



**MINISTER ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI**
GZsd-0700-72/14

Warszawa, dnia 27 sierpnia 2014 r.

GABINET MARSZAŁKA SENATU
wpiętno dn. 29.08.2014 r.
nr. 3560 podpis. M. Połcień

SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 1.08.14
nr. 5140 podpis. M

**Pan
Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu RP**

Panie Marszałku!

Dot. BPS/043-59-2546/14

Odpowiadając na oświadczenie złożone przez senatora Ryszarda Knosalę podczas 59 posiedzenia Senatu RP w dniu 24 lipca 2014 r. w sprawie bezprawnego korzystania z gruntów Skarbu Państwa uprzejmie informuję, co następuje.

W kwestii płatności bezpośrednich do gruntów użytkowanych przez osoby nie posiadające tytułu prawnego do nieruchomości w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na fakt, że podstawowym celem płatności bezpośrednich jest wsparcie dochodów rolników, a więc osób, które faktycznie prowadzą działalność rolniczą. Stąd też przepisy krajowe wykonujące prawo wspólnotowe w zakresie płatności bezpośrednich ograniczają się do zapewnienia realizacji tego celu i nie powinny służyć regulowaniu innych zagadnień jak np. kwestie stosunków własnościowych i dzierżawnych.

Zgodnie z art. 124 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 9 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. UE L 30 z 31.01.2009, str. 16, z późn. zm.), działki rolne objęte systemem jednolitej płatności obszarowej znajdują się w posiadaniu rolnika w dniu ustalonym przez państwo członkowskie. Jednocześnie, zgodnie z art. 2 lit. a przywołanego rozporządzenia, rolnik oznacza osobę fizyczną lub prawną lub grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej

członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo rolne znajduje się na terytorium Wspólnoty oraz która prowadzi działalność rolniczą. Natomiast w myśl art. 2 lit. b rozporządzenia 73/2009, gospodarstwo oznacza wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego. Przez działalność rolniczą należy natomiast rozumieć produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich, lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska zgodnie z art. 2 lit. c rozporządzenia nr 73/2009. Natomiast płatność bezpośrednia, zdefiniowana w art. 2 lit. d ww. rozporządzenia, oznacza płatność przyznawaną bezpośrednio rolnikom w ramach systemu wsparcia wymienionego w załączniku I do rozporządzenia nr 73/2009, czyli jedynie osobom prowadzącym przytoczoną powyżej działalność rolniczą.

Również rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., które uchyla rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 i ustanawia zasady przyznawania płatności bezpośrednich od 2015 r. posługuje się w odniesieniu do jednolitej płatności obszarowej pojęciem „posiadanie” (art. 36 ust. 5).

Jednocześnie, art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1164, z późn. zm.) stanowi, iż rolnikowi przysługuje jednolita płatność obszarowa do będącej w jego posiadaniu w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności, powierzchni gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, kwalifikujących się do objęcia tą płatnością, jeżeli:

- 1) posiada w tym dniu działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha,
- 2) wszystkie grunty rolne są utrzymywane zgodnie z normami przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności,
- 3) przestrzega wymogów przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności,
- 4) został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Zgodnie z art. 7 ust. 6 przywołanej ustawy, w przypadku, gdy działka rolna stanowi przedmiot posiadania samoistnego i posiadania zależnego, płatności obszarowe przysługują posiadaczowi zależnemu.

Stosownie do art. 336 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93, z późn. zm.) posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny). Termin posiadanie, w przypadku ubiegania się o płatności bezpośrednie, jest odczytywany na podstawie ww. przepisów zawartych w Kodeksie cywilnym. Prawo własności działek rolnych, któremu nie towarzyszy ich posiadanie w rozumieniu tych przepisów, nie stanowi przesłanki do przyznania płatności obszarowych. Płatności bezpośrednie może zatem otrzymać jedynie osoba, która faktycznie uprawia grunty, utrzymuje je w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska (zgodnie z normami) oraz wypełnia wymogi wzajemnej zgodności.

