

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA

Płatności do gruntów rolnych i płatność cukrowa – wybrane zagadnienia proceduralne

1. Uwagi wprowadzające

Wprowadzenie prawno-finansowych instrumentów wsparcia Wspólnej Polityki Rolnej do polskiego rolnictwa wywołuje wiele wątpliwości interpretacyjnych w procesie stosowania prawa przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne.

Niniejsze opracowanie stanowi próbę oceny wybranych rozwiązań proceduralnych wprowadzonych przez ustawę z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej¹, przy uwzględnieniu wymogów specyfiki postępowania w sprawie przyznania płatności. Postępowanie to bowiem w prawodawstwie unijnym ma charakter rutynowego, uproszczonego systemu przyznawania świadczeń, kontroli warunków ich uzyskania i wykorzystania. W poprzedniej ustawie z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru² polski ustawodawca zdecydował się na sformalizowaną procedurę przyznawania płatności regulowaną przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego³.

W ustawie z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej utrzymana została reguła, że do postępowań prowa-

¹ Dz. U. Nr 35, poz. 217.

² Dz. U. 2004, Nr 6, poz. 40 z późn. zm.

³ Tak S. Prutis, *Instrumenty prawne wsparcia rolnictwa ze środków UE (w świetle orzecznictwa Sądu Administracyjnego w Białymstoku)*, „Studia Iuridica Agraria” t. VI, 2007, s. 40.

dzonych na podstawie nowej regulacji w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile przepisy ustawy nie przewidują szczególnej regulacji. Rygorystyczne warunki przyznawania płatności przewidziane prawem unijnym, mającym bezpośrednie zastosowanie w polskim porządku prawnym, brak doświadczeń polskich producentów rolnych w pozyskiwaniu środków unijnych przeznaczonych na dopłaty oraz duża ilość wniosków (1,4 mln) i konieczność rozliczenia się ze środków finansowych w określonym terminie spowodowały konieczność uproszczenia, usprawnienia i obniżenia kosztów postępowania. Realizacji tak określonych celów służyć mają niektóre, odmienne od przepisów k.p.a., zasady i rozwiązania proceduralne wprowadzone przez ustawę o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej.

Ponieważ że regulacja prawna przyznawania płatności do gruntów na podstawie ustawy z 26 stycznia 2007 r. nie była jeszcze przedmiotem szczegółowych rozważań doktryny ani praktyki orzeczniczej organów administracji publicznej i sądów administracyjnych, niniejszy artykuł stanowi próbę zarysowania problematyki i może być punktem wyjścia dalszych rozważań. Pogłębiona analiza tejże problematyki będzie możliwa po ukształtowaniu się praktyki orzeczniczej⁴.

2. Płatności do gruntów rolnych po reformie WPR z 2003

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r.⁵ wprowadziła zasadnicze zmiany odnośnie do zasad przyznawania płatności bezpośrednich. Podstawowa zmiana polega na zastąpieniu kilku płatności bezpośrednich jedną zryczałtowaną płatnością przysługującą na gospodarstwo rolne, ustaloną na podstawie okresu referencyjnego 2000-2002. Ponadto płatności mają charakter warunkowy i są uzależnione od przestrzegania zasad tzw. dobrej praktyki rolniczej w zakresie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt, bezpieczeństwa żywności, przepisów weterynaryjnych i fitosanitarnych (*cross-compliance*), a ich wysokość jest niezależna od wielkości produkcji (*decoupling*). Przewidziana jest natomiast redukcja ich wysokości w odniesieniu do większych gospodarstw rolnych, z przeznaczeniem

⁴ Analizę orzecznictwa WSA w Białymstoku przeprowadził S. Prutis, op. cit., s. 39 i n.

⁵ Zwana reformą Fischera; zasadnicze decyzje zostały podjęte na szczycie luksemburskim (26-27 czerwca 2003 r.).

uzyskanych w ten sposób środków na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich (modulacja)⁶.

Nowy system dopłat bezpośrednich został uregulowany rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r., ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające niektóre rozporządzenia⁷, a wszedł w życie 1 stycznia 2005 r. Do końca 2006 r. państwa członkowskie mogły wprowadzić tylko niektóre rozwiązania i utrzymać stare zasady, jednak od 1 stycznia 2007 r. państwa członkowskie zostały zobligowane do wprowadzenia wszystkich zmian w systemie płatności.

