

WYBRANE ZAGADNIENIA Z PROBLEMATYKI ROLNEJ W ORZECZNICTWIE SĄDOWYM

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących stosunków rolnych w 2012 r.

I. Reforma rolna

Artykuł 2 ust.1 dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej określa w pkt od a do e, jakie nieruchomości ziemskie przeznaczone zostały na cele reformy rolnej. Problemem spornym było zagadnienie, w jakim trybie, tzn. czy w drodze postępowania administracyjnego, czy w drodze postępowania przed sądem powszechnym, można ustalić, czy dana nieruchomość podpada pod przepisy dekretu. Wątpliwości te wynikały między innymi w związku z treścią § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. W uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie 7 sędziów z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, wyrażony został pogląd, że § 5 powołanego wyżej rozporządzenia 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 Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. R.P. Nr 4, poz. 17 ze zm.).

1. Wyrok NSA z 25 października 2012 r., I OSK 944/11

W sprawie, w której zapadł wyrok NSA z 25 października 2012 r., I OSK 944/11, problem spornym było rozstrzygnięcie, czy można ustalić w drodze postępowania administracyjnego, czy nieruchomość ziemska pozostawiona przez właściciela będącego Niemcem przejęta została na rzecz Skarbu Państwa na cele reformy rolnej. W wyroku z 25 października 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko, że w tym przypadku droga administracyjna nie służy, a sprawa może być rozpoznana tylko przez sąd powszechny. Paragraf 5 rozporządzenia wykonawczego, który dopuszcza drogę administracyjną, dotyczy wyłącznie nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, czyli nieruchomości stanowiących własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekracza 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni. Natomiast w niniejszej sprawie, jak wynika z zaświadczenia Wojewódz-

kiego Urzędu Ziemskiego w Gdańsku, nieruchomości ziemska przeszła na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. b dekretu o reformie rolnej, który to przepis dotyczył nieruchomości będących własnością obywateli Rzeszy Niemieckiej, nie-Polaków i obywateli polskich narodowości niemieckiej.

W konkluzji Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie zaznaczył, że § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej dopuszcza drogę administracyjną i orzekanie w formie decyzji administracyjnej o podpadaniu bądź nie pod przepisy dekretu tylko nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust.1 lit. e dekretu, pozostałe sytuacje wskazane w art. 2 ust. 1 należą zatem do drogi przed sądem powszechnym.

II. Ochrona gruntów rolnych

Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych reguluje między innymi problematykę przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. W szczególny sposób – zapewniający większy stopień ochrony – uregulowane zostało przeznaczanie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III i gruntów leśnych. Zgodnie bowiem z art. 7 ust.1 ustawy przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak stanowił art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy, przeznaczenie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekraczał 0,5 ha, wymagał uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, a w wypadku gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – zgody udziela *Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa*⁽¹³⁾ lub upoważniona przez niego osoba, w wypadku zaś pozostałych gruntów leśnych wymagana jest zgoda marszałka województwa wyrażana po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Zgodnie z art.7 ust 3. wyrażenie zgody, o której mowa w ust. 2, następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Na tle tej regulacji ustawowej w praktyce orzeczniczej pojawiło się kilka zagadnień spornych. Pierwszym takim zagadnieniem było rozstrzygnięcie, jaki jest charakter zgody udzielanej przez organ oraz w jakiej formie jest ona udzielana. W orzecznictwie sądowym ukształtował się pogląd, w ślad za stanowiskiem zaprezentowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 listopada 1999 r. (II SA 995/99, ONSA 2000, nr 4, poz. 173), że zgoda ministra na przeznaczenie gruntów rolnych (leśnych) na cele nierolnicze (nieleśne) następuje w drodze decyzji administracyjnej. Jednakże – jak już stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 lutego 2010 r. (II OSK 329/09 – Lex, nr 992552) – nie jest to typowa decyzja administracyjna wydana w postępowaniu jurysdykcyjnym w rozumieniu art. 1 § 1 k.p.a. Przed

wszystkim decyzja ta nie jest rozstrzygnięciem organu administracji w sprawie indywidualnej, lecz stanowi załatwienie sprawy w postępowaniu wszczętym na wniosek organu gminy sporządzającego projekt planu, a zatem w trakcie trwania procesu legislacyjnego zmierzającego do uchwalenia planu miejscowego (aktu prawa miejscowego).

