura.

15 Por. wyrok SN z 16.06.1972 r., III CRN 121/72, LEX nr 7096, podobny pogląd wyraził St. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego Księga druga Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 1996, s. 378.

16 Postanowienie SN z 7.05.1986 r., III CRN 60/86, OSN 1987, nr 9, poz. 138.

czą w sposób bezpośredni lub pośredni, lecz podporządkowany posiadaczowi samostnemu.

Zarówno posiadanie samoistne, jak i zależne może być posiadaniem bezprawnym lub prawnym. Posiadanie jest elementem wielu praw podmiotowych: własności, użytkowania wieczystego, użytkowania. Władztwo faktyczne nad rzeczą może zatem stanowić przejaw przysługiwania takiego prawa, a może także być jedynie stanem faktycznym w sytuacji, gdy prawo wykonywane faktycznie przez posiadacza służy innemu podmiotowi¹⁷. Również na gruncie u.p.b. przesłanka posiadania jest spełniona niezależnie od tego, czy posiadaczowi przysługuje tytuł prawny, z którego wynika uprawnienie do władania gruntem rolnym. Istnienie tego tytułu, wywołującego skutki w zakresie regulowanym prawem cywilnym, nie przesądza o spełnieniu przesłanki posiadania ani w sferze prawa cywilnego, ani na gruncie u.p.b.

2.3. Pojęcie posiadania w u.p.b.

Zgodnie z art. 7 u.p.b. wymagane jest posiadanie przez rolnika gruntów na dzień 31 maja danego roku. W u.p.b. ustawodawca nie sformułował odrębnej definicji posiadania. Jest to natomiast pojęcie mające ugruntowane znaczenie w prawie cywilnym. Nie ma zatem powodu, dla którego inaczej niż w kodeksie cywilnym należałoby ten termin interpretować¹⁸. Spełnienie przez wnioskodawcę przesłanki posiadania w rozumieniu kc. jest konieczne, ale stanowi dopiero punkt wyjścia do rozstrzygnięcia w sprawie przyznania prawa do płatności. Wypełnienie warunku posiadania w rozumieniu art. 336 kc., ujętego w art. 7 ust. 1 pkt 1, nie jest wystarczające. Kryteria wskazane w art. 7 ust. 1 u.p.b., warunkujące uzyskanie prawa do płatności do gruntów, są bowiem szersze. Ze względu na cel regulacji wprowadzono dodatkowe warunki, które znacznie zwiększają wymagania stawiane rolnikom. Posiadanie w rozumieniu u.p.b., dające uprawnienia do uzyskania płatności do gruntów, okazuje się być pojęciem bardziej złożonym niż w prawie cywilnym. Aby uzyskać uprawnienie do płatności, nie wystarczy być posiadaczem w dniu 31 maja danego roku, ale należy również *utrzymywać wszystkie grunty rolne zgodnie z normami oraz przestrzegać wymogów przez cały rok kalendarzowy*. Normy te zostały określone przez Polskę w powoływanym już rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12.03.2007 r. w sprawie minimalnych norm. Zasadą podstawową jest utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej, zgodnie z wymogami ochrony środowiska. Reguła ta dotyczy wszystkich gruntów rolnych, a w szczegól-

17 Por. np. J. Ignatowicz (w:) Kodeks cywilny. Komentarz, t. 1, Warszawa 1972, s. 772 i n.; A. Kunicki, (w:) System Prawa Cywilnego, t. II, Wrocław–Warszawa–Kraków 1977, s. 837; E. Gniewek, Kodeks cywilny. Komentarz, 2001, s. 784 i n.

18 Por. wyrok NSA z 16.04.2009 r., II GSK 842/08: Wobec braku sformułowania oddzielnych definicji „posiadania gospodarstwa rolnego” na potrzeby rozdziału pomocy finansowej dla rolnictwa oraz z uwagi na posługiwanie się tym pojęciem we wszystkich powołanych aktach prawnych dotyczących pomocy dla rolnictwa, sięgnąć należy do powołanej już wyżej ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, regulującej instytucję posiadania.