W Traktacie akcesyjnym z 16 kwietnia 2003 r. o przystąpieniu do Unii Europejskiej także państwa przystępujące zagwarantowały sobie dostęp do płatności bezpośrednich. W traktacie przewidziano zróżnicowany poziom płatności dla „państw piętnastki” i nowo przyjętych państw członkowskich oraz dziesięcioletni okres przejściowy dochodzenia do pełnego poziomu dopłat bezpośrednich⁸.

Państwa przystępujące przyznają rolnikom dopłaty w oparciu o model jednakowej premii na podstawie ilości posiadanych gruntów. Jest to więc uproszczony system wsparcia, nawiązujący do modelu regionalnego SAPS (art. 158 rozporządzenia nr 1782/2003). W ramach tego systemu płatności rolnicy otrzymują wsparcie z budżetu unijnego do powierzchni użytków rolnych, utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska. Nie jest natomiast wymagana na użytkach objętych płatnościami żadna produkcja. Kwoty płatności bezpośrednich wzrastają co roku i wynoszą w procentach poziomu płatności stosowanych w odpowiednich latach we Wspólnocie na dzień 30 kwietnia 2004 r.: 25% w 2004 r., 30% w 2005 r., 35% w 2006 r., 40% w 2007 r., 50% w 2008 r., 60% w 2009 r., 70% w 2010 r., 80% w 2011 r., 90% w 2012 r. i 100% w 2013 r.

System uproszczony w zakresie płatności bezpośrednich uwzględnia dodatkowe elementy wsparcia. Płatności podstawowe mogą zostać uzupełnione za zgodą Komisji Europejskiej do 30% poziomu wsparcia stosowanego w państwach „starej Unii” na dzień 30 kwietnia 2004 r. Na

⁶ Modulacja dotyczy gospodarstw rolnych korzystających z pomocy przekraczającej 5000 euro rocznie.

⁷ Dz. Urz. UE L 270 z 21. października 2003 r., s. 1.

⁸ Szerzej na temat płatności bezpośrednich por. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna*, Warszawa 2006, s. 190 i n.

podstawie art. 143 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003, nowe państwa członkowskie mogą ze środków krajowych dofinansować wybrane działania pozwalające realizować istotne elementy polityki krajowej, jeżeli są one zgodne z przepisami unijnymi.

Wysokość dopłat bezpośrednich wypłacanych w „nowych państwach” nie może przekroczyć granicy określonej w załączniku VIIIa do rozporządzenia nr 1782/2003.

System uproszczony jest zgodny z kierunkami reformy wspólnej polityki rolnej z 2003 r. z Luxemburga, w tym w szczególności z zasadą wprowadzenia płatności niepowiązanych z produkcją. Każde z nowych państw członkowskich może dowolnie określić moment przejścia do modelu jednolitej płatności obszarowej. Natomiast zgodnie z art. 12a rozporządzenia Rady nr 1782/2003, regulacje dotyczące modulacji dopłat bezpośrednich nabiorą mocy wiążącej w nowych państwach członkowskich z początkiem roku kalendarzowego, w którym poziom dopłat bezpośrednich otrzymywanych przez rolników w tych państwach zostanie zrównany z poziomem dopłat bezpośrednich otrzymywanych przez rolników w państwach „starej Unii” w dniu 30 kwietnia 2004 r. Zasady dyscypliny finansowej przewidziane rozporządzeniem nr 1782/2003 w odniesieniu do płatności bezpośrednich zostaną wprowadzone w momencie zrównania płatności bezpośrednich we wszystkich państwach członkowskich⁹.

Przed tym okresem należy wypracować jasne reguły przyznawania jednolitej płatności, także w zakresie procedury. Pomocne w tym zakresie będą doświadczenia państw, które w 2007 r. wprowadziły w zakresie jednolitych płatności obszarowych rozwiązania reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. oraz doświadczenia zdobyte przez Polskę w okresie stosowania ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru.

3. Zasady postępowania o przyznanie płatności do gruntów rolnych

Szczególnie istotną, ponieważ odmienną od podstawowych zasad k.p.a. regulację, ustawodawca wprowadził w art. 3 ust. 3 ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej.