Kolejnym zagadnieniem spornym, które pojawiło się w ostatnim czasie w orzecznictwie, a szczególnie w latach 2011 i 2012, było ustalenie, komu przysługuje legitymacja strony w postępowaniu w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie w planie miejscowym gruntów rolnych na cele nierolne, a konkretnie czy stroną postępowania są właściciele nieruchomości na obszarze objętym wnioskiem organu sporządzającego projekt planu. Orzecznictwo sądów administracyjnych, w tym orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie jest w tej materii jednolite, zapadały wyroki, w których przyznawano właścicielom nieruchomości legitymację strony w postępowaniu w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolne. Wskazywano wówczas, że interes prawny właścicieli gruntów w załatwieniu sprawy przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze wynika z faktu, że decyzja w przedmiocie zgody na zmianę przeznaczenia związana jest z wykonywaniem własności nieruchomości, może ograniczyć dysponowanie własnością, gdyż utrudnia obrót nieruchomościami czy też ogranicza możliwość ich zabudowy (wyrok NSA z 21 stycznia 2011 r., II OSK 148/10), podobnie w wyroku NSA z 25 stycznia 2011 r. (II OSK 148/10), ale zapadały również takie wyroki, w których legitymacji tej im odmawiano.

1. Wyrok NSA z 6 marca 2012 r., II OSK 2481/10

W wyroku tym NSA zajął stanowisko, zgodnie z którym stroną postępowania w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie w planie miejscowym gruntów rolnych na cele nierolnicze nie są właściciele nieruchomości na obszarze objętym wnioskiem organu sporządzającego projekt planu.

W uzasadnieniu wyroku zwrócono uwagę, że zgoda ministra na przeznaczenie gruntów rolnych (leśnych) na cele nierolnicze (nieleśne) następuje w drodze decyzji administracyjnej, jednakże nie jest to typowa decyzja administracyjna wydana w postępowaniu jurysdykcyjnym w rozumieniu art. 1 § 1 k.p.a. Przede wszystkim decyzja ta nie jest rozstrzygnięciem organu administracji w sprawie indywidualnej, lecz stanowi załatwienie sprawy w postępowaniu wszczętym na wniosek organu gminy sporządzającego projekt planu, a zatem w trakcie trwania procesu legislacyjnego zmierzającego do uchwalenia planu miejscowego (aktu prawa miejscowego). Ma to daleko idące konsekwencje. Postępowanie w takiej sprawie nie może zostać wszczęte na wniosek innych osób, w szczególności właścicieli nieruchomości położonych na obszarze objętym projektowanym przeznaczeniem na cele nierolnicze. Osoby te niewątpliwie są zainteresowane wynikiem postępowania prowadzonego na

podstawie art. 7 ust. 3 ustawy, wyrażenie lub odmowa wyrażenia zgody na przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze może bowiem w przyszłości mieć wpływ na sposób wykonywania prawa własności. Jednakże sam ten fakt nie dostarcza jeszcze wystarczających argumentów do przyjęcia, że na tym etapie procesu legislacyjnego właściciele nieruchomości mają własny, indywidualny i bezpośredni interes prawny, którego źródłem jest norma prawa cywilnego (rzeczowego). Jak już zauważono, postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i decyzja będąca finalnym wynikiem tego postępowania mają zdecydowanie specyficzny charakter, zbliżony do trybu postępowania planistycznego, w którym dochodzi do opiniowania i uzgadniania projektu planu miejscowego z właściwymi organami i instytucjami (art. 17 pkt 6 i 7 ustawy o planowaniu). Wydana na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy decyzja nie rozstrzyga więc w sposób bezpośredni o prawach i obowiązkach właścicieli nieruchomości objętych wnioskiem o zmianę przeznaczenia gruntów, nie konkretyzuje zatem wprost ich sytuacji prawnej. Dopiero ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będą kształtować, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu). Ustawodawca na etapie sporządzania planu miejscowego przewidział możliwość wnoszenia wniosków do projektu planu, udziału w dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie rozwiązaniami oraz wnoszenia uwag w sytuacji, gdy kwestionowane są ustalenia przyjęte w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu. Nie sposób również skutecznie przyjmować, że skoro ustawodawca nie wprowadził do tekstu ustawy swoistej definicji strony w postępowaniu w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, to stosować należy kodeksową definicję strony (art. 28 k.p.a.). Przeciwnie, specyfika tego postępowania wyłącza stosowanie w jego toku wszystkich kodeksowych instytucji procesowych, w tym definicji strony.

