

WYBRANE ZAGADNIENIA Z PROBLEMATYKI ROLNEJ W ORZECZNICTWIE SĄDOWYM

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących stosunków rolnych*

1. Płatności dla gospodarstw niskotowarowych

Pomoc finansowa dla gospodarstw niskotowarowych, jako szczególna forma wsparcia finansowego dla nowych państw członkowskich, wprowadzona została Traktatem akcesyjnym dotyczącym warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE, L 03, 236.33).

* Opracowanie obejmuje orzeczenia z 2009 r., zamieszczone w zbiorze orzeczeń na stronach internetowych Sądu.

Traktatem akcesyjnym zmienione zostało rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z EFOGR poprzez dodanie rozdziału IXa zatytułowanego „Szczególne środki dla nowych państw członkowskich”. W rozdziale tym art. 33b dotyczy wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych w trakcie restrukturyzacji i zawiera następującą definicję takiego gospodarstwa: „Dla celów niniejszego artykułu pojęcie ‘gospodarstwa niskotowarowego’ oznacza gospodarstwa, produkujące głównie na własne potrzeby, ale również sprzedające część swojej produkcji”.

W Polsce zadania oraz właściwość jednostek organizacyjnych i organów w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich, w dniu rozstrzygnięcia wniosku, określały ustawa z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej¹¹ oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej rozporządzenie Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich¹².

Przepis § 3 rozporządzenia określał przesłanki, jakie musi spełniać producent rolny będący osobą fizyczną, aby otrzymać wsparcie finansowe dla gospodarstwa niskotowarowego. Jedną z takich przesłanek jest prowadzenie działalności rolniczej w gospodarstwie będącym gospodarstwem niskotowarowym o wielkości ekonomicznej co najmniej 2 EJW (ESU) i nie więcej niż 4 EJW (ESU) w rozumieniu decyzji nr 85/377/EWG z 7 czerwca 1985 r. ustanawiającej wspólnotową typologię gospodarstw rolnych¹³. Powołane rozporządzenie nie zawiera innej definicji gospodarstwa rolnego, nie wprowadza kryterium wielkości powierzchni, ani nie odsyła do definicji gospodarstwa rolnego zawartych w innych aktach prawnych. Również ustawa z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich nie zawiera definicji gospodarstwa rolnego.

Z kolei, zgodnie z treścią § 3 pkt 3a powołanego rozporządzenia, pomoc może być przyznana producentowi rolnemu będącemu osobą fizyczną, który prowadzi działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym stanowiącym przedmiot odrębnej własności producenta rolnego lub jego małżonka, lub przedmiot ich współwłasności. Tym samym producent rolny, który jest współwłaścicielem gospodarstwa rolnego z innymi osobami fizycznymi, nie spełnia tej przesłanki, bez względu na źródło powstania współwłasności, jak również bez względu na związki rodzinne i pokrewieństwo zachodzące między współwłaścicielami. Te dwie wskazane wyżej przesłanki, od spełnienia których uzależnione było nabycie prawa do pomocy finansowej dla gospodarstw niskotowarowych, stały się w praktyce przedmiotem sporów i wątpliwości, co znalazło swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

¹¹ Dz. U. 2003, Nr 229, poz. 2273 z późn. zm.

¹² Dz. U. 2004, Nr 286, poz. 2870.

¹³ Dz. Urz. UE, L. 85.220.1; Dz. Urz. UE – sp.03-6-198.

1.1. W sprawie o sygn. II GSK 326/09 Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z 22 lipca 2009 r., oddalił skargę kasacyjną organu, podzielając stanowisko sądu pierwszej instancji (sygn. III SA/Kr 276/06). W sprawie tej, w której organ administracji odmówił przyznania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych, wskazując na treść § 3 ust. 1 pkt 3a powoływanego rozporządzenia, gospodarstwo rolne stanowiło współwłasność skarżącej i jej dzieci, a źródłem tej współwłasności było dziedziczenie na podstawie ustawy po zmarłym mężu i ojcu.