Ustawa w ust. 3 powołanego artykułu nałożyła na strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu w sprawach dotyczących płatności

⁹ Szerzej odnośnie do zasad modulacji por. D. Milanowska, *Instrument modulacji w nowym systemie dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Agraria”, tom VI, 2007, s. 71 i n.

bezpośredniej, uzupełniającej i cukrowej obowiązek przedstawiania dowodów oraz dawania wyjaśnień co do okoliczności sprawy, zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek. Obciążyła też obowiązkiem udowodnienia faktu osobę, która wywodzi z niego skutki prawne. Tym samym w postępowaniu w sprawie przyznania płatności nastąpiło odejście od zasady prawdy obiektywnej, co powinno wpłynąć w praktyce na uaktywnienie stron tego postępowania. Ustawodawca zastosował zatem odmienną od art. 7 k.p.a. regulację, zgodnie z którą to organy administracji publicznej „podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy”, a zatem to organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością. W szczególności jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁰.

W postępowaniu w sprawie przyznania płatności do gruntów rolnych i płatności cukrowej to nie organ administracji publicznej, a posiadacz (faktycznie korzystający z gruntów) ma przedstawić wszystkie dowody niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy. Jest to zatem oparcie postępowania dowodowego w znacznym stopniu na dowodach przedstawionych przez stronę w toku postępowania poprzez przeniesienie ciężaru dowodowego na osobę, która z faktu wywodzi skutki prawne.

Postępowanie w sprawie przyznania płatności prowadzone jest na wniosek rolnika, który spełnia łącznie następujące warunki:

- posiada działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha (powierzchnia określona dla Polski w załączniku XX do rozporządzenia nr 1973/2004);
- utrzymuje wszystkie grunty rolne zgodnie z normami, tj. w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska (rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 marca 2007 r. w sprawie norm minimalnych¹¹);
- został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

¹⁰ Np. wyrok NSA z dnia 26 maja 1981 r., SA 810/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 45.

¹¹ Dz. U. Nr 46, poz. 306.

Wydając decyzję w sprawie przyznania płatności, kierownik biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa opiera się na oświadczeniu wnioskodawcy zawartym we wniosku, że spełnia on ustawowe warunki do przyznania płatności. W razie braku sporu co do osoby uprawnionego do dopłaty oświadczenie wnioskodawcy należy uznać za wystarczający dowód, w oparciu o który zostanie wydana decyzja.

W praktyce omawiana regulacja art. 3 ust. 3 ustawy będzie miała zastosowanie wyłącznie w sytuacjach spornych, m.in. w przypadku złożenia wniosku dotyczącego tej samej działki przez kilku wnioskodawców. Ustawa o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej stanowi, że w jednym roku na działkę rolną płatność może być przyznana tylko raz (art. 7 ust. 5). Wykluczono zatem możliwość wypłaty w jednym roku na dany obszar gruntu rolnej płatności więcej niż jednej osobie i więcej niż raz. W takim przypadku na wnioskodawcy będzie ciążył obowiązek wykazania, że jest uprawniony do dopłaty. Celem uniknięcia wątpliwości dotyczących podmiotu uprawnionego do dopłaty, które występowały na tle ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru¹², ustawodawca uregulował problem zbiegu tytułów do wystąpienia o płatność (art. 7 ust. 6-8). W przypadku gdy działka rolna stanowi przedmiot posiadania samoistnego i zależnego, płatność przysługuje posiadaczowi zależnemu, a zatem rolnikowi, który faktycznie zajmuje się uprawą zgłoszonych i kwalifikujących się do płatności gruntów rolnych i który odpowiada za ich utrzymanie zgodnie z normami.

Obecna treść przepisu zabezpiecza interesy posiadacza zależnego w przypadku złożenia wniosku także przez posiadacza samoistnego. Wymóg tytułu prawnego do gruntów nie został sformułowany w żadnym z przepisów prawa. Wnioskodawca nie musi zatem wykazać, że przysługuje mu prawo do gruntu, a jedynie że faktycznie posiada wnioskowane grunty rolne i utrzymuje je zgodnie z normami. W przypadku współposiadania działki rolnej wnioskodawca powinien do wniosku o przyznanie płatności dołączyć pisemną zgodę współposiadaczy co do osoby, której przysługuje płatność. Ewentualne spory związane z przysługującym wnioskodawcy prawem do gruntu mają charakter cywilnoprawny i powinny być rozstrzygane przez sądy powszechne w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego.