Rozważania powyższe dostarczają wystarczających podstaw do uznania, że stroną postępowania w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie w planie miejscowym gruntów rolnych na cele nierolnicze nie są właściciele nieruchomości na obszarze objętym wnioskiem organu sporządzającego projekt planu. Przyjęcie takiego poglądu nie oznacza, że właściciele tych nieruchomości pozbawieni są możliwości wykazywania, że rozstrzygnięcie w sprawie dotyczącej przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze narusza ich interes prawny wypływający z prawa własności, tyle tylko, że wykazywanie tego naruszenia może nastąpić po uchwaleniu planu miejscowego w trybie i na zasadach określonych w art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Ten nieprecyzyjny stan prawny, jak również występująca rozbieżność w orzecznictwie spowodowały, że ustawą z 8 marca 2013 r. (Dz. U. 2013, poz. 503 ze zm.) znowelizowana została ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 3 lutego 1995 r. w ten sposób, że w art. 7 ustawy dodany został ust. 3a o następującej treści: stroną w postępowaniu, o którym mowa w ust. 2, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Nowelizacja ta weszła w życie 26 maja 2013 r.

2. Wyrok NSA z 6 lipca 2012 r., II OSK 996/12

Kolejnym zagadnieniem spornym, które pojawiło się na tle art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych związanym z wymogiem uzyskania zgody ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekraczał 0,5 ha, było pojęcie zwartego obszaru. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że wymóg zgody nie jest powiązany wyłącznie z kryterium obszarowym, jakim jest przekroczenie 0,5 ha hektara na obszarze projektowanym do zmiany przeznaczenia, ale ma to być zwarty obszar, który przekracza podane kryterium obszarowe.

W wyroku z 6 lipca 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny podał, że pod pojęciem „zwartego obszaru”, o jakim stanowi przepis art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przy uwzględnieniu jego literalnego rozumienia, należy przyjąć, że w sprawie dotyczącej uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z przeznaczeniem gruntów rolnych na zespół elektrowni wiatrowych (farmę wiatrową) jest to obszar złożony z elementów znajdujących się blisko jeden obok drugiego, skupiony i nierozczłonkowany, a nie suma wszystkich obszarów przeznaczonych na tę inwestycję, bez względu na ich wzajemne położenie.

W związku z treścią powyższego wyroku, warto przypomnieć, że zawarte w przepisie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy kryterium obszarowe użytków rolnych klas I-III na przestrzeni lat obowiązywania ustawy ulegało zmianom od 1 ha do 0,5 ha, zawsze jednak było powiązane z wymogiem zwartego obszaru. Niespełnienie kryterium zwartego obszaru powodowało, że wymóg uzyskania zgody ministra na zmianę przeznaczenia użytków rolnych klas I-III na cele nierolne nie miał zastosowania bez względu na obszar użytków rolnych. Taki stan prawny na pewno nie sprzyjał ochronie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne najlepszej klasy.

Warto zaznaczyć, że ten stan prawny uległ zmianie, mianowicie ustawą z 8 marca 2013 r. (Dz. U. 2013, poz. 503 ze zm.) nowelizującą ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 3 lutego 1995 r., która weszła w życie 26 maja 2013 r., zmieniono art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy w ten sposób, że przeznaczenie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III na cele nierolne zawsze wymaga uzyskania zgody, bez względu na obszar użytków rolnych. Przyjęte rozwiązanie jest wyraźnym krokiem w kierunku wzmocnienia ochrony użytków rolnych o najlepszej klasie, albowiem bez względu na obszar użytków rolnych klasy I-III, które mają być przeznaczone na cele nierolne, a także bez względu na to, czy tworzą zwarty obszar, wymagana jest zgoda właściwego ministra.

