

JERZY BIELUK
DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA

Przeniesienie posiadania gruntów rolnych w wyniku spadkobrania a prawo do płatności

1. Uwagi wprowadzające

Przepisy ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (zwanej dalej u.p.b.)¹ wywołują wiele wątpliwości w procesie stosowania jej postanowień przez organy administracji i sądy administracyjne. Ponad roczny okres jej obowiązywania stwarza potrzebę odniesienia się do przyjętych rozwiązań i ich oceny pod względem adekwatności regulacji krajowej do instytucji i pojęć prawnych funkcjonujących w systemie polskiego prawa oraz do wymogów polskiego rolnictwa. Ze względu na skromną objętość niniejszego opracowania, rozważania zostały ograniczone do regulacji dotyczącej następstwa proceduralnego w postępowaniu o przyznanie jednolitej płatności obszarowej i płatności uzupełniających, spowodowanego przeniesieniem posiadania gruntów rolnych w drodze spadkobrania. Pominięte zostały natomiast regulacje szczególne, dotyczące innych płatności, tj. płatności do upraw roślin energetycznych, płatności cukrowej, przejściowych płatności z tytułu owoców miękkich, płatności do pomidorów oraz regulacje dotyczące innych

¹ Dz. U. Nr 35, poz. 217. Ustawa z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej została znówelizowana ustawą z 29 lutego 2008 r. o zmianie ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 44, poz. 262). Nowe przepisy weszły w życie 15 marca 2008 r. Omawiana nowelizacja wprowadziła szereg istotnych zmian zarówno o charakterze materialnoprawnym, jak i proceduralnym. Zmianie uległa również nazwa ustawy.



form pomocy przewidzianych przepisami u.p.b., tj. pomocy do rzepaku, pomocy do plantacji trwałych.

Celem rozważań podjętych w artykule jest określenie skutków prawnych, jakie w sferze prywatnoprawnej i publicznoprawnej wywołuje śmierć spadkodawcy, ze wskazaniem na odmienne ukształtowanie sytuacji prawnej spadkobierców w zależności od tego, czy śmierć nastąpiła przed, czy też po zakończeniu postępowania w sprawie przyznania płatności. Z uwagi na złożony charakter płatności, rozważania prowadzone będą równoległe na kilku płaszczyznach, gdyż omawiana problematyka należy nie tylko do zakresu prawa rolnego, ale usytuowana jest na styku prawa cywilnego i administracyjnego.

Podjęte zagadnienie nie było dotychczas w literaturze przedmiotu obiektem szerszego zainteresowania², niewątpliwym utrudnieniem jest także brak orzecznictwa w omawianej kwestii, które stanowić powinno podstawę prowadzonych rozważań – zarówno na podstawie przepisów obecnie obowiązującej ustawy, jak i ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru³. Ukształtowanie się praktyki orzeczniczej pozwoli zapewne na pełniejsze opracowanie przedstawionej problematyki⁴.

2. Płatności do gruntów rolnych po reformie WPR z 2003 r.

Nowy system płatności 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 ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające niektóre rozporządzenia⁵ i wszedł w życie 1 stycznia 2005 r. Jest on skutkiem przeprowadzonej w 2003 r. średniookresowej reformy Wspólnej Polityki Rolnej. Reforma ta wprowadziła zasadnicze

² A. Oleszko, „Dziedziczenie” kwot produkcyjnych oraz płatności w rolnictwie. „Annales UMCS”, Sectio G, vol. LII-LIII, Lublin 2005-2006.

³ Dz. U. 2004, Nr 6, poz. 40 z późn. zm.

⁴ Omówienia orzecznictwa na tle ustawy z 18 grudnia 2003 r. dokonał w S. Prutis, *Instrumenty prawne wsparcia rozwoju rolnictwa ze środków UE (w świetle orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku)*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007 r., s. 39 i n.

⁵ Dz. Urz. UE, L 270, z 21 października 2003 r., s. 1.

zmiany w zasadach przyznawania płatności bezpośrednich⁶. Jej fundamentalne założenie polega na uniezależnieniu wsparcia od produkcji prowadzonej w gospodarstwie rolnym i przeznaczeniu tego wsparcia dla rolników, którzy spełniają przesłanki w tym zakresie. Pomoc wspólnotowa „nie podąża już za produktem”⁷, a przybiera postać jednej zróżnicowanej płatności, zastępującej kilka płatności bezpośrednich, przysługującej na gospodarstwo rolne, której wysokość ustalono na podstawie okresu referencyjnego 2000-2002. *Decoupling* powoduje, że producent rolny może zdecydować o zaprzestaniu produkcji, ponieważ jest zobowiązany do przestrzegania zasad tzw. dobrej praktyki rolniczej, w zakresie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt, bezpieczeństwa żywności, przepisów weterynaryjnych i fitosanitarnych (*cross-compliance*). Przewidziana jest również redukcja wysokości płatności jednolitych w odniesieniu do większych gospodarstw rolnych, z przeznaczeniem uzyskanych w ten sposób środków na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich – modulacja⁸. Podmiot, który nabędzie grunt rolny bez wsparcia publicznego, jest wówczas zmuszony do prowadzenia produkcji rolnej w oparciu o reguły wolnego rynku.

Do końca 2006 r. państwa członkowskie mogły wprowadzić tylko niektóre rozwiązania, utrzymując jednocześnie stare zasady. Państwa te zostały jednak zobligowane do wprowadzenia od 1 stycznia 2007 r. wszystkich przewidzianych w rozporządzeniach UE zmian w systemie płatności.

Wraz z przystąpieniem do UE dziesięciu nowych państw członkowskich, rozporządzenie nr 1782/2003 zostało zmienione przez rozporządzenia nr 583/2004 i nr 864/2004. Z uwagi na niemożność odniesienia się do okresu referencyjnego 2000-2002, na podstawie którego ustalana jest płatność jednolita, konieczne stało się uregulowanie dla nowych państw członkowskich rozdziału pomocy na podstawie regionów i ich powierzchni, podczas gdy w państwach tzw. starej Unii system wsparcia podlega wyborowi.

⁶ Zwana reformą Fischera. Zasadnicze decyzje zostały podjęte na szczycie luksemburskim 26-27 czerwca 2003 r. Szerzej na ten temat por. A. Germanò, *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r. i reżim płatności jednolitej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 43-57.

⁷ Reforma realizuje regułę, że pomoc bezpośrednia w postaci płatności jest przyznawana „nie na tonę, a na hektar”; por. A. Germanò, op. cit., s. 43-57.

⁸ Modulacja dotyczy gospodarstw rolnych, które otrzymały wsparcie wyższe niż 5 tys. euro rocznie; szerzej na temat modulacji zob. D. Milanowska, *Instrument modulacji w nowym systemie dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007 r., s. 71 i n.