¹² Na podstawie przepisów ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru płatność przysługiwała „posiadaczowi gruntów rolnych”. Zdarzały się zatem sytuacje, gdy z wnioskiem o dopłatę występował zarówno posiadacz samoistny, jak i zależny, np. gdy nieruchomość rolna była przedmiotem dzierżawy.

Konsekwencją odejścia od zasady prawdy obiektywnej jest również rezygnacja z zasady postępowania dowodowego, wyrażonej w art. 77 k.p.a. Stosownie do powołanego przepisu na organ administracji publicznej nałożony został obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. W k.p.a. obowiązek zebrania całego materiału dowodowego przez organ administracji publicznej należy rozumieć w ten sposób, że organ albo czyni to z własnej inicjatywy, jeżeli uważa za konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, albo gromadzi w aktach sprawy dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy¹³. W art. 3 ust. 2 pkt 2 obowiązek ten został ograniczony jedynie do obowiązku rozpatrzenia całego materiału dowodowego wskazanego we wniosku oraz innych dokumentach dołączonych przez wnioskodawcę i innych uczestników postępowania. Na Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie ciąży natomiast obowiązek aktywnego poszukiwania dowodów na poparcie uprawnienia wnioskodawcy do otrzymania płatności.

Ze względu na ekonomikę prowadzonych postępowań ustawodawca ograniczył stosowanie zasady informowania stron i innych uczestników postępowania przez organ administracji publicznej – art. 9 k.p.a. oraz zasady czynnego udziału strony w postępowaniu – art. 10 k.p.a. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 3 i 4, organ administracji ma obowiązek zapewnienia stronom – ale jedynie na ich żądanie – czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz jest zobowiązany do udzielania stronom – również wyłącznie na ich żądanie – niezbędnych pouczeń co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania.

Ograniczone zastosowanie art. 9 i 10 k.p.a. do przypadków wystąpienia przez strony z żądaniem czynnego udziału w postępowaniu lub udzielenia informacji nie powinno pogorszyć sytuacji strony. W praktyce przedstawione regulacje będą stosowane w sytuacjach, gdy decyzja o przyznaniu

¹³ Orzecznictwo sądowe nie jest w tej kwestii jednolite. Część orzecznictwa obowiązkiem zebrania całego materiału dowodowego obciąża organ administracji publicznej: wyrok NSA z dnia 19 marca 1981 r., SA 234/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 23; wyrok NSA z dnia 16 lipca 1985 r., III SA 601/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 15; wyrok NSA z dnia 17 maja 1994 r., SA/Lu 1921/93, niepublikowany. Część prezentuje nieco złagodzone stanowisko, według którego, jeżeli strona nie przedstawi dowodów na poparcie swoich twierdzeń, wówczas organ administracji publicznej nie zawsze musi działać z urzędu: wyrok NSA z dnia 11 grudnia 1996 r., SA/Ka 2015/95, niepublikowany. Natomiast część judykatury stoi na stanowisku, że organ może żądać od strony, aby ta przedstawiła dowody na poparcie swoich twierdzeń: wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1997 r., SA/Ka 2730/95 (niepublikowany).

płatności do gruntów będzie wydawana w sytuacji spornej. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje bowiem kontrydiktoryjny tryb postępowania, w przypadku wyznaczenia przez organ rozprawy, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania, m.in. zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin.

W postępowaniu administracyjnym o przyznanie płatności do gruntów rolnych i płatności cukrowej organ administracji wyznaczy zapewne rozprawę w sytuacjach, gdy niezbędne jest ustosunkowanie się wnioskodawcy i osób uczestniczących w postępowaniu do zgromadzonych środków dowodowych, złożenie wyjaśnień, zgłoszenie żądań czy zarzutów. Uczestnicy postępowania mają wówczas także możliwość wypowiedzenia się na temat wyników postępowania administracyjnego.