ności gruntów, które nie są już wykorzystane do celów produkcyjnych¹⁹. U.p.b. stawia ponadto wymóg spełnienia wskazanych norm przez cały rok kalendarzowy. Posiadanie, które warunkuje uzyskanie uprawnienia do płatności, powinno mieć zatem charakter ciągły (terminowy, powinno trwać co najmniej przez cały rok kalendarzowy lub bezterminowy)

Pojęcie posiadania, którym posłużył się ustawodawca w u.p.b., jest zatem węższe od pojęcia kodeksowego. Aby uzyskać prawo do płatności, konieczne jest spełnienie przesłanki posiadania w rozumieniu kodeksu cywilnego (posiadania samoistnego lub zależnego), ale nie jest to warunek wystarczający. U.p.b. wprowadza rodzaj kwalifikowanego posiadania polegającego na faktycznym, rolniczym wykorzystywaniu gruntu. Przepisy kodeksu cywilnego należy zatem traktować jako punkt wyjścia do analizy, czy posiadacz w danym wypadku odpowiada warunkom do uzyskania płatności. Dopiero w przypadku, gdy wnioskujący o płatności spełnia wymogi kodeksowe, kontroli podlega charakter ciągły tego posiadania oraz wykonywanie wymaganych przepisami rozporządzenia czynności w stosunku do gruntu. Na taką wykładnię posiadania wielokrotnie wskazywały w swoich orzeczeniach sądy administracyjne²⁰. NSA w wyroku z 21.04.2009 r. określił to następująco: *Element fizycznego władztwa nad rzeczą można określić jako zjawisko polegające na tym, że pewna osoba (podmiot) znajduje się w sytuacji, która pozwala jej na korzystanie z rzeczy w szczególności w taki sposób, jak to mogą czynić osoby, którym przysługuje do rzeczy określone prawo, dzięki czemu „to, co uprawnionemu wolno, to posiadacz faktycznie może”*. Czynnikiem faktycznego władztwa polega zatem na odpowiednim fizycznym opanowaniu rzeczy. Władztwo faktyczne musi być stanem trwałym, co oznacza, że związek posiadacza z rzeczą nie może wyrażać się w jednorazowym lub nawet sporadycznym zawładnięciu rzeczą, lecz w możliwości korzystania z niej przez czas nieokreślony²¹.

Ponadto ustawodawca rozstrzygnął problem zbiegu uprawnienia do płatności w przypadku, gdy działka rolna stanowi przedmiot posiadania samoistnego i zależnego. Płatność przysługuje wówczas posiadaczowi zależnemu, a zatem rolnikowi, który faktycznie utrzymuje zgodnie z normami grunty rolne kwalifikujące się do płatności. W przypadku, gdy jest kilku posiadaczy zależnych – na przykład w przypadku poddzierżawienia gruntów rolnych, decyduje przesłanka kwalifikowanego

19 Wymogi dobrej kultury rolnej w rozporządzeniu w sprawie minimalnych norm zostały odrębnie określone dla poszczególnych rodzajów gruntów rolnych: gruntów ornych, łąk i pastwisk, zagajników o krótkiej rotacji.

20 Por. wyrok NSA z 14.06.2007 r., II GSK 53/07, LEX nr 338442; por. też wyrok NSA z dnia 16.11.2006 r., II GSK 177/06, LEX nr 287927 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 8.11.2005 r., IV SA/Wa 1524/05, LEX nr 203727. Dobitnie stwierdził to WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 12.07.2004 r. (sygn. akt II SA/Bk 718/04, opubl. na stronie www.bialystok.wsa.gov.pl), w którym stwierdził, iż dopłaty nie są przewidziane dla właścicieli, którzy dysponują jedynie tytułem własności, nie zajmując się natomiast produkcją rolną.

21 Por. wyrok NSA z 16 grudnia 1998 r., sygn. akt I SA 339/98, LEX nr 44548, wyrok NSA z 21.04.2009 r., II GSK 852/08, por. też wyrok NSA z 16.04.2009 r., II GSK 842/08, oba orzeczenia opubl. na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

posiadania zależnego. Do płatności uprawniony jest ten posiadacz zależny, który rzeczywiście wykonuje określone czynności związane z rolniczym wykorzystywaniem gruntów. Tylko taki posiadacz spełnia warunek posiadania kwalifikowanego.