Państwa przystępujące przyznają rolnikom płatności w oparciu o uproszczony system, z dodatkowymi elementami wsparcia. W ramach tego systemu rolnicy otrzymują środki 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 jakakolwiek produkcja. Kwoty płatności bezpośrednich wzrastają co roku o 5%, a od 2006 r. – o 10% poziomu płatności stosowanych w Wspólnocie na dzień 30 kwietnia 2004 r., aby w 2013 r. osiągnąć poziom 100% płatności w krajach tzw. starej Unii. W Traktacie akcesyjnym przewidziano zatem zróżnicowany poziom płatności dla „państw piętnastki” i nowo przyjętych państw członkowskich oraz dziesięcioletni okres przejściowy dochodzenia do pełnego poziomu dopłat bezpośrednich⁹. Za zgodą Komisji Europejskiej płatności podstawowe mogą zostać uzupełnione do 30% poziomu wsparcia stosowanego w państwach „starej Unii” na dzień 30 kwietnia 2004 r. Na 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.

Wobec braku uregulowania w rozporządzeniach unijnych problematyki przeniesienia posiadania gruntów objętych płatnościami w drodze spadkobrania, pozostaje ona przedmiotem uregulowania ustawodawstwa krajowego. Pozostanie aktualna także po przejściu Polski do modelu jednolitej płatności obszarowej. Państwa, które przystąpiły do Unii w 2004 r., mogą dowolnie określić ten moment. Ostatecznie zasady dyscypliny finansowej przewidziane rozporządzeniem nr 1782/2003 w odniesieniu do płatności bezpośrednich zostaną wprowadzone w momencie zrównania płatności bezpośrednich we wszystkich państwach członkowskich¹⁰. Przed tym dniem przedstawiciele doktryny prawa rolnego i praktyka orzecznicza powinni wypracować jasne reguły przyznawania jednolitej płatności w przypadku przekazania gospodarstwa rolnego w drodze czynności *in mortis causa*.

⁹ Szerzej na temat płatności bezpośrednich por. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna*, Warszawa 2004, s. 190 i n.

¹⁰ W Polsce uregulowania te powinny być wprowadzone w pełni w 2013 r.

3. Charakter prawny płatności do gruntu rolnego

Do spadku należą prawa i obowiązki zmarłego, które jednocześnie spełniają cztery wymagania: mają charakter cywilnoprawny, majątkowy, nie są związane z osobą zmarłego w sposób ścisły i nie przechodzą na określone osoby niezależnie od tego, czy są one spadkobiercami¹¹. Do spadku nie wchodzi natomiast prawa i obowiązki o charakterze majątkowym, wynikające z przepisów prawa administracyjnego lub finansowego, nawet jeżeli te przepisy odsyłają do norm prawa cywilnego¹².

Prawa i obowiązki cywilnoprawne to prawa i obowiązki wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, a zatem takich, które są określone przez normy prawa cywilnego¹³. W doktrynie wskazuje się na dwa kryteria rozgraniczenia pomiędzy stosunkiem cywilnoprawnym i innymi stosunkami prawnymi: metodę i przedmiot regulacji stosunków społecznych. Stosunek łączący Agencję i rolnika nie jest stosunkiem cywilnoprawnym. Brak w nim bowiem podstawowej cechy takiego stosunku – autonomiczności podmiotów¹⁴. Agencja w drodze decyzji administracyjnej kształtuje sytuację prawną rolnika, rozstrzygając o przyznaniu płatności lub odmawiając jej przyznania (przy uwzględnieniu ustawowych przesłanek). Płatności nie mają więc charakteru należności cywilnoprawnych. Są prawem majątkowym, którego źródłem jest decyzja administracyjna, a normatywną podstawą ich wypłaty są przepisy prawa administracyjnego.

Zagadnienie charakteru prawnego płatności nie było jeszcze przedmiotem szerszego opracowania czy praktyki orzeczniczej. Należy zatem odwołać się do dyskusji o charakterze prawnym innych instrumentów finansowych, w szczególności podatków, wywołanej wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 grudnia 1996 r., a dotyczącym nadpłaty w podatku dochodowym. NSA przyjął, że do spadku może wejść uprawnienie majątkowe podatnika do zwrotu nadpłaty, wskazując art. 922 § 1 k.c. jako podstawę prawną rozstrzygnięcia. Należy podzielić liczne argumenty krytyczne w stosunku do wyroku. Odnosząc je do płatności, należy uznać, że prawo do płatności nie należy do spadku, a jego sukcesja jest możliwa jedynie na podstawie i w granicach u.p.b. Przyjęcie takiego stanowiska nie zmienia administracyjnoprawnego charakteru płatności, a jedynie określa przejście uprawnienia należącego do sfery administra-

¹¹ Szerzej E. Skowrońska-Bocian, *Prawo spadkowe*, Warszawa 200, s. 10 i n.

¹² M. Pazdan, *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 1998, s. 675.

¹³ Por. S. Grzybowski, *System prawa cywilnego*, t. 1, Ossolineum, Wrocław 1974, s. 17-19.

¹⁴ Por. A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 83 i n.

cyjnej na określony w ustawie podmiot¹⁵. W przypadku śmierci wnioskującego o płatności przysługują one spadkobiercy, który nabył prawo do spadku.

Płatności w krajach, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r., w tym w Polsce, nie mogą być przedmiotem obrotu. Ustawodawca tylko w szczególnych sytuacjach dopuszcza zmianę podmiotu uprawnionego do płatności, a zmiana ta łączyć się musi z przeniesieniem posiadania gruntów rolnych objętych wnioskiem. W związku z tym o podmiocie uprawnionym do otrzymania płatności po śmierci rolnika nie decydują przepisy prawa spadkowego, ale przepisy u.p.b. Ustawa różnicuje sytuację prawną następcy rolnika w zależności od tego, czy śmierć rolnika nastąpiła przed, czy po doręczeniu decyzji o przyznaniu płatności. Należy uznać, że charakteru płatności nie zmienia fakt doręczenia decyzji. Płatność po wydaniu decyzji nadal ma charakter administracyjnoprawny i nie można stosować do niej przepisów prawa cywilnego¹⁶. Ustawodawca wszakże określa w art. 27 ust. 3 u.p.b, że „w przypadku gdy w decyzji [...] została przyznana płatność lub płatność cukrowa, należność z tytułu tych płatności jest przedmiotem dziedziczenia”. Nie zmienia to jednak jej charakteru, nie staje się ona przez to przedmiotem obrotu cywilnoprawnego, w tym obrotu *mortis causa*.