5. Wniosek o przyznanie płatności

Płatności przyznawane są na wniosek. Wniosek o przyznanie płatności rolnik składa w terminie od 15 marca do 15 maja. Termin ten Polska ustaliła zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia Komisji WE nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu nr 1782/2003¹⁴. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi może na podstawie upoważnienia Komisji Europejskiej, wydanego na podstawie art. 144 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003, przedłużyć termin składania wniosków o przyznanie płatności.

W przypadku uchybienia przez wnioskodawcę terminowi złożenia wniosku – zgodnie z art. 18 ust 3 ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej – termin ten nie podlega przywróceniu. Regulacja ta jest uwarunkowana art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004, zgodnie z którą złożenie wniosku po terminie końcowym (w przypadku Polski po 15 maja) wiąże się z utratą 1% za każdy dzień roboczy kwoty płatności, do której uprawniony był rolnik, gdyby wniosek został złożony w terminie. Po 25 dniach od upływu terminu składania wniosków nie są one przyjmowane. Wobec znacznej ilości wniosków i konieczności rozliczenia się ze środków finansowych przeznaczonych na wypłaty, przyjęta przez Polskę regulacja dotycząca braku możliwości przywrócenia terminu

¹⁴ Dz. Urz. UE L 141 z 30 kwietnia 2004 r., s. 18.

jest w pełni uzasadniona. Zachowanie terminu złożenia wniosków i wypłata płatności wymaga dyscypliny zarówno od agencji płatniczej, jak i od beneficjentów płatności.

Rolnik składający wniosek po raz pierwszy korzysta z formularza opracowanego i udostępnionego przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, natomiast rolnik składający wniosek po raz kolejny powinien uczynić to na formularzu częściowo wypełnionym (spersonalizowanym), dołączając do niego graficzne załączniki (mapy działek, na których szkicowo zaznaczono granice działek rolnych). Rolnik ma obowiązek podania we wniosku wszystkich gruntów rolnych będących w jego posiadaniu, niezależnie od tego czy ubiega się o przyznanie płatności do tych gruntów (art. 14 ust. 1 rozporządzenia 796/2004).

6. Nastęstwo proceduralne w postępowaniu administracyjnym o przyznanie płatności do gruntów rolnych

Polski ustawodawca uregulował kwestię zmiany stron postępowania administracyjnego w przypadku przekazania gospodarstwa rolnego (art. 74 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 796/2004) oraz przeniesienia posiadania gruntów rolnych w drodze spadkobrania, w okresie od dnia złożenia wniosku o przyznanie płatności do dnia doręczenia decyzji. Ustawa o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej uregulowała zatem przypadki sukcesji *inter vivos*, gdy następstwo proceduralne jest rezultatem czynności prawnej dotyczącej przedmiotu postępowania, oraz sukcesję *mortis causa*, gdy następstwo proceduralne, jako rezultat następstwa prawnego, jest skutkiem śmierci osoby fizycznej.

Regulacja art. 21 i 22 powołanej ustawy odpowiada treścią art. 30 § 4 k.p.a., które jednak z uwagi na charakter sprawy nie miałyby zastosowania z mocy przepisów samego Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis art. 30 § 4 k.p.a. reguluje bowiem następstwo proceduralne odnośnie do praw zbywalnych lub dziedzicznych. W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego oraz w orzecznictwie wskazuje się natomiast zgodnie, że prawa i obowiązki nabyte w postępowaniu administracyjnym są w zasadzie niezbywalne, chyba że są to prawa i obowiązki o charakterze cywilnoprawnym¹⁵. Pojęcie praw dziedzicznych w sensie ścisłym oznacza natomiast prawa, które wchodzą w skład spadku po osobie zmar-

¹⁵ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Zakamycze, Kraków 2005, wersja internetowa, wyrok NSA z dnia 28 listopada 1989 r., II SA 1021/89, niepublikowany i wyrok NSA z dnia 15 lipca 1982 r., II SA 833/82, niepublikowany.

łej według przepisów kodeksu cywilnego. Prawo do płatności bezpośredniej nie ma jednak ani charakteru zbywalnego, ani dziedzicznego. Rozwiązania przewidziane w art. 21 i art. 22 ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej pozwalają potraktować decyzje w sprawach przyznania płatności jako decyzje wydane na podstawie wniosków złożonych w terminie przez uprzednich posiadaczy.