Ratio legis przyjętego rozwiązania, polegającego na konieczności łącznego spełnienia przesłanek z art. 7 ust. 1 u.p.b., jest w pełni zrozumiałe. Celem płatności jest pomoc rolnikom, którzy rzeczywiście rolniczo wykorzystują będące w ich posiadaniu grunty rolne, a nie tylko są formalnymi posiadaczami gruntów, co do których wnioskuje o płatności. Powyższe rozumienie posiadania potwierdzają też względy wykładni funkcjonalnej. Samo legitymowanie się posiadaniem nie może wystarczyć do pozytywnego rozpatrzenia wniosku o płatności. Niezbędnym warunkiem jest bowiem faktyczne wykorzystywanie posiadanych gruntów rolnych.

Od posiadania odróżnić należy dzierżenie, polegające na władaniu gruntem za kogo innego. Inny jest zatem stan świadomości dzierżyciela (*animus possidendi pro alieno, animus detendi*). W przypadku dzierżenia element *corpus* jest taki sam jak przy posiadaniu (władztwo faktyczne nad rzeczą), ale element *animus* zawiera wolę władania rzeczą za kogo innego. Posiadacz, mimo iż może wykonywać rzeczywiste czynności związane z rolniczym wykorzystaniem gruntów, robi to nie w swoim, ale w cudzym imieniu. Dzierżenie często ma swe źródło w istniejącym między posiadaczem a dzierżycielem stosunku prawnym (umowie o pracę, umowie o wykonywanie usług)²². Dzierżyciel nie jest zatem uprawniony do uzyskania prawa do płatności bezpośrednich, gdyż nie spełnia podstawowego warunku – posiadania.

3. Orzecznictwo

Problemy stosowania przepisów u.p.b. w zakresie spełnienia przesłanek określonych w art. 7 znajdują swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Orzecznictwo w tym zakresie należy ocenić jako prawidłowe, jednak stosowana terminologia prawnicza zawiera pewne niedociągnięcia. Poniżej zasygnalizowany został, na przykładzie kilku wyroków, problem nie do końca ścisłego używania terminów cywilnoprawnych w postępowaniu administracyjnym.

3.1. Posiadanie bez tytułu prawnego

Pierwszym z poruszonych w wielu orzeczeniach problemem jest wymóg posiadania oparty na tytule prawnym do gruntu. Naczelny Sąd Administracyjny kilkakrotnie powtarzał tezę, iż *decyzje w sprawach dotyczących przyznania płatności, a więc zarówno pozytywne, jak i negatywne, mogą być podejmowane po uprzednim ustaleniu, że producent rolny jest lub nie jest posiadaczem gruntów rolnych*

22 Por. J. Gołaczyński, (w:) System Prawa..., s. 14–15; E. Skowrońska–Bocian (w:) Kodeks cywilny..., s. 88.

zgłoszonych we wniosku. Chodzi o posiadanie samoistne lub zależne w rozumieniu przepisów art. 336–352 kc., a więc o sytuacje powiązane z tytułem prawnym i faktycznym władztwem nad rzeczą²³. Powołana teza jest słuszna, choć zawiera sformułowanie, które może wprowadzić w błąd. Sąd prawidłowo podkreślił, iż pojęcie posiadania użyte na gruncie u.p.b. odwołuje się do definicji posiadania zawartej w kodeksie cywilnym, jednak Sąd niewłaściwie odwołał się do *sytuacji powiązanych z tytułem prawnym*. Podkreślić należy, iż posiadanie (zarówno w rozumieniu kc., jak i w rozumieniu przepisów u.p.b.) jest niezależne od jakiegokolwiek tytułu prawnego. Umowa mająca być podstawą posiadania, wymagana jest jedynie przy przekazaniu gospodarstwa rolnego zgodnie z art. 21 u.p.b., aby zachować prawo do płatności w danym roku. Art. 336 kc. odwołuje się do wzorów zachowań posiadacza zależnego, który to winien władać rzeczą jak *użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą*, natomiast nie ma wymogu, aby posiadacz był uprawniony do takiego władania. Aby mieć prawo do płatności, nie jest potrzebne posiadanie zgodne z prawem, wystarczy być posiadaczem oraz wykonywać faktyczne czynności związane z gospodarowaniem ziemią rolniczą. Odwołać się można również do innego wyroku NSA, w którym Sąd wyjaśniał, iż: *w sprawie niniejszej okolicznością prawnie istotną był stan posiadania gospodarstwa rolnego przez A. K., nie zaś ważność umowy dzierżawy. Sąd nie musiał więc zajmować stanowiska wobec użytego przez organ określenia „fikcyjna umowa”, bowiem nie ta okoliczność miała znaczenie dla sprawy. Znaczenie dla uzyskania uprawnienia do dopłat miało, jak wskazano wyżej, posiadanie gruntu rolnego i bycie producentem rolnym, zaś tytuł prawny, który stanowiłby podstawę tego posiadania w istocie nie miał znaczenia w sprawie, bowiem posiadanie nie musi opierać się na żadnym tytule prawnym, a prawo do dopłat nie jest powiązane z prawem do gruntu. Nawet gdyby przyjąć, że doszło do niedopuszczalnego w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym ustalenia, że umowa była nieważna, uchybienie takie nie miałoby wpływu na wynik sprawy*²⁴.