4. Prawo do płatności spadkobiercy w przypadku, gdy śmierć nastąpiła po złożeniu wniosku o płatność, a przed doręzeniem decyzji w sprawie płatności

Ustawodawca odmiennie kształtuje sytuację prawną spadkobierców w zależności od tego, czy śmierć rolnika nastąpiła po złożeniu wniosku, a przed doręzeniem decyzji w sprawie przyznania płatności, czy też

¹⁵ Por. orzeczenie NSA z 18 grudnia 1996 r., I SA/Ka 1541/96 (Lex nr 28972), w którym NSA, analizując zwrot nadpłaty w podatku dochodowym stwierdził, że: „[...] uprawnienie majątkowe do zwrotu nadpłaty, zgodnie z art. 922 § 1 Kodeksu cywilnego, przechodzi na spadkobierców”. Jednak zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie pogląd ten spotkał się z krytyką. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, że tego rodzaju należności z tytułów administracyjnoprawnych nie mają charakteru cywilnoprawnego; por. wyrok NSA z 11 maja 2000 r., III SA 1455/97 (Lex nr 43039); por. też uchwałę SN z 26 listopada 2003 r., III CZP 84/03, OSNC 2005, nr 1, poz. 5 (Lex nr 81624); wyrok WSA w Białymstoku z 6 lutego 2007 r., I S.A./Bk 446/2006 (Lex nr 284735).

¹⁶ Nie jest ona częścią spadku, nie można domagać się jej wypłaty na drodze cywilnoprawnej, roszczenie takie nie zostanie uznane za cywilnoprawne.

śmierć rolnika nastąpiła po doręczeniu mu decyzji w sprawie przyznania płatności. A zatem dla sytuacji prawnej spadkobierców istotne jest, czy śmierć rolnika nastąpiła przed, czy po zakończeniu postępowania w sprawie. Zgodnie z obowiązującym w doktrynie poglądem, zakończenie postępowania następuje z dniem doręczenia decyzji, a nie z dniem jej wydania, co odpowiada ogólnym zasadom doręczania decyzji przewidzianym w k.p.a.¹⁷ Stosownie do treści art. 110 k.p.a., organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile k.p.a. nie stanowi inaczej. Jedną z cech aktu administracyjnego jest bowiem jego zewnętrzny charakter, co oznacza, że musi on być doręczony lub zakomunikowany stronie. Od chwili wydania do chwili doręczenia, decyzja nie wywołuje skutków prawnych. Związanie organu wydaną przez siebie decyzją następuje z chwilą doręczenia jej stronie i trwa tak długo, aż ustanie jej moc obowiązująca, a więc zanim nie zostanie ona uchylona, zmieniona lub wygaśnie.

Sytuację, w której śmierć spadkodawcy nastąpiła przed zakończeniem postępowania w sprawie przyznania płatności, reguluje art. 22 u.p.b. Zgodnie z powołanym przepisem, spadkobierca otrzymuje płatności, o które wnioskował spadkodawca, jeżeli spełnia ustawowe przesłanki, określone jako:

– objęcie w posiadanie gruntów rolnych, których dotyczył wniosek o przyznanie płatności, i które były w posiadaniu spadkodawcy lub spadkobiercy w dniu 31 maja roku, w którym złożono wniosek,

– łączne spełnienie przesłanek kwalifikacyjnych do przyznania płatności, określonych w art. 7 u.p.b., tj. posiadanie w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek, działek rolnych o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha¹⁸, utrzymywanie wszystkich gruntów rolnych zgodnie z normami przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek¹⁹, uzyskanie numeru identyfikacyjnego w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności²⁰.

¹⁷ Por. B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 502.

¹⁸ Powierzchnia określona dla Polski w załączniku XX do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1973/2004.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 marca 2007 r. w sprawie norm minimalnych, Dz. U. Nr 46, poz. 306.

²⁰ Ustawa 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.

Przejęcie płatności na spadkobiercę w takim przypadku zależy więc od łącznego spełnienia trzech przesłanek: od nabycia statusu spadkobiercy, objęcia w posiadanie gruntów, których dotyczy postępowanie, oraz spełnienia przesłanek do przyznania płatności określonych w art. 7 u.p.b.

4.1. Status spadkobiercy

Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego w art. 22 uregulowała przypadki sukcesji *mortis causa*, w których następstwo proceduralne spadkobiercy, w postępowaniu o przyznanie płatności, jest rezultatem śmierci rolnika. Podstawową przesłanką, jaką wnioskujący o płatność po zmarłym rolniku powinien spełnić, jest wykazanie, że przysługuje mu status spadkobiercy rolnika. Status ten uzyskuje się z mocy prawa już z chwilą otwarcia spadku. Dopiero jednak prawomocne postanowienie sądu o stwierdzeniu nabycia spadku stwarza domniemanie prawne, że osoba wymieniona w postanowieniu jest spadkobiercą. Sąd wydaje takie postanowienie w postępowaniu nieprocesowym, na wniosek osób mających interes prawny w jego uzyskaniu, stwierdzając nabycie spadku z ustawy bądź z testamentu i określając – w przypadku, gdy spadkobierców jest kilku – w jakich częściach dziedziczą oni po zmarłym. Powołanie spadkobiercy do spadku może wynikać bądź z ustawy, bądź z testamentu²¹. U.p.b. w analizowanym przepisie nie różnicuje tych sytuacji. Testament może jednak obok – lub zamiast ustanowienia spadkobierców – zawierać inne rozrządzenia. W szczególności spadkodawca może przez rozrządzenie testamentowe uczynić gospodarstwo rolne przedmiotem zapisu²². Skutkiem takiego rozrządzenia jest rozszczenie zapisobiercy do spadkobierców o przeniesienie własności go-

Ustawa ta określa większość elementów Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli; por. A. Staniewska, *Z problematyki kontroli związanej z płatnościami bezpośrednimi do gruntów rolnych w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 57-72.

²¹ Por. art. 926 § 1 k.c.

²² W szczególnych przypadkach może dojść do uznania osób, którym przeznaczono poszczególne przedmioty spadkowe za spadkobierców, a nie za zapisobierców. Zgodnie z art. 961 k.c., jeżeli spadkodawca przeznaczył oznaczonej osobie w testamencie poszczególne przedmioty majątkowe, które wyczerpują prawie cały spadek, osobę tę poczytuje się w razie wątpliwości nie za zapisobiercę, lecz za spadkobiercę powołanego do całego spadku. Jeżeli takie rozrządzenie testamentowe zostało dokonane na rzecz kilku osób, osoby te poczytuje się w razie wątpliwości za powołane do całego spadku w częściach ułamkowych odpowiadających stosunkowi wartości przeznaczonych im przedmiotów.

spodarstwa rolnego²³. Ustawodawca, regulując w u.p.b. problematykę płatności do gruntów rolnych w przypadku przeniesienia posiadania gruntów rolnych w wyniku spadkobrania w art. 22 u.p.b. pominął zapisobiercę. Nie ma on zatem możliwości ubiegania się o płatności, o które wnioskował spadkodawca. Zapisobierca może ubiegać się o płatność dopiero po realizacji roszczeń z tytułu zapisu i przeniesieniu na niego posiadania gospodarstwa w wykonaniu zapisu testamentowego.