Stosownie do art. 74 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 796/2004, przekazanie gospodarstwa oznacza sprzedaż, dzierżawę lub jakiegokolwiek inny rodzaj transakcji w odniesieniu do danych jednostek produkcyjnych. Zatem oprócz czynności rozporządzających prowadzących do przeniesienia na przejmującego rolnika praw przysługujących przekazującemu, takich jak: sprzedaż, darowizna, dożywocie, wniesienie gospodarstwa rolnego tytułem wkładu do spółki cywilnej lub spółek prawa handlowego, należy wziąć pod uwagę także czynności, które prowadzą wyłącznie do zmiany podmiotu gospodarującego, przede wszystkim dzierżawę. Analizowane „przekazanie” oznacza więc w zasadzie przeniesienie posiadania gospodarstwa rolnego po złożeniu wniosku o płatność, a przed wydaniem decyzji administracyjnej w sprawie o przyznanie płatności.

Przejmujący wstąpi wówczas do postępowania na miejsce przekazującego, jeżeli złoży wniosek o przyznanie płatności nie później niż do dnia wydania decyzji w sprawie płatności. Termin do złożenia wniosku ma w tym wypadku charakter terminu materialnoprawnego, a zatem nie ma do niego zastosowania instytucja procesowa przywrócenia terminu¹⁶. W przypadku złożenia wniosku przed decyzją w sprawie płatności przejmujący wstępuje do toczącego się postępowania na miejsce przekazującego, wstępuje więc we wszystkie prawa i obowiązki strony tego postępowania¹⁷. W związku z ograniczeniem zasady informacji stron o okolicznościach faktycznych i prawnych do ich udzielania wyłącznie na żądanie stron organ administracji zawiadomiony przez przekazującego nie ma obowiązku informowania nabywcy, jako strony postępowania o okolicznościach toczącej się sprawy, w tym o terminie do złożenia wniosku.

W ustawie z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej uregulowana została również, pominiętą przez przepisy unijne, kwestia przeniesienia posiadania gruntów rolnych w drodze dzie-

¹⁶ Stanowisko takie wyraził WSA w Białymstoku sygn. akt II S.A./Bk1034/05, II S.A./ Bk 20/06, II S.A./Bk 58/06 i II S.A. Bk234/06.

¹⁷ Na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych reguła ta nie była *expressis verbis* wyrażona w przepisach, choć stanowisko takie wyraziła judykatura, m.in. w orzeczeniu WSA w Białymstoku (II S.A./Bk 58/06).

dziczenia, jeżeli śmierć rolnika nastąpiła w okresie od dnia złożenia wniosku o przyznanie płatności do dnia doręczenia decyzji. Przyjęto bowiem zgodnie z obowiązującym w doktrynie poglądem, że zakończenie postępowania następuje z dniem doręczenia decyzji, a nie z dniem jej wydania. Spadkobierca po spełnieniu ustawowych wymogów może otrzymać płatność, o którą wystąpił spadkodawca. Jeżeli z postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku wynika, że uprawniony do nabycia spadku jest więcej niż jeden spadkobierca wstępujący do postępowania jest obowiązany dołączyć do wniosku oświadczenia pozostałych spadkobierców, iż wyrażają zgodę na wstąpienie tego spadkobiercy do postępowania i przyznanie mu płatności. Zastosowanie tego rozwiązania ma na celu ochronę interesów wszystkich spadkobierców. Zakończenie postępowania w sprawie przyznania płatności uzależnione jest od zakończenia postępowania w sprawie stwierdzenia nabycia spadku.

7. Rozwiązania mające na celu uproszczenie, przyspieszenie i obniżenie kosztów postępowania o przyznanie płatności do gruntów rolnych

W omawianej ustawie znalazło się ponadto szereg rozwiązań proceduralnych, których celem jest poprawa ekonomiki postępowania o przyznanie płatności do gruntów rolnych. Z uwagi na ramy niniejszego opracowania zostaną one jedynie zasygnalizowane w dalszej części.

W art. 19 ust. 3 ustawy określony został termin do rozpatrywania odwołań od decyzji w sprawie przyznania płatności na 2 miesiące od dnia otrzymania odwołania. Przed wejściem w życie ustawy obowiązywały w tym zakresie przepisy k.p.a., które określają miesięczny termin załatwienia sprawy. Zmiana ta spowoduje zmniejszenie kosztów postępowań dzięki zniesieniu potrzeby ponoszenia kosztów informowania stron o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy.