III. Ewidencja producentów

Ustawa z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności

(t.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 86) określa w art. 12 zasady wpisywania do ewidencji producentów i nadawania numeru identyfikacyjnego. Zgodnie z art. 12 ust. 4 w wypadku małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego nadaje się jeden numer identyfikacyjny; numer identyfikacyjny nadaje się temu z małżonków lub współposiadaczy, co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyrazili pisemną zgodę, zgodnie zaś z ust. 5 do wniosku o wpis do ewidencji producentów dołącza się pisemną zgodę odpowiednio współmałżonka, współposiadacza gospodarstwa rolnego albo współników. Ustawodawca nie przewidział w ustawie z 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności możliwości nadania małżonkom lub współposiadaczom gospodarstwa rolnego dwóch numerów ewidencyjnych, niezależnie od sytuacji majątkowej istniejącej między małżonkami (posiadanie odrębnej własności przez któregoś z małżonków, rozdzielność majątkowa między współmałżonkami, wspólność majątkowa małżeńska) lub różnych zależności istniejących pomiędzy współposiadaczami. Sam fakt pozostawiania w związku małżeńskim lub posiadania we współwłasności gospodarstwa powoduje, że może nastąpić wpisanie do ewidencji i być nadany numer identyfikacyjny tylko jednemu z małżonków lub współposiadaczy. Na tle przyjętego rozwiązania, które nie przewiduje takiej możliwości, aby każdy z małżonków mógł być wpisany do ewidencji producentów i uzyskać numer identyfikacyjny, pojawia się w orzecznictwie szereg problemów.

1. Wyrok NSA z 3 lipca 2012 r., II GSKO 886/11

Jeżeli małżonkowie w separacji w dalszym ciągu pozostają w związku małżeńskim, przepisu art. 12 ust. 4 ustawy z 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, adresowanego m.in. do małżonków, nie można interpretować inaczej niż tak, że sytuacja prawna małżonków odnośnie do posiadania numeru identyfikacyjnego nie ulega zmianie. W dalszym ciągu posiadanie tego numeru przez jedno z małżonków unieumożliwia przyznanie takiego numeru drugiemu małżonkowi.

W tej sprawie istota sporu sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy jeżeli sąd orzekł separację, a jeden z małżonków posiada wpis do ewidencji producentów rolnych i legitymuje się w związku z tym numerem identyfikacyjnym, to czy drugi małżonek może uzyskać taki numer. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na przepisy kodeksu rodzinnego dotyczące separacji, podkreślając, że ustawodawca wprowadził zasadę, zgodnie z którą skutki separacji są takie, jak skutki rozwodu, z różnicami zawartymi w przepisach k.r.o. regulujących separację. Podstawowa różnica pomiędzy separacją a rozwodem sprowadza się do dalszego trwania stosunku małżeństwa w wypadku separacji. Małżonek pozostający w separacji nie może zatem być traktowany tak, jak małżonek rozwiedziony.

2. Postanowienie NSA z 26 lipca 2012 r., II GSK 964/11

Naczelny Sąd Administracyjny postanowił przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: „Czy art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz.U. 04.10.76 ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwia nadanie obu małżonkom numerów identyfikacyjnych, w sytuacji istnienia ustroju rozdzielności majątkowej małżeńskiej i prowadzenia przez każdego z małżonków odrębnych gospodarstw rolnych jest zgodny z art. 2, 18 i 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 97.78.483 ze zm.)?”.

Pytanie NSA dotyczy jednej szczególnej sytuacji prawnej, jaka może istnieć między małżonkami. To jest dotyczy tylko takiej sytuacji, gdy między małżonkami istnieje ustrój rozdzielności majątkowej, a nadto każdy z małżonków prowadzi odrębne gospodarstwo rolne. Zakres pytania wynika ze stanu faktycznego sprawy, w której zostało sformułowane, ale równocześnie na tle takiego stanu faktycznego wyraźnie pojawia się pytanie o konstytucyjność przyjętych rozwiązań.

3. Uchwała NSA w składzie 7 sędziów z 30 maja 2012 r., II GPS 2/12

W przypadku grupy osób związanych umową spółki cywilnej status producenta rolnego w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76 ze zm.) przysługuje spółce cywilnej.