4.2. Władanie gruntem jako składnik spadku

Aby spadkobierca mógł skutecznie złożyć wniosek o przyznanie płatności, o które wnioskował spadkodawca, w skład spadku po zmarłym rolniku muszą wchodzić określone prawa do gruntów rolnych oraz stany faktyczne dotyczące gruntów, które były przedmiotem wniosku o płatności. Do spadku wchodzi przede wszystkim prawa rzeczowe, takie jak własność, udział we współwłasności, użytkowanie wieczyste gruntu rolnego, ale także prawa obligacyjne, wśród których dzierżawa gruntu rolnego, z racji przedmiotu prowadzonych rozważań, zasługuje na szczególną uwagę. Przedmiotem dziedziczenia może być również posiadanie samostne lub zależne²⁴. W skład spadku nie wchodzi natomiast prawo użytkowania gruntu rolnego, które jest niezbywalne i wygasa z chwilą śmierci rolnika.

Wymóg posiadania przez spadkodawcę tytułu prawnego do gruntów nie został sformułowany w żadnym przepisie u.p.b. Dla przyznania płatności istotne jest, czy spadkodawca faktycznie władał gruntem, przy spełnieniu wymogów kwalifikacyjnych z u.p.b.

Ustalenie podmiotu, któremu przysługuje płatność na podstawie art. 22 u.p.b., wymaga określenia, kto dziedziczy po spadkodawcy, który złożył wniosek o płatność, a zatem faktycznie zajmował się uprawą zgłoszo-

²³ Art. 968 k.c.

²⁴ O dziedziczości posiadania ostatecznie przesądziła zarówno doktryna; jak i orzecznictwo; por. m.in. A. Stelmachowski, *Istota i funkcja posiadania*, Warszawa 1958, s. 232 i n.; J. Pietrzykowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3, Warszawa 1972, s. 1820; J. Piątowski, *Posiadanie jako przedmiot dziedziczenia*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” t. III, 1969, s. 84; S. Grzybowski, *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1989, s. 187; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997, s. 278; zob. też orzeczenie SN z 17 czerwca 1966 r., III CR 109/66, OSP 1967, nr 6, poz. 139; uchwała SN z 26 stycznia 1968 r., III CZP 100/67, OSN 1968, nr 8-9, poz. 134. Choć odnotować należy również głosy przeciwnie, m.in. W. Czachórski, *Pojęcie i treść posiadania według obowiązującego prawa rzeczowego*, „*Nowe Prawo*” 1957, nr 5, s. 33 i 34.

nych i kwalifikujących się do płatności gruntów rolnych i który odpowiadał za ich utrzymanie zgodnie z normami (w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska).

Nie budzą wątpliwości interpretacyjnych przypadki, gdy przedmiotem dziedziczenia jest prawo własności gruntów rolnych, a grunty nie są oddane w posiadanie zależne i są we władaniu właściciela. Podobnie jest w przypadku, gdy grunty są przedmiotem dzierżawy, a spadkodawca był właścicielem gruntów i wydzierżawiającym. Spadkobierca wstępuje wówczas w stosunek dzierżawny, w miejsce spadkodawcy. Stosownie do art. 7 ust. 6 u.p.b., który ustala pierwszeństwo posiadacza zależnego (przed posiadaczem samoistnym), śmierć wydzierżawiającego nie wpływa na prawo dzierżawcy do płatności. W sytuacji gdy spadkodawcą jest dzierżawca, jego spadkobierca wstępuje w stosunki związane z umową dzierżawy, i to do niego zastosowanie znajdzie regulacja art. 22 u.p.b., przyznając mu prawo do płatności. W przypadku gdy grunt rolny jest przedmiotem umowy dzierżawy, będzie zatem decydowało dziedziczenie posiadania zależnego i związane z tym wstąpienie w stosunek dzierżawny po stronie dzierżawcy. Zmiany podmiotu wydzierżawiającego pozostają bez znaczenia dla uprawnienia dzierżawcy do płatności²⁵.

W skład spadku wchodzi również posiadanie samoistne i zależne, z którym nie jest związany żaden tytuł prawny do gruntu. Posiadacz gruntu – bez względu na dobrą czy też złą wiarę i bez względu na to, czy jest to posiadanie prowadzące do nabycia – w wyniku dziedziczenia włada gruntem poprzednika prawnego. Jeżeli spadkodawca spełniał warunki kwalifikacyjne z u.p.b., wówczas przy spełnieniu tych przesłanek przez spadkobiercę, przysługuje mu prawo do płatności na podstawie art. 22 u.p.b., bez względu na tytuł władania ziemią przez poprzednika.

W przypadku, gdy grunty objęte wnioskiem znajdują się w użytkowaniu osoby fizycznej, zgodnie z art. 266 k.c. prawo użytkowania wygasa najpóźniej ze śmiercią użytkownika i nie wchodzi w skład spadku. Dziedziczeniu podlega wówczas posiadanie zależne gruntu rolnego. Spadkobierca dziedziczy posiadanie gruntu rolnego, choć podstawa prawna tego posiadania wygasła. Prawo do płatności po zmarłym rolniku przysługuje zatem spadkobiercy, który nie zdejmuje sprawy z wygaśnięcia prawa użytkowania, prowadzi gospodarstwo rolne, będąc posiadaczem zależnym

²⁵ Podobnie należy uznać, że wszelkie zmiany własnościowe dokonywane *inter vivos*, o ile nie prowadzą do zmiany podmiotu gospodarującego (posiadacza zależnego), nie powodują zmian w zakresie podmiotu uprawnionego do otrzymywania płatności.

bez tytułu prawnego. Przyznając płatności Agencja nie rozstrzyga bowiem o prawie do gruntu, a bada jedynie, czy wnioskodawca faktycznie posiada objęte wnioskiem grunty rolne i czy utrzymuje je w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska.

4.3. Objęcie w posiadanie gruntów rolnych

Kolejną przesłanką otrzymania płatności przez spadkobiercę jest objęcie przez niego w posiadanie gruntów rolnych, których dotyczył wniosek o przyznanie płatności oraz posiadanie tych gruntów w dniu 31 maja danego roku przez spadkodawcę lub spadkobiercę. Wobec braku wskazań ustawowych należy posługiwać się terminologią używaną w kodeksie cywilnym. Ustawodawca wyraźnie posługuje się pojęciem „posiadanie” właśnie w cywilnoprawnym znaczeniu, rozróżniając posiadanie samoistne i zależne. O tym, czy grunt rolny powinien zostać objęty w posiadanie samoistne czy zależne, decyduje rodzaj posiadania, który był udziałem podmiotu składającego wniosek o płatność. Jeżeli tym podmiotem jest posiadacz samoistny, to grunt winien być objęty w posiadanie samoistne, natomiast gdy spadkodawca był posiadaczem zależnym, to zakres objęcia w posiadanie przez spadkobierców powinien być analogiczny do uprawnień spadkodawcy.