3.2. Charakter prawny posiadania na podstawie przepisów u.p.b.

Wielokrotnie WSA i NSA, posługując się regulacjami cywilnoprawnymi, błędnie używały pojęć z zakresu prawa rzeczowego. Między innymi w wyroku WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2005 r.²⁵, Sąd stwierdził, że nawiązanie do pojęć cywilnoprawnych było konieczne z uwagi na *dotychczasowe ukierunkowanie postępowania dowodowego na kwestię użytkowania spornej działki bez wskazania, czy organom obu instancji chodziło o ustalenia łączące się z oceną posiadania czy*

23 Wyrok NSA z 16.11.2006 r., II GSK 177/06, LEX nr 287927; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 listopada 2006 r., IV SA/Wa 1759/06, LEX nr 329107; wyrok NSA z 26.09.2006 r., II GSK 108/06, LEX nr 317345.

24 Wyrok NSA z 16.04.2009 r., II GSK 842/08, opubl. na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

25 Wyrok WSA w Warszawie z 8.11.2005 r., IV SA/Wa 1524/05, LEX nr 203727.

o użytkowanie w rozumieniu art. 252–270 kc., jako ograniczone prawo rzeczowe. Sąd analizując zaskarżone orzeczenie organu niższej instancji, podkreślił uchybienie terminologiczne, związane z używaniem w zaskarżonej decyzji pojęcia *użytkowanie*, które to pojęcie ma określone konotacje cywilnoprawne. Użytkowanie może być bowiem rozumiane jako ograniczone prawo rzeczowe, co w tym przypadku nie odpowiada wykładni funkcjonalnej u.p.b. Użytkowanie (jako ograniczone prawo rzeczowe) nie rodzi bowiem, samo z siebie, skutków w zakresie uzyskania prawa do płatności. Niezbędną przesłanką jest posiadanie gruntu rolnego, i to posiadanie kwalifikowane, polegające na wykonywaniu określonych czynności faktycznych na gruncie. WSA słusznie rozstrzygnął, wskazując na niespójność terminologiczną zaskarżonego orzeczenia, iż chodzi nie o użytkowanie w rozumieniu kc., a o posiadanie faktycznie wykonywane.

Tego rodzaju brak spójności terminologicznej pojawia się również w wyroku WSA w Warszawie z dnia 8.11.2005 r.²⁶, gdzie w tezie orzeczenia Sąd wskazuje, że *pojęcie posiadania gruntów rolnych w rozumieniu ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40 ze zm.) należy wyklądać jako faktyczne użytkowanie gruntów rolnych.* Sąd posługuje się pojęciem *użytkowanie faktyczne*, które nie należy do języka prawnego czy prawniczego, a pochodzi raczej z języka potocznego. Rozstrzygnięcie Sądu w przedmiotowej sprawie jest prawidłowe. Właściwie został oceniony stan faktyczny, uzasadnienie wyroku wskazuje jednoznacznie, iż Sąd orzekając w sprawie, nie odniósł się do ograniczonego prawa rzeczowego, a analizował spełnienie przez wnioskodawcę przesłanki posiadania w rozumieniu art. 7 u.p.b.²⁷. Jednak użycie w uzasadnieniu pojęcia *faktyczne użytkowanie gruntów rolnych* niepotrzebnie wprowadza chaos terminologiczny. Należy przyjąć, iż pojęciem użytkowania należy się posługiwać w odniesieniu do ograniczonego prawa rzeczowego, zaś analizując u.p.b. należy mieć na względzie posiadanie kwalifikowane przez określone w u.p.b. warunki. Wprowadzenie przez Sąd nowego pojęcia *użytkowania faktycznego* nie jest uzasadnione.