Kolejny problem, jaki pojawił się na tle przepisów dotyczących ewidencji producentów, dotyczył takich stanów faktycznych, w których kilka osób zawarło umowę spółki cywilnej. Wówczas pojawiło się następujące zagadnienie: „Czy w przypadku grupy osób związanych umową spółki cywilnej status producenta rolnego w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z 18 grudnia 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 ze zm.) przysługuje spółce cywilnej, wspólnikom spółki cywilnej, czy też wspólnikowi spółki cywilnej, o którym mowa w art. 12 ust. 5 tej ustawy?”.

W uzasadnieniu uchwały Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził na wstępie, że kwestię braku po stronie spółki cywilnej osobowości prawnej uznaje za niesporną i w związku z tym pomija ją w dalszych rozważaniach. Sąd nie ma również wątpliwości co do tego, że spółka cywilna nie została generalnie wyposażona w zdolność prawną. Nie ma więc podstaw do zaliczenia „abstrakcyjnej” spółki cywilnej do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (art. 33¹ § 1 k.c.). Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne dotyczy bezpośrednio wykładni art. 3 pkt 3 ustawy z 18 grudnia 2003 r.

o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności

Przepis art. 3 pkt 3 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, który jest źródłem wątpliwości Sądu kierującego pytanie, stanowi, że użyte w tej ustawie określenie producenta rolnego oznacza: osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, będącą:

a) posiadaczem gospodarstwa rolnego lub

b) rolnikiem w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego 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, lub

c) posiadaczem zwierzęcia.

Należy podkreślić, że mamy w tym przepisie do czynienia z ustawową (legalną) definicją terminu „producent rolny”. W ten sposób ustawodawca wiążąco ustala jego rozumienie na gruncie omawianej ustawy. Definicja ta zawiera, jeśli chodzi o producenta rolnego – rolnika, odesłanie do wymienionego art. 2 lit. a rozporządzenia nr 1782/2003. Uwzględniając treść tego ostatniego przepisu, należy stwierdzić, że producentem rolnym – rolnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej (według art. 2 lit. a rozporządzenia grupa osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego), których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty, określonym w art. 299 Traktatu, oraz które prowadzą działalność rolniczą. Przepis art. 3 pkt 3 w sposób samoistny nie kształtuje zdolności prawnej spółki cywilnej w sferze płatności. Użyte w tej ustawie określenie producenta rolnego wskazuje jedynie podmiot, który może się ubiegać o płatności i któremu płatności mogą być przyznane. O tym, kto ma prawo do uzyskania konkretnych płatności, rozstrzygają przepisy prawa materialnego, regulujące szczegółowo zasady przyznawania takich płatności.

Prawo unijne i prawo krajowe wykracza więc, w zakresie dopłat, poza tradycyjny podział podmiotów prawa na osoby fizyczne i osoby prawne, uznając również za podmiot uprawniony do dopłat grupę osób fizycznych lub prawnych (inaczej jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej). Trzeba zwrócić uwagę na to, że przepisy prawa unijnego uznają za rolnika grupę osób fizycznych lub prawnych, całkowicie abstrahując od statusu prawnego takiej grupy i jej członków w prawie krajowym (art. 2 lit. c rozporządzenia nr 1782/2003). Traktują grupę jako rolnika niezależnie od tego, kto na gruncie prawa krajowego ma w takim przypadku zdolność prawną – grupa czy jej członkowie.

Wynika z tego niebudzący wątpliwości wniosek: sam fakt, że spółka cywilna nie ma według prawa krajowego osobowości prawnej i że nie została też generalnie, jako

odrębny od wspólników podmiot, wyposażona w zdolność prawną, nie jest przeszkodą do uznania spółki cywilnej za uprawnioną do uzyskania płatności.

Dopuszczalności występowania spółki cywilnej jako podmiotu uprawnionego do płatności nie należy zatem rozpatrywać w kategoriach ogólnej zdolności do działań prawnych (ściślej: braku takiej zdolności), lecz według wymagań określonych przez omawiane przepisy prawne. Spółka cywilna ma prawo do dopłat, jeżeli jest rolnikiem w znaczeniu wyżej przedstawionym, a więc jeżeli może być uznana za jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej (według rozporządzenia nr 1782/2003 za grupę osób fizycznych lub prawnych, prowadzących działalność rolniczą).