Dziedziczyć po spadkodawcy może kilku spadkobierców. Wskazana sytuacja rodzi wątpliwości prawne odnośnie przesłanki objęcia w posiadanie, czy też współposiadanie. W szczególności ustawodawca nie sprecyzował, czy wystarczy objęcie w posiadanie przez jednego spadkobiercę, czy konieczne jest objęcie gruntu rolnego przez wszystkich spadkobierców oraz czy zakres objęcia w posiadanie winien dotyczyć całej rzeczy, czy też wystarczy objęcie we współposiadanie. Szczególne wątpliwości powstaną, gdy spadkobiercy dokonają podziału *quoad usum*. Można wówczas wyodrębnić części gospodarstwa, na których gospodarują poszczególni spadkobiercy rozłącznie.

Dla rozstrzygnięcia tych wątpliwości decydujące znaczenie wydają się mieć względy proceduralne. To one przesądzą bowiem o możliwości realizacji uprawnień. Mimo że grunt rolny jest objęty we współposiadanie przez kilku spadkobierców, wniosek winien być złożony tylko przez jednego współposiadacza. Ustawodawca, mając na celu ochronę współposiadacza działki rolnej, wprowadził w art. 7 ust. 7 u.p.b. wymóg dołączenia do wniosku o przyznanie płatności pisemnej zgody współposiadaczy co

do osoby, której przysługuje płatność. Uznać należy, że osoba (fizyczna lub prawna) składająca wniosek jako współposiadacz jest swego rodzaju „reprezentantem” pozostałych współposiadaczy. Zatem tylko jeden ze spadkobierców składa wniosek i oświadcza o spełnianiu warunków, w tym w szczególności, że objął w posiadanie grunty będące przedmiotem wniosku spadkodawcy. Nie ma znaczenia, czy jest to objęcie we współposiadanie, czy w posiadanie. Bez znaczenia jest również, który ze spadkobierców faktycznie dokonał czynności pozwalających na uznanie, że spełnione zostały warunki odnośnie utrzymywania gruntów zgodnie z normami.

W przypadku posiadania *quoad usum* trudno znaleźć na gruncie przepisów ustawy rozwiązanie, które pozwoli spadkobiercom na uzyskanie płatności. Aby nie utracić prawa do płatności za dany rok, w praktyce wniosek składa w danym roku jeden spadkobierca, dołączając oświadczenie zawierające zgodę pozostałych. W następnym roku jako osoby władające gruntem występują już wszyscy spadkobiercy, podając powierzchnię, która jest faktycznie w ich oddzielnym władaniu w wyniku podziału *quoad usum*. Każdy ze spadkobierców powinien złożyć oddzielny wniosek.

W znowelizowanej ustawie wskazany został dzień 31 maja roku, w którym został złożony wniosek, jako data, według której należy badać stan posiadania. Odpowiada to zmienionemu art. 143b rozporządzenia Rady nr 1782/2003²⁶, zgodnie z którym jednolita płatność obszarowa przysługuje rolnikom będącym posiadaczami gospodarstwa rolnego w dniu 31 maja danego roku. We wskazanym dniu posiadaczem gruntów rolnych może być zarówno spadkodawca, jak i spadkobierca. Spadkobierca, który objął w posiadanie grunty rolne, na skutek złożonego wniosku wstępuje do postępowania administracyjnego w miejsce spadkodawcy. Jest to zatem to samo postępowanie, w którym nastąpiła jedynie zmiana podmiotowa.

4.4. Spełnienie przesłanek kwalifikacyjnych do przyznania płatności

Zgodnie z treścią art. 7 u.p.b., rolnikowi przysługuje płatność bezpośrednia na będące w jego posiadaniu w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności, grunty rolne, wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, kwalifikujące się do objęcia płatnościami

²⁶ Zmiany zostały uchwalone przez Radę Ministrów Rolnictwa UE 21 stycznia 2008 r., z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2008 r.

bezpośrednimi zgodnie z art. 143b ust. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1782/2003, jeżeli:

1) na ten dzień posiada działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha – powierzchnia określona dla Rzeczypospolitej Polskiej w załączniku XX do rozporządzenia nr 1973/2004,

2) utrzymuje wszystkie grunty rolne zgodnie z normami przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek przyznanie tej płatności,

3) został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Przesłanka „posiadania na dzień 31 maja danego roku działek rolnych o powierzchni 1 ha”, może być spełniona zarówno przez spadkodawcę, który był wnioskodawcą, jak i przez spadkobiercę. Aby spadkobiercy przysługiwały płatności, o które wnioskował spadkodawca, powinien objąć grunty będące przedmiotem wniosku w posiadanie. Odłąbną kwestią jest natomiast moment czasowy, w którym grunty winny być w posiadanie objęte. Powinno to nastąpić przed złożeniem wniosku o wstąpienie do toczącego się postępowania w sprawie przyznania płatności. Trudniejsze jest natomiast określenie początkowego momentu, w którym możliwe jest objęcie gruntów w posiadania. Za sprzeczne z akcentowanym celem ustawy – określonym jako wsparcie rolników faktycznie gospodarujących na gruntach – należy uznać konieczność objęcia w posiadanie dopiero po śmierci rolnika. Należy przyjąć za dopuszczalne, a nawet wskazane (z uwagi na potrzebę płynnej zmiany generacji w rolnictwie), objęcie gruntów rolnych w posiadanie jeszcze przed śmiercią rolnika, ale po złożeniu wniosku o płatności²⁷.

Drugą przesłanką jest „utrzymanie gruntów zgodnie z normami”²⁸. Po śmierci spadkodawcy wszelkie obowiązki z tym zakresie ciąży na spadkobiercy.

Po trzecie, *spadkobierca powinien mieć nadany numer identyfikacyjny*, nadany stosownie do postanowień ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności²⁹. Wymóg ten uważa się

²⁷ Oczywiście, gdy objęcie w posiadanie nastąpiło przed złożeniem wniosku o płatności, spadkobierca występuje we własnym imieniu.

²⁸ Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 marca 2007 r. w sprawie norm minimalnych, Dz. U. Nr 46, poz. 306.

²⁹ Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76. Ustawa ta określa większość elementów Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli; por. A. Staniewska, *Z problematyki kontroli związanej z płat-*

za spełniony, jeżeli spadkobierca dołączy kopię wniosku o przyznanie takiego numeru (art. 22 ust. 3 u.p.b.).