Sąd I instancji, rozpoznając przedmiotową sprawę, stanął przed koniecznością odpowiedzi na pytanie, czy Rada Ministrów, wprowadzając w § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z 7 grudnia 2004 r.¹⁴ wymóg, iż gospodarstwo rolne ma „stanowić przedmiot odrębnej własności producenta rolnego albo jego małżonka, albo przedmiot ich współwłasności”, nie przekroczyła zakresu delegacji ustawowej i nie naruszyła podstawowych zasad konstytucyjnych. Konsekwencją takiej decyzji jest bowiem zróżnicowanie w sposób nieuzasadniony sytuacji prawnej potencjalnych beneficjentów tej pomocy.

Należy zaznaczyć, że stanowiący delegację ustawową przepis art. 3 ust. 2 ustawy z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej nie zawierał kryterium pozwalającego na różnicowanie sytuacji prawnej beneficjentów będących osobami fizycznymi, podobnie jak wskazane wcześniej rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999. W rozpoznawanej sprawie sąd ocenił, że przepis § 3 ust. 1 pkt 3a rozporządzenia wydany został z naruszeniem delegacji ustawowej, a w konsekwencji jest sprzeczny zarówno z ustawą, jak i Konstytucją i odmówił jego zastosowania.

Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji, sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Zasada ta jest powtórzona w art. 4 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i daje podstawę do incydentalnej kontroli przez sąd przepisów prawa, które są usytuowane poniżej ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę kasacyjną wniesioną przez organ, zawiesił postępowanie, albowiem Prezes NSA wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że § 3 ust. 1 pkt 3a rozporządzenia RM z 7 grudnia 2004 r. jest niezgodny z delegacją ustawową, tj. z art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że ograniczył prawo do otrzymania płatności dla gospodarstw niskotowarowych wyłącznie do producentów rolnych prowadzących działalność

¹⁴ Rozporządzenie RM z 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich.

rolniczą w gospodarstwie rolnym stanowiącym przedmiot ich własności lub jego małżonka, albo ich współwłasności.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 24 marca 2009 r. (sygn. U 6/07) umorzył postępowanie w sprawie powyższego wniosku ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu. Jako podstawę prawną umorzenia postępowania wskazano art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym postępowanie umarza się, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny szczegółowo odniósł się do tej kwestii, rozważając, kiedy „w sensie konstytucyjnym” przepis traci moc obowiązującą, a także poczynił uwagi na temat miejsca rozporządzeń w systemie źródeł prawa polskiego. W tej ostatniej kwestii Trybunał Konstytucyjny uznał, że w świetle Konstytucji nie jest dopuszczalne uregulowanie zakresu podmiotowego świadczeń wypłacanych z funduszy Unii Europejskiej w rozporządzeniu z pominięciem ustawy.

W takich okolicznościach Naczelny Sąd Administracyjny podjął zawieszone postępowanie i po rozpoznaniu sprawy oddalił skargę kasacyjną organu jako niezasadną. W uzasadnieniu podtrzymano argumenty podnoszone przez sąd I instancji, dodatkowo wskazując na cele, jakie spełniać powinna pomoc finansowa dla gospodarstw niskotowarowych.

1.2. W sprawie o sygn II GSK 319/09 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 lipca 2009 r. uwzględnił skargę kasacyjną skarżącego, uchylił zaskarżony wyrok sądu I instancji (sygn. II SA/Łd 796/06) oraz decyzję organu II instancji i utrzymany w mocy decyzję I instancji. W sprawie tej organ administracji odmówił przyznania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych, wskazując, że wielkość ekonomiczna gospodarstwa rolnego (ESU) została przez skarżącego wyliczona z uwzględnieniem nie tylko gruntów stanowiących własność producenta rolnego, ale również gruntów dzierżawionych. Argumentem takiej decyzji był fakt, że § 3 ust. 1 pkt 3a rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. stanowi tylko o gruntach stanowiących własność producenta rolnego, jego współmałżonka albo będących ich współwłasnością, a zatem wielkość ekonomiczna wskazana we wniosku powinna być pomniejszona o standardową nadwyżkę uzyskaną z upraw na gruntach niestanowiących przedmiotu własności producenta rolnego, czyli na gruntach dzierżawionych. Tak wyliczona wielkość ekonomiczna gospodarstwa wynosiła 1,59 ESU, nie został więc spełniony wymóg określony w treści § 3 ust. 1 pkt 3b powoływanego rozporządzenia, odnoszący się do wielkości ekonomicznej gospodarstwa, która powinna wynosić co najmniej 2 ESU i nie więcej niż 4 ESU. Sąd I instancji podzielił pogląd organu administracji.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał co następuje: rozporządzenie z 7 grudnia 2004 r. wydane zostało na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, która to ustawa stanowi w art. 5 ust. 1a, iż pomoc finansowa w zakresie