W art. 39 ustawy ustawodawca wprowadził istotną zmianę w stosunku do regulacji art. 122 k.p.a. Na jego podstawie organ wyższego stopnia może zmienić decyzję ostateczną, na mocy której strona nabyła prawo, również bez zgody strony, jeżeli nie ograniczy to nabytych przez nią praw. Powołany przepis ma na celu przyspieszenie procedury przyznawania płatności i jest istotny, gdyż przepisy UE obligują państwa członkowskie do wypłacania płatności w określonych terminach (30 czerwca roku

następnego po roku, w którym został złożony wniosek). Zmiana decyzji, która nie ograniczy praw nabytych przez stronę, może mieć miejsce w przypadku podwyższenia stronie kwoty przyznanych płatności.

Przepisem, który uprości postępowanie w sprawie przyznania płatności do gruntów rolnych, jest również art. 40 ustawy. Przewiduje on odstąpienie od ustalenia kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranej, jeżeli jest ona nie wyższa niż równowartość 10 euro.

8. Podsumowanie

Celem ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej było uregulowanie zagadnień z zakresu płatności, pozostawionych do rozstrzygnięcia przez państwa członkowskie albo nieuregulowanych rozporządzeniem nr 1782/2003 czy rozporządzeniami wykonującymi to rozporządzenie. Oprócz zadań i właściwości organów w zakresie dotyczącym płatności, w ustawie uregulowane zostały również zasady i tryb postępowania w sprawie przyznania płatności. Trzyletni okres obowiązywania ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru pozwolił na dokonanie wstępnej oceny rozwiązań proceduralnych, wskazując na potrzebę dostosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do wymogów postępowania o przyznanie płatności do gruntów rolnych.

Zamierzeniem ustawodawcy przy przygotowaniu ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej była modyfikacja rozwiązań proceduralnych k.p.a. w kierunku uproszczenia, przyspieszenia i obniżenia kosztów postępowania. Wiąże się to z większym uaktywnieniem stron przedmiotowego postępowania poprzez :

- zastosowanie rozkładu ciężaru dowodowego ugruntowanego w przepisach k.p.c. i k.c.,
- rezygnację z obowiązku wyczerpującego zebrania całego materiału dowodowego przez organ administracji publicznej i ograniczenie go do obowiązku rozpatrzenia materiału dowodowego zebranego w aktach sprawy,
- obowiązek zapewnienia stronom, ale tylko na ich żądanie, czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz obowiązek udzielania stronom niezbędnych pouczeń co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania.

Pozostałe rozwiązania proceduralne zastosowane w ustawie o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej nie mają tak podstawowego znaczenia, choć w znacznej mierze powinny usprawnić postępowanie. Ocena w tym zakresie będzie jednak możliwa dopiero po dłuższym okresie stosowania prawa przez organy administracji i sądy administracyjne.

Już teraz należy jednak zauważyć, że obciążenie ciężarem dowodowym wnioskodawcy i większy rygoryzm postępowania o płatności do gruntów rolnych może nieco pogorszyć sytuację prawną strony. Dotyczyć będzie to przede wszystkim niewielkich gospodarstw rolnych, które wnioskując o dopłaty, nie będą korzystały z fachowej pomocy w tym zakresie, a w szczególności w razie wystąpienia sporu nie będą wnioskowały o dopuszczenie dowodów na poparcie swoich twierdzeń, nie będą zgłaszały zarzutów ani składały wyjaśnień.

Analiza zastosowanych w ustawie z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej rozwiązań pozwala na wyciągnięcie wniosków o bardziej ogólnym charakterze. Wsparcie w postaci płatności bezpośrednich udzielane rolnikom w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii w 2004 r. i 2007 r. może okazać się niewystarczające, także z powodu nadmiernego rygoryzmu proceduralnego w ich pozyskiwaniu. Aktualnie obowiązujący system przyznawania płatności nie prowadzi bowiem do rozwoju określonego typu gospodarstw, których funkcje produkcyjne ustawodawca narodowy zamierza wspierać. W Polsce ustawodawca określił typ takiego gospodarstwa w postulatcie ustrojowym o gospodarstwie rodzinnym, jako podstawie ustroju rolnego.