4.5. Procedura związana z uzyskiwaniem płatności przez spadkobiercę po śmierci rolnika

Płatności do gruntów rolnych przyznawane są na wniosek rolnika. Złożenie wniosku w przewidzianym ustawą terminie (od 15 marca do 15 maja, z uwzględnieniem dopuszczalnego 25-dniowego opóźnienia w jego złożeniu), powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego. Postępowanie to kończy się decyzją administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania płatności. Dotychczasowa praktyka wydawania decyzji w sprawach płatności wskazuje, że okres pomiędzy złożeniem wniosku a wydaniem decyzji może wynosić kilka, a nawet kilkanaście miesięcy³⁰. Tak długi okres załatwiania sprawy może powodować występowanie zdarzeń losowych, takich jak m.in. śmierć rolnika.

Spełniający warunki spadkobiercy wstępuje do postępowania administracyjnego w miejsce spadkodawcy, jeżeliłoży wniosek o przyznanie płatności w terminie 7 miesięcy od dnia otwarcia spadku³¹. Termin do złożenia wniosku ma w tym wypadku charakter terminu materialnoprawnego, a zatem nie ma do niego zastosowania instytucja procesowa przywrócenia terminu³². W przypadku złożenia wniosku w terminie, spadkobierca wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki strony tego postępowania³³.

nościami bezpośrednimi do gruntów rolnych w Polsce, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 57-72.

³⁰ Biuletyn nr:1887/V Komisja: Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi /nr 119/ (26-04-2007). Informacja o wypłatach dopłat bezpośrednich i ONW za 2006 r. Wynika z niej, że wydano ponad 1400 tys. decyzji w sprawie przyznania płatności, co stanowi około 99,4% wszystkich wniosków. Około 1 tys. postępowań zostało zawieszonych za względu na przeniesienia posiadania gruntów rolnych w drodze czynności *inter vivos* i *in mortis causa*.

³¹ Termin ten został wydłużony z 2 do 7 miesięcy zgodnie z nowelizacją ustawy obowiązującą od 15 marca 2008 r. (por. przypis 1).

³² Por. S. Prutis, *Instrumenty prawne wsparcia...* s. 42-43 i powoływane tam wyroki WSA w Białymstoku, sygn. akt II S.A./Bk1034/05, II S.A./ Bk 20/06, II S.A./Bk 58/06, II S.A. Bk234/06, wskazujące na materialnoprawny charakter terminu do złożenia wniosku o przyznanie płatności przez nabywcę gospodarstwa rolnego. Termin określony powyżej ma taki sam charakter.

³³ Stanowisko takie zostało wyrażone przez orzecznictwo także w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, choć nie było *expressis verbis* wyrażone w przepisach; por. m.in. orzeczenie WSA w Białymstoku (II S.A./Bk 58/06); za S. Prutis, *Instrumenty prawne wsparcia...* s. 42.

Wniosek powinien spełniać szereg warunków formalnych. We wniosku spadkobierca zobowiązany jest wskazać numer identyfikacyjny nadany w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Ustawodawca za wystarczające uznał jednak dołączenie kopii wniosku o przyznanie takiego numeru. Spadkobierca powinien nadto dołączyć do wniosku prawomocne postanowienie sądu o stwierdzeniu nabycia spadku. Jeżeli postępowanie o stwierdzenie nabycia spadku nie zostanie zakończone, ustawodawca dopuszcza dołączenie jako dowodu zaświadczenia sądu o zarejestrowaniu wniosku o stwierdzenie nabycia spadku albo kopii takiego wniosku. Kopia powinna być właściwie uwierzytelniona przez sąd, notariusza lub upoważnionego pracownika Agencji wraz z potwierdzeniem nadania tego wniosku. Spadkobierca jest zobowiązany do złożenia prawomocnego postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku w terminie 14 dni od dnia jego uprawomocnienia się.

Regulacja powyższa w sposób właściwy rozwiązuje problemy związane z możliwymi opóźnieniami związanymi z nadawaniem numeru identyfikacyjnego, a przede wszystkim z potwierdzeniem statusu spadkobiercy w postanowieniu o stwierdzeniu nabycia spadku. Możliwość dołączenia dowodu wszczęcia postępowania i uprawdopodobnienia w ten sposób faktu, że jest się spadkobiercą, zdecydowanie ułatwia uzyskanie płatności. Nie byłoby właściwe, aby z powodu przewlekłości postępowania sądowego pozbawiać rolnika prawa do płatności. Zaznaczyć należy, że w następnych latach po śmierci rolnika, w sytuacji gdy spadkobierca objął w posiadanie grunt³⁴ może on – bez względu na posiadany tytuł prawny do gruntu lub jego brak oraz bez względu na to, czy uzyska status spadkobiercy – wystąpić o płatności jako osoba faktycznie władająca gruntem.

Zgodnie z art. 22 ust. 6 u.p.b., jeżeli z postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku wynika, że uprawniony do nabycia spadku jest więcej niż jeden spadkobierca, to spadkobierca wstępujący do postępowania w sprawie przyznania płatności jest obowiązany do dołączenia do wniosku oświadczeń pozostałych spadkobierców, że wyrażają oni zgodę na jego wstąpienie w miejsce spadkodawcy i przyznanie mu płatności. O ile reprezentowanie wspólnych interesów przez jednego spadkobiercę jest zrozumiałe, o tyle warunek uzyskania zgody na przyznanie płatności tylko jednemu ze spadkobierców budzić może uzasadnione wątpliwości.

³⁴ Dotyczy to oczywiście nie tylko spadkobiercy, lecz każdego, kto obejmie grunt w posiadanie i będzie uprawiał ten grunt zgodnie z normami.

Pomimo administracyjnoprawnego charakteru płatności należy przyjąć, że możliwe jest zawarcie umowy pomiędzy spadkobiercami dotyczącej podziału kwoty płatności między nimi.

W przypadku braku prawomocnego postanowienia sądu, ustawodawca za wystarczające uznaje dołączenie do wniosku o płatność, wniosku o stwierdzenie nabycia spadku. Jeśli wniosek o stwierdzenie nabycia spadku obejmuje nabycie spadku przez kilku spadkobierców, ustawa nie przewiduje konieczności dołączania do wniosku o wstąpienie do postępowania dotyczącego płatności, oświadczeń pozostałych osób, które wymienione są jako spadkobiercy, że wyrażają zgodę na wstąpienie tego spadkobiercy na miejsce spadkodawcy i przyznanie mu płatności. Umożliwia to złożenie przez spadkobierców kilku wniosków o płatności. W omawianej sytuacji Agencja powinna zastosować analogię i wezwać osoby, które wystąpiły z wnioskami o przyznanie płatności, do dołączenia zgody pozostałych osób, które zostały wskazane we wniosku o stwierdzenie nabycia spadku jako spadkobiercy. Gdy natomiast wnioski o przyznanie płatności wskazują, jako spadkobiercę powołanego do spadku zupełnie inne osoby, należy zawiesić postępowania wszczęte na skutek złożonych wniosków do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia postępowania o stwierdzenie nabycia spadku.