wspierania rozwoju obszarów wiejskich jest udzielana na wniosek producenta rolnego w rozumieniu przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Z art. 3 ust. 1 i 3 tej ustawy wynika zaś, że producentem rolnym jest m.in. posiadacz gospodarstwa rolnego, rozumianego jako nieruchomość rolna, w tym również dzierżawca.

Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 28 listopada 2003 r., Rada Ministrów została upoważniona do określenia szczegółowych warunków i trybu udzielania, wstrzymywania, zawieszania, zwracania i zmniejszania pomocy finansowej na działania objęte planem rozwoju obszarów wiejskich. Z delegacji tej nie wynika, aby Rada Ministrów została upoważniona do zawężenia kręgu podmiotów uprawnionych do skorzystania z pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych jedynie do beneficjentów legitymujących się prawem własności.

Skoro w ustawie określono krąg beneficjentów tej pomocy (producenci rolni w rozumieniu przepisów o krajowym systemie ewidencji), to należy przyjąć, że w części, w której przepis wykonawczy, tj. § 3 ust. 1 pkt 3a rozporządzenia RM z 7 grudnia 2004 r., wprowadził ograniczenia podmiotowe do otrzymania płatności dla gospodarstwa niskotowarowego wyłącznie dla producentów rolnych prowadzących działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym stanowiącym przedmiot odrębnej własności producenta rolnego, jego małżonka albo przedmiot ich współwłasności, rozporządzenie zostało wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do skorzystania z tych środków, zawarte w § 3 ust. 1 pkt 3a cytowanego rozporządzenia, wykracza poza upoważnienia ustawowe. Jak podkreślił NSA, nietrafna jest teza sądu I instancji, który wskazał, że organy prawidłowo przyjęły do wyliczenia wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego tylko grunty stanowiące własność skarżącego.

Dodatkowo NSA wskazał, że również Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 24 marca 2009 r. (sygn. U 6/07) odniósł się do przepisu § 3 ust. 1 pkt 3a rozporządzenia RM z 7 grudnia 2004r. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał stwierdził, że zakres podmiotowy pomocy dla gospodarstw niskotowarowych nie został określony w obowiązujących bezpośrednio aktach prawa UE, materia ta nie może być zatem przedmiotem samoistnej regulacji w akcie wykonawczym. Określenie zakresu podmiotowego świadczeń należy bowiem do materii ustawowej, wobec powyższego § 3 ust. 1 pkt 3a rozporządzenia RM z 7 grudnia 2004 r. wydany został z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

2. Ewidencja producentów, ewidencja gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności

W sprawie o sygn. II GSK 1029/08 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 lipca 2009 r. uwzględnił skargę kasacyjną organu, uchylił wyrok sądu I instancji i oddalił skargę skarżącej.

Przedmiotem sporu była kwestia wpisu skarżącej do ewidencji producentów i nadanie numeru identyfikacyjnego w sytuacji, gdy małżonek skarżącej był już zarejestrowany w Krajowym Systemie Ewidencji Producentów i został mu nadany numer identyfikacyjny. Organy administracyjne odmówiły skarżącej wpisu do ewidencji i nadanie numeru identyfikacyjnego wskazując na treść przepisu art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności¹⁵, zgodnie z którym w przypadku małżonków nadaje się jeden numer identyfikacyjny temu małżonkowi, co do którego współmałżonek wyraził pisemną zgodę. Z kolei skarżąca argumentowała, że zarówno gospodarstwo rolne prowadzone przez nią, jak i gospodarstwo rolne prowadzone przez małżonka należą do ich majątków osobistych.