3.3. Dzierżenie a uzyskanie prawa do płatności

W wyroku z dnia 11.01.2007 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż *dzierżyciel gruntu jest producentem rolnym uprawnionym do uzyskania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych*²⁸. W powołanym orzeczeniu NSA orzekł o uprawnieniu do płatności producenta rolnego, jeżeli użytkuje on grunty rolne po

26 Wyrok WSA w Warszawie z 8.11.2005 r., IV SA/Wa 1524/05, LEX nr 203727.

27 Por. z uzasadnienia Skarżący podnosi, powołując się na treść art. 337 kc., iż poprzez oddanie gospodarstwa w posiadanie zależne nie stracił posiadania. Jednak samo legitymowanie się posiadaniem samoistnym, jak to czyni skarżący, nie może zdaniem Sądu wystarczyć do pozytywnego rozpatrzenia wniosku o dopłatę. Niezbędnym warunkiem jest bowiem faktyczne użytkowanie posiadanych gruntów rolnych. Skoro ustawodawca wiąże przyznanie płatności bezpośrednich z utrzymaniem gruntów w dobrej kulturze rolnej, to nie sposób tego wymogu oddzielić od ich posiadania polegającego na faktycznym nimi władaniu.

28 Wyrok NSA z 11.01.2007 r., II GSK 258/06, LEX nr 287937.

wypowiedzeniu umowy dzierżawy (poddzierżawy). Teza powołanego orzeczenia budzi zasadnicze wątpliwości. Dzierżyciel nie jest posiadaczem i nie może, z racji braku spełnienia podstawowej przesłanki posiadania, ubiegać się o płatności. Dzierżyciel to osoba władająca gruntem za kogoś innego. Podmiot taki nie jest posiadaczem, zatem pomimo iż może wykonywać rzeczywiste czynności związane z rolniczym wykorzystaniem gruntów, to robi to nie w swoim, ale w cudzym imieniu i na cudzy rachunek.

Odwołanie się przez NSA do pojęcia *dzierżyciela* nie jest prawidłowe. W orzeczeniu Sąd wskazał, że *ujęta we wniosku o przyznanie płatności działka rolna była faktycznie uprawiana na mocy umowy poddzierżawy, która następnie została rozwiązana. Wypowiedzenie umowy poddzierżawy nie miało jednak wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, bowiem organy administracji nie są uprawnione do podejmowania w tym zakresie ustaleń. Dla rozstrzygnięcia istotny był wyłącznie fakt władania sporną działką.* Sąd podkreślił, że ten, kto powołuje się na swoje posiadanie w świetle art. 339 kc., ma obowiązek udokumentowania faktu władania rzeczą, nie musi natomiast udowodnić, że czyni to jako osoba uprawniona. Teza powołanego wyroku została wybrana niezbyt fortunnie, jednak rozstrzygnięcie Sądu jest właściwe w stanie faktycznym będącym przedmiotem wyrokowania. Wyrok NSA pokazuje jednocześnie problemy ze spójnością pojęć użytych na gruncie u.p.b. W uzasadnieniu wyroku NSA wskazuje jednoznacznie, iż nie chodzi tu o *dzierżyciela*, ale o posiadacza w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego, choć posługuje się niewłaściwym terminem. Jednak z reguły orzecznictwo właściwie określa sytuacje w których mamy do czynienia z władaniem za kogoś innego²⁹.

Wnioski

Płatności są istotnym instrumentem prawno-finansowym ochrony gospodarstwa rolnego. Oderwanie prawa do płatności od tytułu prawnego do gruntu rolnego i przyznanie go korzystającemu z gruntu posiadaczowi, wpływa na rozwiązania dotyczące określenia podmiotu uprawnionego poprzez konieczność określenia w prawie polskim warunków uzyskania płatności w postępowaniu administracyjnym za pomocą pojęć cywilistycznych.