Decyzję w sprawie przyznania płatności wydaje się po złożeniu przez spadkobiercę prawomocnego postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku. Termin do złożenia postanowienia wynosi 14 dni od dnia jego uprawomocnienia się. Jeżeli spadkobierców będzie kilku, płatność przysługiwać będzie temu, który przedstawi zgodę pozostałych współspadkobierców na przyznanie mu płatności. W przypadku gdy w postanowieniu o stwierdzeniu nabycia spadku wnioskodawca nie będzie wymieniony jako spadkobierca, wydana zostanie decyzja o odmowie przyznania płatności. Osoby, których status spadkobiercy został potwierdzony w postanowieniu o stwierdzeniu nabycia spadku, a nie złożyły w terminie wniosku o przyznanie im płatności objętych wnioskiem spadkodawcy, nie mogą już takiego wniosku złożyć z uwagi na zawity charakter terminu do jego złożenia.

Postępowanie w sprawie przyznania płatności zawiesza się do czasu zakończenia postępowania w sprawie stwierdzenia nabycia spadku na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Rozstrzygnięcie i wydanie decyzji w sprawie płatności zależy bowiem od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez sąd. Po złożeniu prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, Agencja z urzędu lub na wniosek strony podejmuje postępowanie w sprawie.

5. Prawo do płatności spadkobiercy w przypadku, gdy śmierć nastąpiła po doręczeniu decyzji o przyznaniu płatności

Stosownie do art. 27 u.p.b., w przypadku gdy rolnik zmarł po doręczeniu decyzji w sprawie przyznania płatności³⁵, należność z tytułu płatności jest przedmiotem dziedziczenia, a spadkobiercy rolnika przysługują prawa, które przysługiwałyby spadkodawcy jako stronie postępowania. Regulacja ta pozwala spadkobiercy między innymi na odwołanie się od decyzji w sprawie przyznania płatności. Powołany przepis nie wymaga, aby spadkobierca spełniał przesłanki podmiotowe określone w art. 7 u.p.b. Przedmiotem sukcesji jest bowiem prawo do płatności w kwocie określonej w doręczonej decyzji, a decyzja ta wiąże organ od dnia jej doręczenia. Organ administracji przyznając płatności ustalił, że spadkodawca wnioskujący o płatność spełnił warunki do ich przyznania, między innymi w związku z rocznym utrzymywaniem gruntów w warunkach uzasadniających przyznanie płatności. Śmierć rolnika uniemożliwia jedynie wypłatę należnej kwoty.

W celu wypłaty należności spadkobierca składa wniosek do kierownika biura powiatowego ARiMR o wypłatę płatności wraz z prawomocnym postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku w terminie 14 dni od uprawomocnienia się tego postanowienia, jednak nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia decyzji spadkodawcy. Termin ma charakter materialnoprawny i nie można stosować do niego proceduralnej instytucji przywrócenia. W przypadku niezłożenia przez spadkobiercę wniosku o wypłatę płatności albo w przypadku wydania decyzji o odmowie wypłaty płatności decyzja w sprawie przyznania płatności lub płatności cukrowej wygasa z mocy prawa. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej należy do kierownika biura powiatowego ARiMR, tj. organu, który wydał decyzję w pierwszej instancji – stosownie do art. 162 § 1 k.p.a. – i następuje w formie decyzji. Jest to rozstrzygnięcie wydane w I instancji w nowej sprawie, dotyczy bowiem bezprzedmiotowości innej decyzji³⁶. Decyzja stwierdzająca wygaśnięcie decyzji w sprawie przyznania płatności wywołuje skutki prawne *ex tunc* – od dnia, w którym upłynął 6-miesięczny termin do złożenia wniosku.

³⁵ Jednocześnie uregulowano w art. 27 u.p.b. los prawny płatności obszarowej, płatności cukrowej, płatności do pomidorów lub pomocy do rzepaku.

³⁶ Wyrok NSA z 7 lipca 1988 r., II SA 1676/87, ONSA 1989, nr 2, poz. 60.

Sześciomiesięczny termin określony przez ustawodawcę dla złożenia wniosku o wypłatę, liczony od doręczenia decyzji w sprawie przyznania płatności spadkodawcy, jest bardzo krótki, w szczególności w sytuacji, gdy śmierć wnioskującego rolnika nastąpiła po upływie pewnego czasu od doręczenia decyzji. Jego niezachowanie przez wnioskodawcę może wynikać z przyczyn obiektywnych, na które strony nie mają wpływu. W szczególności może być to spowodowane brakiem prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nabycia spadku jest – co prawda – w większości wypadków stosunkowo proste i z reguły nie jest przewlekłe, gdyż określa się w nim jedynie krąg uprawnionych spadkobierców, jednak niejednokrotnie czas trwania tego postępowania zdecydowanie przekracza 6 miesięcy. Wymóg dołączenia prawomocnego postanowienia jest nie do spełnienia w przypadku, gdy zostanie ono zaskarżone. Ustawodawca potraktował spadkobierców w sposób wyjątkowo restrykcyjny, określając 6-miesięczny termin, natomiast w art. 38 u.p.b., w sytuacji gdy kwota z tytułu płatności nie może być przekazana na rachunek bankowy rolnika z przyczyn niezależnych od Agencji, możliwe jest stwierdzenie wygaśnięcia decyzji w sprawie przyznania płatności, jeżeli upłynęło co najmniej 2 lata od dnia, gdy decyzja stała się ostateczna. Przedłużenie 6-miesięcznego terminu pozwoliłoby zakończyć większość nawet spornych postępowań spadkowych.

6. Podsumowanie

Regulacja przeniesienia prawa do płatności w drodze spadkobrania należy do domeny prawa krajowego. Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego uregulowała przypadki sukcesji *in mortis causa*, gdy następstwo proceduralne, jako rezultat następstwa prawnego, jest skutkiem śmierci osoby fizycznej.