Sąd I instancji uwzględniając skargę przyjął, że przepis art. 12 ust. 4 ustawy nie przewiduje wyjątków od zasady nadawania numeru identyfikacyjnego tylko jednemu małżonkowi, niemniej nie oznacza to, aby takich wyjątków nie było. Zdaniem sądu I instancji, małżonkom można nadać osobne numery identyfikacyjne, jeżeli istnieje między nimi rozdzielność majątkowa w rozumieniu przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, małżonkowie prowadzą dwa odrębne gospodarstwa rolne i każde z nich jest samodzielne pod względem technicznym i ekonomicznym. Ponadto – zdaniem sądu I instancji – stanowiska organu administracji nie da się obronić, biorąc także pod uwagę definicję gospodarstwa rolnego zawartą w art. 55³ k.c. (na marginesie tej sprawy trzeba zaznaczyć, że takie stanowisko było również prezentowane m.in. w wyrokach: WSA w Lublinie z 8 października 2008 r., (sygn. I SA/Lu 250/08), WSA w Bydgoszczy z 28 kwietnia 2009 r. (sygn. II SA/Bd 131/09).

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił poglądu sądu I instancji, ponieważ pogląd ten narusza przepis prawa materialnego, a mianowicie art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów. Jak podkreślił NSA, kwestia wpisu do ewidencji producentów i nadanie numeru identyfikacyjnego, niezbędnych dla ubiegania się o świadczenia objęte programami pomocowymi Unii Europejskiej, normowana jest bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa publicznego. Przepisy prawa prywatnego mogłyby znaleźć zastosowanie tylko wtedy, gdy wyraźnie tak stanowiłby odpowiedni przepis normujący kwestie związane z objęciem danego działania programem pomocowym. A zatem posiadanie odrębnego gospodarstwa rolnego ze strony współmałżonka producenta rolnego, który wpisany jest do ewidencji producentów i legitymuje się numerem identyfikacyjnym, nie uprawnia współmałżonka – posiadającego oddzielne gospodarstwo rolne jako majątek osobisty – do ubiegania się o wpis do ewidencji producentów i nadanie numeru identyfikacyjnego, albowiem brak przepisu, który pozwalałby na uwzględnienie takiego wniosku.

¹⁵ Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76 ze zm.

3. Renty strukturalne

3.1. W sprawie o sygn. II GSK 68/09 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 września 2009 r. sformułował następującą tezę: „W żadnym przepisie rozporządzenia z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania ‘Renty strukturalne’¹⁶ nie preferuje się i nie różnicuje wysokości renty strukturalnej w zależności od tego, czy przeniesienie własności użytków rolnych powiększyło jedno lub kilka gospodarstw rolnych. Oznacza to, że w miejsce niektórych warunków przewidzianych w § 6 ust. 1 pkt 2 lit. b) dla przekazania gospodarstwa przy ubieganiu się o rentę strukturalną w podstawowej wysokości, należy wprowadzić zmiany wynikające z § 12 ust. 5”¹⁷.

W niniejszej sprawie przedmiotem sporu była wykładania § 12 ust. 5 powołanego wyżej rozporządzenia z 19 czerwca 2007 r. Przepis ten stanowi, że wysokość renty strukturalnej zwiększa się o 15% kwoty najniższej emerytury w przypadku przekazania osobie w wieku poniżej 40 lat gospodarstwa rolnego, o którym mowa w § 6 ust. 1 pkt 2, o łącznej powierzchni użytków rolnych większej niż 10 ha.

Ze stanu faktycznego sprawy wynika, że wnioskodawca złożył do organu I instancji wnioski o przyznanie renty strukturalnej. Po otrzymaniu postanowienia wydanego przez organ I instancji o spełnieniu warunków wstępnych wymaganych do uzyskania renty, wnioskodawca i jego małżonka przekazali w drodze darowizny 13,51 ha użytków rolnych (synowi – 8,16 ha, zięciowi – 5,35 ha). Decyzją organu I instancji przyznana została wnioskodawcy renta strukturalna. Ustalając wysokość renty strukturalnej organ I instancji nie uwzględnił jednak zwiększenia tej kwoty zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia. Organ II instancji po rozpatrzeniu odwołania utrzymał w mocy decyzję organu I instancji, argumentując, że wnioskodawca nie spełnił przesłanki przyznania zwiększenia renty o 15%, ponieważ żadna z osób przejmujących gospodarstwo rolne nie otrzymała co najmniej 10 ha użytków rolnych.