Regulacja dotycząca przesłanek uzyskania prawa do płatności zawarta w u.p.b. jest jasna i precyzyjna, posługuje się cywilnoprawnym pojęciem posiadania, uzupełniając je o dodatkowe wymogi związane z istotą płatności. Rozwiązanie to tworzy rodzaj posiadania kwalifikowanego, polegającego na wykonywaniu w sposób

29 Por. wyrok NSA z 21.04.2009 r., II GSK 852/08, baza orzeczeń sądów administracyjnych na www.nsa.gov.pl: Jeżeli czynnika woli brak, faktyczne władztwo nad rzeczą stanowi jedynie dzierżenie (art. 338 kc.) Przedstawione właściwości posiadania wyłączają uznanie za posiadacza osoby, która legitymując się tytułem prawnym do władania rzeczą, uzyskała ten tytuł w innym zamiarze niż władanie rzeczą dla siebie i ten odmienny zamiar kontynuuje.

ciągły, oznaczony lub nieoznaczony konkretnych czynności związanych z utrzymaniem gruntu w dobrej kulturze rolnej. Jest to rozwiązanie w pełni zgodne z zasadami przyznawania płatności, określonymi w przepisach unijnych. Także orzecznictwo dotyczące płatności właściwie rozstrzyga konkretne stany faktyczne. Problemy pojawiają się w uzasadnieniu rozstrzygnięć. Pojawiają się niespójności terminologiczne, używanie pojęć cywilnoprawnych niezgodnie z ich znaczeniem powszechnie przyjętym w doktrynie prawa cywilnego. Problemy terminologiczne są szczególnie wyraźne na styku prawa prywatnego i publicznego, gdy charakter prawny instytucji – w tym w szczególności płatności – należy do sfery publicznoprawnej, zaś ustawodawca dla jej zdefiniowania oraz określenia przesłanek nabycia do niej uprawnienia posługuje się pojęciami ze sfery prawa prywatnego. Decydująca rola w zakresie wykładni przepisów ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przypadła zatem praktyce orzeczniczej organów administracji i sądów administracyjnych³⁰.

Regulacje cywilnoprawne i administracyjnoprawne wzajemnie na siebie oddziałują. Warunki związane z uprawnieniem do płatności – przede wszystkim warunek posiadania kwalifikowanego – wpływa na praktyczny aspekt wykonywania władztwa nad gruntem. Konstrukcja administracyjnoprawna modyfikuje w praktyce konstrukcję cywilnoprawną, wymagając od posiadacza określonego rodzaju aktywności. Na styku prawa cywilnego i administracyjnego można spodziewać się wielu tego rodzaju procesów. Dlatego też należy być szczególnie starannym w używaniu pojęć z innej gałęzi prawa, gdyż brak precyzji prowadzić może do niewłaściwych rozstrzygnięć.

30 Aspekt ten dostrzeżony został przez uczestników XXV Europejskiego Kongresu i Kolokwium Prawa Rolnego w Cambridge, które odbyło się w dniach 23–27.09.2009 r. i stanowiło platformę wymiany doświadczeń dla teoretyków i praktyków zajmujących się prawem rolnym w krajach Unii Europejskiej. W polskiej doktrynie prawnorolnej na ten aspekt zwrócił uwagę S. Prutis, (w:) Instrumenty prawne wsparcia rozwoju rolnictwa ze środków UE (w świetle orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku), „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. 6, s. 40; por. też J. Bieluk, Charakter prawny..., s. 205 i n.

Possession of agricultural lands as a condition of acquiring the right to direct payments

Summary

The article contains an analysis of premises of acquiring uniform direct payments, with special emphasis on the regulations concerning the demand for possessing agricultural lands (covered by the motion for the admission of payment). The aim of the authors' deliberations is to determine what meanings the notion „possession” is used in the regulations. The legislator of these regulations does not define the term „possession”, referring instead to the definition contained in the civil code. Yet, to satisfy the demand for possessing agricultural lands, additional premises are to be fulfilled. Legal regulations concerning payments introduce a kind of a qualified possession consisting in actual agricultural usage of lands. The article points to some terminological problems on the private–public law border, reflected in judicial decisions. Legal character of payments indicates that direct payments belong to a public–legal sphere, whereas the legislator uses private law notions to define premises of acquiring the right to them.