Regulacja art. 22 i 27 powołanej ustawy odpowiada treścią art. 30 § 4 k.p.a., przewidującego w razie śmierci strony w czasie trwania postępowania, wstąpienie w jej miejsce następców prawnych, jeżeli sprawa dotyczy praw zbywalnych lub dziedzicznych. Ze względu na administracyjnoprawny, a nie cywilnoprawny charakter płatności do gruntów rolnych, regulacja powołanego przepisu k.p.a. nie miałyby zastosowania. W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego oraz w orzecznictwie wskazuje się zgodnie, że prawa i obowiązki nabyte w postępowaniu administracyjnym są w zasadzie niezbywalne, z wyjątkiem praw i obowiązków

ków o charakterze cywilnoprawnym³⁷. Podstawą sukcesji płatności do gruntów rolnych są zatem przepisy u.p.b. Bez regulacji art. 22 u.p.b. w przypadku śmierci rolnika postępowanie administracyjne podlegałoby umorzeniu, zaś w razie braku regulacji art. 27 u.p.b. decyzja o przyznaniu płatności wygasłaby. W obu przypadkach spadkobiercy nie mogliby uzyskać płatności do gruntów objętych wnioskiem spadkodawcy. Prawo do płatności bezpośredniej zgodnie z regulacją prawną obowiązującą w Polsce nie jest bowiem dziedziczne. Co prawda, ustawodawca użył w art. 27 ust. 3 u.p.b. sformułowania, że płatność „jest przedmiotem dziedziczenia”, nie zmienia to jednak administracyjnoprawnego charakteru płatności, aktualna pozostaje bowiem metoda polegająca na jednostronnym kształtowaniu stosunku prawnego łączącego spadkobierców rolnika z Agencją. Ustawodawca, rozstrzygając w art. 27 pkt 3 u.p.b., że należność z tytułu płatności jest przedmiotem dziedziczenia, zdecydował wyłącznie o uprawnieniu spadkobierców do uzyskania należności administracyjnoprawnej, nie zmienił natomiast charakteru płatności.

Ustawodawca rozwiązał problem następstwa prawnego w sposób budzący wątpliwości prawne, ale jednocześnie pozwalający na maksymalne uproszczenie postępowania. Biorąc pod uwagę ponad milion czterysta tysięcy wniosków o płatności, takie uproszczenie jest koniecznością.

Do kontrowersyjnych prawnie rozwiązań należy między innymi przyjęcie, że uczestnikiem postępowania o przyznanie płatności staje się tylko jeden spadkobierca, na którego pozostali wyrażą zgodę. W razie braku zgody płatności za dany rok nie otrzyma żaden ze spadkobierców. Brak jednocześnie możliwości rozliczenia płatności między spadkobiercami, mimo że mogą oni być współposiadaczami gruntów³⁸. Wobec administracyjnoprawnego charakteru płatności wątpliwości budzić może możliwość zawierania umów dotyczących płatności.

Do wad rozwiązań ustawowych należy zaliczyć również problem zbyt krótkich terminów związanych z dochodzeniem praw do płatności. Postę-

³⁷ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2005, wersja internetowa, komentarz do art. 30, pkt IV; por. powołane tam: wyrok NSA z 28 listopada 1989 r., II SA 1021/89 (niepublikowany) i wyrok NSA z 15 lipca 1982 r., II SA 833/82 (niepublikowany).

³⁸ Uwagi te odnoszą się też do braku uregulowania w ustawie rozliczeń między współposiadaczami. W sytuacji gdy mamy do czynienia z gruntami znajdującymi się we współwłasności (współposiadaniu) tylko jedna osoba, na którą wyrażą zgodę pozostali, może być uczestnikiem postępowania i może otrzymać płatności. Brak jednocześnie regulacji kwestii wzajemnych rozliczeń otrzymanych płatności.

powanie o stwierdzenie nabycia spadku nie należy do przewlekłych. W praktyce występują jednak sytuacje, gdy śmierć rolnika nastąpiła po upływie kilku miesięcy po doręczeniu decyzji o przyznaniu płatności, postanowienie staje się przedmiotem zaskarżenia, a terminy sądowe – często bez winy stron – wyznaczane są w taki sposób, że niemożliwe staje się zachowanie terminów przewidzianych w art. 27 u.p.b. W takich przypadkach sąd powszechny powinien, respektując przepisy administracyjne, rozstrzygnąć sprawę w takim czasie, aby było możliwe uzyskanie płatności. W przeciwnym przypadku należy dopuścić dochodzenie roszczeń za przewlekłe prowadzenie postępowania, jeżeli upływ terminu nie był spowodowany postawą uczestników postępowania a działaniem (a raczej niedziałaniem) sądu.

Podstawowa wątpliwość jest jednak związana z charakterem prawnym instrumentów finansowych, takich jak płatności. Administracyjnoprawny charakter płatności krzyżuje się z próbą traktowania wypłaty płatności jako wierzytelności. Rozwiązania krajów tzw. starej Unii, w których po reformie Fischlera” z 2003 r. uprawnienia do płatności mogą być przedmiotem obrotu, wskazuje, że ich charakter coraz bardziej będzie nabierał cech cywilnoprawnych.

TRANSFER OF AGRICULTURAL LAND IN CASE OF INHERITANCE AND THE RIGHT TO AREA PAYMENTS

S u m m a r y

The Act on payments within the framework of direct support schemes of 26 January 2007 deals with cases of mortis causa succession when the proceedings for granting payments are met with the death of a farmer, giving rise to procedural consequences. Direct payments in the new Member States – including Poland – cannot be transferred. Only in exceptional circumstances does the legislator allow for the shift of a person entitled to payment. Such specific situations include (a) transfer of all land within agricultural holding and (b) death of the farmer on condition that all land subject to an aid application is transferred.

The aim of the paper is to determine the legal effects (both in the sphere of public and private law) caused by the death of the testator. What is also highlighted is the different legal situation of inheritors depending on the date of death of the farmer, i.e. whether it occurred before or already after the proceedings on granting payment have been accomplished. The legislator seems to have solved the issue of procedural succession in a manner that takes into account the specific character of the procedure in question and which allows for its maximum simplification. However, a few of those solutions still raise some doubts.

IL TRASFERIMENTO DEL GODIMENTO DEI FONDI RUSTICI A SEGUITO DI SUCCESSIONE E IL TITOLO ALL'AIUTO

Riassunto

Nella legge del 26.01.2007 sui pagamenti di sostegno diretto sono stati regolati i casi della successione *mortis causa* riguardanti i titoli all'aiuto. I pagamenti nei Paesi che hanno aderito all'Unione Europea nel 2004, tra cui anche la Polonia, non sono oggetto di circolazione. Il legislatore solo in alcuni casi ammette il cambiamento del soggetto legittimato al pagamento, ossia in caso di trasferimento dell'azienda agricola e in caso di morte dell'agricoltore legittimato. In entrambi i casi, il cambiamento del soggetto legittimato al pagamento comporta il trasferimento del godimento dei fondi rustici di cui alla domanda di erogazione dell'aiuto.

L'oggetto della trattazione è la determinazione degli effetti giuridici che la morte del soggetto legittimato al diritto all'aiuto comporta nella sfera di diritto pubblico e privato, con particolare riferimento alla differente conformazione delle situazioni giuridiche degli eredi a seconda del momento della morte: prima e dopo la conclusione del procedimento amministrativo riguardante l'assegnazione del diritto all'aiuto. Il legislatore ha risolto il problema della successione nel processo, semplificando la relativa procedura. Alcune soluzioni adottate suscitano però perplessità.