Spółka cywilna stanowi niewątpliwie grupę osób w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia nr 1782/2003. Tym samym nie sposób jej odmówić statusu jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, o której mowa w art. 3 pkt 3 lit. b ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów

4. Wyrok NSA z 14 sierpnia 2012 r., II GSK 656/11

Status producenta rolnego, w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, przysługuje spółce cywilnej.

Rozstrzygnięcie zawarte w tym wyroku zgodne jest z przedstawioną wyżej uchwałą NSA w składzie 7 sędziów z 30 maja 2012 r. (II GPS 2/12).

IV. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zalesianie gruntów

1. Wyrok NSA z 16 lutego 2012 r., II OSK 2283/10

Przeznaczenie gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w braku planu – niesprzecznosc ze studium są przesłankami przyznania rolnikowi pomocy, o której mowa w § 4 rozporządzenia z 18 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 114, poz. 786 ze zm.). Warunki te są przejawami przestrzennego zasięgu wdrażania działania, a nie szczególnymi hipotezami z zakresu zmiany zagospodarowania terenu, o której mowa w przepisach art. 59 ust. 2 i 3 u.p.z.p.

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny, przepis art. 59 ust. 2 w związku z art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi,

że zmiana zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, w razie braku planu miejscowego wymaga ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji. W wypadku zalesiania regulację tę uzupełnia przepis art. 14 ust. 3 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. 2005, Nr 45, poz. 435 ze zm.). Z przepisów tych wynika, że zmiana zagospodarowania terenu w postaci zalesienia, w razie braku planu miejscowego wymaga ustalenia w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wymóg uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, sformułowany w art. 59 ust. 2 w związku z art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, odnosi się do zmiany zagospodarowania terenu. Ta szczegółowa regulacja nie pozostaje w sprzeczności z przepisem należącym do norm określających zakres przedmiotowy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. art. 1 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. W myśl tego przepisu ustawa określa zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Przesłanka uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, określona w art. 14 ust. 3 ustawy o lasach, warunkuje przeznaczenie gruntów do zalesienia. Również ta norma pozostaje w zgodzie z zakresem przedmiotowym ustawy o lasach, wskazanym w art. 1 tej ustawy, uwzględniającym zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych.

Przepisy ustawy z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie innych gruntów niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, nie stanowią przepisów szczególnych w zakresie zmiany zagospodarowania terenu polegającej na zalesieniu. W myśl art. 1 pkt 2 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, ustawa określa warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwracania pomocy finansowej w ramach działań, wskazanych w art. 1 pkt 2 lit. a i b. Do działań tych należy, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 15 tej ustawy, zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 omawianej ustawy minister właściwy do spraw rozwoju wsi został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty lub zwracania pomocy w ramach poszczególnych działań objętych programem, a także przestrzenny zasięg wdrażania tych działań. W dacie rozpoznawania tej sprawy obowiązywało rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie innych gruntów niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 114, poz. 786 ze zm.). Zgodnie z § 1 tego rozporządzenia określało ono szczegółowe warunki i tryb przyzna-

wania, wypłaty i zwracania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, a także przestrzenny zasięg wdrażania tego działania.

Z tak zakreślonym zakresem przedmiotowym ustawy i rozporządzenia zgodny jest przepis § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia. W myśl tego przepisu pomoc na zalesianie gruntów rolnych, z wyłączeniem gruntów położonych na obszarach Natura 2000, jest przyznawana rolnikowi do gruntów, które m.in. zostały przeznaczone do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a jeżeli brak tego planu, gdy zalesianie tych gruntów nie jest sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Tak więc przeznaczenie gruntów w planie, a w braku planu niesprzeczność ze studium są przesłankami przyznania rolnikowi pomocy. Warunki te są przejawami przestrzennego zasięgu wdrażania działania (art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy i § 1 rozporządzenia), a nie szczególnymi hipotezami z zakresu zmiany zagospodarowania terenu, o której mowa w przepisach art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu przestrzennym.