Uchylając obie wskazane decyzje, sąd I instancji stwierdził, że organy obu instancji dokonały błędnej wykładni § 12 ust. 5 rozporządzenia z 19 czerwca 2007 r., a Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną organu, podzielając stanowisko sądu I instancji. W uzasadnieniu wyroku NSA wskazał, że przepis § 12 ust. 5 rozporządzenia nie zawiera samodzielnej normy prawnej, lecz odsyła do § 6 ust. 1 pkt 2 po to, aby w drodze wykładni zbudować ją na podstawie przesłanek składających się łącznie na uprawnienie rolnika do zwiększenia renty strukturalnej o 15%.

Należy przypomnieć, że prawo do renty strukturalnej jest uzależnione od spełnienia szeregu ściśle określonych warunków, w tym przekazania gospodarstwa rolnego w całości na rzecz jednego następcy (§ 6 ust. 1 pkt 2a), bądź na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw przez odpłatne lub nieodpłatne przeniesienie własności użytków rolnych wchodzących w jego skład (§ 6 ust. 1 pkt 2b). W obu sytuacjach obo-

¹⁶ Dz. U. 2007, Nr 109, poz. 750.

¹⁷ LEX, nr 550303.

wiążują minimalne normy obszarowe przekazywanego gospodarstwa (§ 4 pkt 5). Jeżeli gospodarstwo obejmuje następcą rozpoczynający po raz pierwszy działalność rolniczą, nie mając ukończonych 40 lat życia w dniu złożenia wniosku o rentę strukturalną (§ 2 pkt 3), dotychczasowe gospodarstwo zmienia właściciela. Jeśli dochodzi do przekazania użytków rolnych na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw, dotychczasowe gospodarstwo też przestaje istnieć, z tą jednak różnicą, że wzmacnia zdolność produkcyjną już istniejących gospodarstw rolników, którzy nie ukończyli 50 roku życia (§ 7 ust. 1 pkt 1 lit. a *in fine*). Do tak sformułowanych wymogów należy odnieść dwa dodatkowe, określone w § 12 ust. 5 jako niezbędne do uzyskania podwyższonej renty strukturalnej o 15% kwoty najniższej emerytury. Nie ulega wątpliwości, że dotyczą one wieku osoby (40 lat), której przekazuje się gospodarstwo i łącznej powierzchni użytków rolnych (więcej niż 10 ha) przekazywanego gospodarstwa. Jak podkreśla NSA, żaden przepis rozporządzenia z 19 czerwca 2007 r. nie preferuje i nie różnicuje wysokości renty strukturalnej w zależności od tego, czy przeniesienie własności użytków rolnych powiększyło jedno, czy kilka gospodarstw rolnych.

3.2. W sprawie o sygn. II GSK 519/08 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 marca 2009 r. oddalił skargę kasacyjną organu, podzielając stanowisko sądu I instancji. W rozpoznawanej sprawie organ I instancji z urzędu wznowił postępowanie w sprawie zakończonej wydaniem decyzji o przyznaniu renty strukturalnej. Przesłanką wznowienia postępowania było uzyskanie przez organ informacji o posiadaniu przez wnioskodawcę działek, które nie zostały wykazane we wniosku o rentę strukturalną.

W trakcie postępowania ustalono, że wnioskodawca jest współwłaścicielem w 1/6 części z 10,71 ha użytków rolnych, odziedziczonych po ojcu skarżącego. W związku z powyższym organ I instancji uchylił własną decyzję o przyznaniu renty strukturalnej i odmówił jej przyznania, wskazując jako podstawę prawną § 4 pkt 4 i 5, § 6 ust. 1, § 9 w zw. z § 20 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r.¹⁸ W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że powodem odmowy przyznania renty strukturalnej był fakt, że wnioskodawca nie przekazał wszystkich gruntów, które były w jego posiadaniu. W odwołaniu skarżący wskazał, że sporne działki otrzymał wraz z matką i siostrą w spadku po ojcu. Oświadczył również, że grunty te są od szeregu lat przedmiotem dzierżawy. Organ II instancji utrzymał w mocy decyzję organu I instancji, podkreślając, że w myśl § 6 powoływanego rozporządzenia warunek przekazania gospodarstwa rolnego jest spełniony wówczas, gdy zostały przekazane wszystkie użytki rolne wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, będące zarówno w posiadaniu wnioskodawcy, jak i jego małżonka (dotyczy to również współposiadania).