Ponieważ płatności bezpośrednie stanowiły w okresie 2000-2006 r. średnio około 70% wydatków na Wspólną Politykę Rolną, można postawić tezę, że model rolnictwa w tych krajach został stworzony w oparciu o system dopłat. Należy więc polskim rolnikom, którzy korzystają z ciągle jeszcze niższych dopłat, zapewnić innego rodzaju preferencje, które umożliwią im konkurowanie z rolnikami tzw. starej Unii. Konieczne jest zatem stworzenie pełnego programu rozwoju rolnictwa. Elementem składowym tego programu powinno być określenie typu gospodarstw, których funkcję produkcyjną poszczególne państwa zamierzają wspierać.

Zastosowanie instrumentów przewidzianych reformą Fischlera Wspólnej Polityki Rolnej z 2003/2004, w postaci *decouplingu* (uniezależnienie dopłat bezpośrednich od wielkości produkcji), *cross-compliance* (spełnienie określonych wymogów rolno-środowiskowych jako warunek uzyskania premii) oraz modulacji (polega na redukcji dopłat bezpośrednich z przeznaczeniem uzyskanych w ten sposób środków na finansowanie instrumentów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich), może okazać się

niewystarczające, jeśli państwa członkowskie nie określą prawidłowo w narodowych programach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich funkcji i celów, jakim wsparcie to ma służyć, co przekłada się na potrzebę określenia cech gospodarstw rolnych, których funkcję produkcyjną zamierzamy wspierać.

Sama możliwość dostosowania wielkości stawki płatności do preferowanego przez Polskę profilu produkcji prowadzonej w gospodarstwach rolnych, przez udzielenie rolnikom wsparcia w wymagających tego sektorach produkcji rolnej, z całą pewnością nie wpłynie na aktywne kształtowanie polityki rolnej. Zastosowanie przemyślanych rozwiązań proceduralnych może natomiast znacznie pomóc producentom rolnym w sprawnych korzystaniu z dostępnych środków Wspólnej Polityki Rolnej.

DIRECT PAYMENTS AND SUGAR PAYMENT – SELECTED PROCEDURAL ISSUES

S u m m a r y

The purpose of the paper is to assess selected procedural issues incorporated in the Act on direct payments and sugar payment that came into force on 26 January 2007. Special regard is given to the specific requirements accompanying the procedure. The Community legislation offers simplified proceedings regulating allocation of those payments and subsequent supervision of the conditions under which they were granted and used.

The main focus of the paper is on the procedural solutions provided for in the Act that have been applied to simplify and accelerate the payment procedures, reduce the costs of such procedure, and, in particular, the administrative proceedings costs in appeals against negative decisions as well as requests for amendments in the issued decisions, provided they do not limit the once acquired rights.

A fuller assessment of those procedural solutions will only be possible in the future, after the provisions of the Act have been implemented and used in practice for some time by different organs of state administration and administrative courts or tribunals.

I PAGAMENTI PER SUPERFICIE E ALLA PRODUZIONE PER LO ZUCCHERO – ALCUNE QUESTIONI PROCEDURALI

R i a s s u n t o

Lo scopo dell'articolo è valutare alcune soluzioni procedurali introdotte con la legge del 26 gennaio 2007 sui pagamenti per superficie e alla produzione per lo zucchero, con riferimento ai particolari aspetti di dette procedure. La procedura di assegnazione dei

pagamenti nella legislazione comunitaria si basa su un sistema semplificato sia per quanto riguarda l'assegnazione dei contributi che il controllo delle condizioni del loro ottenimento e utilizzo.

L'articolo analizza le soluzioni, previste dalla predetta legge, volte alla semplificazione, accelerazione e al ribasso dei costi della procedura per l'assegnazione dei pagamenti e, in particolare, le regole di tale procedura, le soluzioni adottate per presentare la domanda per i pagamenti, la questione della successione procedurale nel procedimento amministrativo e la questione della revoca della decisione e della possibilità di modifica della decisione finale, senza che tale modifica limiti i diritti acquisiti dalla parte.

Un giudizio più esauriente in merito sarà possibile trascorso un certo periodo dall'applicazione della legge da parte degli organi amministrativi e dei tribunali amministrativi.