Należy w pełni zgodzić się z stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, że treść ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie innych gruntów niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, odnosi się do warunków uzyskania środków finansowych na zalesienie terenu, co nie jest równoznaczne z uzyskaniem uprawnienia do wykonania zalesienia. Powołane przepisy nie wyłączają stosowania przepisów art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ani art. 14 ust. 3 ustawy o lasach.

V. Renty strukturalne

1. Wyrok NSA z 26 września 2012 r., II GSK 1212/11

Wyrokiem tym oddalona została skarga kasacyjna skarżącego, a Naczelny Sąd Administracyjny podzielił pogląd sądu I instancji i organów co do zasadności stwierdzenia nieważności decyzji o przyznaniu renty strukturalnej.

W sprawie została wydana decyzja w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o przyznaniu renty strukturalnej, albowiem stwierdzono, że nie został spełniony jeden z warunków określonych w § 7 ust. 1 pkt 1 lit. b rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania renty strukturalne obję-

tego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Zgodnie z tym przepisem umowa o przekazanie gospodarstwa rolnego mogła być zawarta z następcą, który łącznie spełniał określone w przepisach warunki, w tym posiadał kwalifikacje zawodowe przydatne do prowadzenia działalności rolniczej. W myśl § 7 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia osoba fizyczna posiada kwalifikacje zawodowe, o których mowa w ust. 1 pkt 1 lit. b, jeżeli ma tytuł kwalifikacyjny lub tytuł zawodowy, lub tytuł zawodowy mistrza w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i co najmniej trzyletni staż pracy w rolnictwie. Decyzja o przyznaniu renty strukturalnej została wydana po przedłożeniu umowy darowizny gospodarstwa rolnego sporządzonej w formie aktu notarialnego, w której znajduje się oświadczenie obdarowanego, że posiada kwalifikacje zawodowe w rozumieniu rozporządzenia z 19 czerwca 2007 r., tj. świadectwo uzyskania tytułu zawodowego w zawodzie rolnika i pięcioletni staż pracy w gospodarstwie rolnym darczyńców. Stwierdzając nieważność decyzji o przyznaniu renty strukturalnej, organ wskazał, że zgodnie z treścią § 7 ust. 3 powołanego rozporządzenia za staż pracy w rolnictwie uznaje się okres, liczony do dnia złożenia wniosku, w którym osoba przejmująca gospodarstwo rolne podlegała ubezpieczeniu społecznemu rolników. Z treści wymienionego przepisu wynika, że do stażu pracy zalicza się okres, w którym osoba przejmująca gospodarstwo rolne podlegała ubezpieczeniu społecznemu rolników. Decyduje zatem fakt podlegania temu ubezpieczeniu. Natomiast w rozpoznawanej sprawie okolicznością niesporną jest, że następca, któremu przekazano gospodarstwo rolne, nie podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników. Naczelny Sąd Administracyjny, odnosząc się do zarzutu skargi kasacyjnej, stwierdził, że notariusz nie prowadzi sam postępowania dowodowego celem ustalenia, czy obdarowany posiada wymagany staż pracy w rolnictwie, obowiązek taki nie wynika z żadnego przepisu prawnego. Natomiast posiadanie wymaganego stażu pracy przez obdarowanego winno zostać udokumentowane w postępowaniu przed organami o przyznaniu renty strukturalnej. W takich okolicznościach faktycznych i prawnych stwierdzenie nieważności decyzji o przyznaniu renty strukturalnej, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, było w pełni zasadne.

Z stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego trudno się nie zgodzić, bezsporne jest, że decyzja o przyznaniu renty strukturalnej została wydana z rażącym naruszeniem prawa, a to uzasadniało stwierdzenie jej nieważności. Równocześnie jednak pojawia się pytanie, czy organ, wydając decyzję o przyznaniu renty strukturalnej w sytuacji, gdy nie były spełnione bezwzględnie wymagane przesłanki, co spowodowało stwierdzenie nieważności decyzji, nie powinien ponosić odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę, która została wyrządzona. Jest to jednak odrębne zagadnienie, które nie zmienia istoty rozstrzygnięcia w tej sprawie.