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskanie rent strukturalnych, objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2004, Nr 114, poz. 1191 ze zm.

Sąd I instancji uwzględnił skargę skarżącego i uchylił zaskarżone decyzje, nie dzieląc poglądu prawnego przedstawionego przez organy administracji, a Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 marca 2009r. oddalił skargę kasacyjną organu. W uzasadnieniu swego wyroku NSA dokonał następującej wykładni wskazanych wyżej norm prawnych: rentę strukturalną przyznaje się producentowi będącemu osobą fizyczną, prowadzącemu na własny rachunek działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym, jeżeli spełnione zostały warunki określone w § 4 pkt 1-7 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r. Do warunków tych zalicza się m.in. przekazanie przez rolnika gospodarstwa rolnego o łącznej powierzchni co najmniej 1 ha (§ 4 pkt 4) oraz zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej (§ 4 pkt 5). W § 6 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia sprecyzowany został warunek przekazania gospodarstwa rolnego, o którym mowa w § 4 pkt 4, warunek ten jest spełniony, gdy zostały przekazane wszystkie użytki rolne wchodzące w skład tego gospodarstwa, będące zarówno przedmiotem odrębnej własności rolnika i jego żony, jak również przedmiotem współwłasności, z zastrzeżeniem § 9 pkt 1.

Natomiast z treści § 9 pkt 1 rozporządzenia wynika, że warunek zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej uważa się za spełniony, jeśli po przekazaniu gospodarstwa rolnego łączna powierzchnia użytków rolnych posiadanych (współposiadanych) przez uprawnionego do renty strukturalnej i jego małżonka nie przekracza 0,5 hektara, a działalność rolnicza prowadzona na tych użytkach służy wyłącznie zaspokajaniu potrzeb własnych uprawnionego oraz osób pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym.

Jak podkreślił NSA, z powyższych przepisów wynika, że negatywną przesłanką uniemożliwiającą przyznanie renty strukturalnej jest posiadanie przez uprawnionego do renty strukturalnej (współposiadanie przez uprawnionego do renty strukturalnej wraz z małżonkiem) gruntów rolnych (użytków rolnych) o powierzchni przekraczającej 0,5 ha i prowadzenie na nich działalności rolniczej innej niż ta, o której mowa w § 9 pkt 1, tj. działalności rolniczej komercyjnej. Dokonując wykładni powyższych przepisów, należy zwrócić uwagę, że w treści § 9 pkt 1 rozporządzenia występuje pojęcie „posiadanie”, a nie „własność”. NSA odwołuje się do przepisu art. 336 k.c., który wskazuje, że istotnym elementem posiadania jest materialny związek osoby z rzeczą, tym samym nie może być wątpliwości, że nie prawo, lecz rzecz leży u podstaw konstrukcji posiadania. Według przeważającej opinii doktryny, posiadanie jest stanem faktycznym, na który składają się dwa elementy: faktyczna władza (*corpus possessionis*) i wola wykonywania tego władztwa dla siebie (*animus rem sibi habendi*).

W związku z powyższym stwierdzić należy, że nie można mówić o posiadaniu bez jego podstawowego elementu określonego jako *corpus*, tj. bez faktycznego władania rzeczą, a sama wola władania jako właściciel (*animus*) do istnienia posiadania jest niewystarczająca. Powyższe rozważania prowadzą NSA do wniosku, że nie ma znaczenia zachowanie przez rolnika udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne, którym nie władał i w którym nie prowadził na własny rachunek działalności rolniczej.

W konkluzji Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że w sytuacji w której zostaje ustalone, iż rolnik (wnioskodawca) ubiegający się o przyznanie renty strukturalnej lub jego małżonek są współspadkobiercami w spadku, który obejmuje także udział w gospodarstwie rolnym, konieczne staje się przeprowadzenie postępowania dowodowego celem ustalenia, czy wymieniony wyżej rolnik (lub jego małżonek) władał gospodarstwem rolnym wchodzącym w skład spadku, a w szczególności czy miał wydzielony fizycznie obszar gruntu i prowadził na nim komercyjną działalność rolniczą. Samo bowiem dziedziczenie udziału w gospodarstwie rolnym potwierdzone prawomocnym postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku nie oznacza ani posiadania tego udziału w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, ani prowadzenia komercyjnej działalności rolniczej, o jakiej mowa w powołanym wyżej rozporządzeniu.

4. Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca

W sprawie o sygn. II OSK 1835/08 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2009 r. oddalił skargę kasacyjną Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dzielając stanowisko Sądu I instancji. W sprawie tej Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi utrzymał w mocy własne postanowienie w przedmiocie zgłoszenia sprzeciwu na wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemca, wskazując na art.106 § 5 k.p.a. oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców¹⁹.

W uzasadnieniu postanowienia wskazano, że przedmiotowe działki należą do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i obejmują grunty orne, tereny mieszkaniowe, nieużytki, nadto dla terenu objętego wnioskiem brak jest obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dodatkowo organ wskazał, że grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa powinny stanowić rezerwę na powiększenie przede wszystkim gospodarstw rodzinnych, gdyż – zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 kwietnia 2003r. o kształtowaniu ustroju rolnego²⁰ – preferowanym nabywcą jest rolnik prowadzący gospodarstwo rodzinne. Ponadto organ podniósł, że wnioskodawca nie uzasadnił, że na cele jego działalności niezbędne jest nabycie nieruchomości o kilkuset hektarowej powierzchni, a także powołując się na art.1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, wskazał, że wydanie zezwolenia byłoby sprzeczne z interesem rolnictwa, gdyż oznaczałoby zgodę na nadmierną koncentrację nieruchomości rolnych w rękach jednego podmiotu.

Sąd I instancji po rozpoznaniu skargi uchylił zaskarżone postanowienie. W uzasadnieniu wyroku Sąd zaznaczył, że kwestia odmowy lub wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca ma charakter uznania administracyjnego, co

¹⁹ Dz. U. z 2004, Nr 167, poz. 1758 ze zm.

²⁰ Dz. U. Nr 64, poz. 592.

jednak nie oznacza dowolności, ponieważ zgodnie z art. 7 k.p.a. organ administracji jest zobowiązany do wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego, rozważenia wszystkich argumentów podniesionych przez stronę i załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywatela, w tym przypadku polskiej spółki prawa handlowego uznawanej za cudzoziemca tylko przy nabyciu nieruchomości.

Sąd wskazał również, że zarówno we wniosku, jak i w skardze wnioskodawca podnosił, że jest od szeregu lat dzierżawcą przedmiotowych nieruchomości, z tego tytułu Agencja Nieruchomości Rolnych poinformowała wnioskodawcę o przysługującym mu prawie pierwszeństwa nabycia nieruchomości zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²¹. Okoliczność ta wymagała uwagi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, albowiem pierwszeństwo w nabyciu tego gruntu może wpływać na ocenę przesłanki określonej w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców jako względy polityki społecznej.

Sąd podkreślił, że powyższy element powinien być uwzględniony przez organ, ponieważ art. 1 ust.1 ustawy o nabywaniu nieruchomości nie przewiduje pozytywnych przesłanek do udzielenia przedmiotowej zgody, zatem – rozumując *a contrario* – należy sięgnąć do art. 1 a ust.1 powołanej ustawy, formułującego przesłanki negatywne, których wystąpienie uniemożliwia wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca. Zgodnie bowiem z art. 1a ust. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości zezwolenie, o którym mowa w art. 1 ust. 1, jest wydawane na wniosek cudzoziemca, jeżeli nabycie nieruchomości przez cudzoziemca nie spowoduje zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a także nie sprzeciwiają się temu względy polityki społecznej i zdrowia społeczeństwa.

Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, podzielił stanowisko Sądu I instancji, a nadto podkreślił, że przepis art. 1 a ust. 6 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców stanowi, iż nabycie nieruchomości rolnych następuje dodatkowo, z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Przewidziane w tej ustawie cele mieszczą się w szerokim rozumieniu pojęcia „względy polityki społecznej” i odesłanie do tego pojęcia nie jest wyrazem błędnej wykładni. Stąd też podstawą uchylenia zaskarżonego postanowienia było naruszenie przepisów postępowania poprzez niewyjaśnienie i nieustosunkowanie się do wszystkich okoliczności sprawy oraz braki uzasadnienia postanowienia w sprawie zgłoszenia sprzeciwu.

ELŻBIETA KREMER

²¹ Dz.U. z 2004r., Nr 208, poz.2128 z zm.