Przytoczone przepisy Unii Europejskiej nie uzależniają prawa do uzyskiwania płatności od posiadania tytułu prawnego do gruntów rolnych. Bezpośrednim celem płatności bezpośrednich jest bowiem wsparcie dochodów rolników, a więc osób faktycznie prowadzących działalność rolniczą.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że płatności są przyznawane posiadaczowi działek rolnych, niezależnie od tytułu prawnego do tych działek. Jednocześnie ustawodawca krajowy nie może swobodnie kształtować rozwiązań w zakresie posiadania tytułu prawnego do gruntów rolnych w celu uzyskania płatności bezpośrednich. Próba uzależnienia przyznania płatności od posiadania tytułu do gruntów, mogłaby zostać oceniona jako niedopuszczalne uzupełnienie przepisów Unii Europejskiej albo naruszenie zakazu dokonywania przez państwa członkowskie „wiążącej wykładni” rozporządzenia wspólnotowego. Przepisy rozporządzenia nr 73/2009 nie upoważniają bowiem państwa członkowskiego do uregulowania tej kwestii. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 lutego 1970 r. sygn. akt 40/69 Bollman, „Ponieważ rozporządzenie (...) wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, nie mogą one – chyba, że co innego stanowi rozporządzenie – podejmować działań na rzecz wykonania rozporządzenia, których przedmiotem byłaby zmiana znaczenia lub uzupełnienie jego przepisów. W zakresie, w jakim państwa członkowskie

przekazały kompetencje stanowienia prawa (...) Wspólnotom, tracą one uprawnienie do stanowienia prawa w tej dziedzinie.”

„Bezpośrednie stosowanie rozporządzenia zakłada, iż rozporządzenie wchodzi w życie, wywierając skutek na korzyść lub obciążając podmioty prawne, nie wymagając przy tym jakichkolwiek działań w celu transformacji w prawo krajowe. (...) Państwa członkowskie nie mogą tym samym podejmować żadnych działań, które naruszałoby wspólnotowy charakter przepisów rozporządzenia i wynikających z nich skutków w odniesieniu do jednostki.(...). Nawet, jeżeli administracja poszczególnych państw członkowskich – w przypadku trudności interpretacyjnych - może czuć się zmuszona do podejmowania działań na rzecz wykonania wspólnotowego rozporządzenia i przy tej okazji do wyjaśniania wątpliwości, to może czynić to jedynie przy poszanowaniu postanowień wspólnotowych. W szczególności urzędy poszczególnych państw członkowskich nie mogą ustalać wiążących reguł interpretacji” (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 31 stycznia 1978 r. sygn. akt 94/77 Fratelli Zerbone Snc przeciwko Amministrazione delle finanze dello Stato). Państwa członkowskie nie zostały upoważnione do precyzowania czy interpretowania w przepisach krajowych pojęcia „posiadanie”, o którym mowa w art. 124 ust. 2 rozporządzenia 73/2009. W szczególności nie zostały upoważnione do wskazywania, czy posiadanie ma być legalne, czy nielegalne. Wszelka „ingerencja” w tym zakresie mogłaby się wiązać z niekorzystnymi konsekwencjami dla Rzeczypospolitej Polskiej, w tym, z wniesieniem skargi do Trybunału Sprawiedliwości.


Należy również podkreślić, że nie jest możliwe wprowadzenie obowiązku okazywania tytułu prawnego przez rolników jedynie w przypadku użytkowania przez nich gruntów rolnych Skarbu Państwa, gdyż stanowiłoby to naruszenie zasady niedyskryminacji beneficjentów. W takim przypadku bowiem część rolników musiałaby się legitymować tytułem prawnym, a część (te osoby, które użytkują grunty należące do innych niż Skarb Państwa podmiotów czy osób fizycznych) byłaby zwolniona z tego obowiązku.

Pragnę także zauważyć, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dysponuje przepisami, pozwalającymi na zweryfikowanie prowadzenia działalności rolniczej przez beneficjentów płatności bezpośrednich. W sytuacji, gdy o płatności do tych samych gruntów ubiega się więcej niż jeden rolnik, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o *płatnościach w ramach*

systemów wsparcia bezpośredniego na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267) przeprowadza postępowanie mające na celu ustalenie faktycznego użytkownika gruntów rolnych.

Ponadto, w ramach obowiązujących regulacji prawnych wyklucza się ze wsparcia osoby, które faktycznie nie prowadzą działalności rolniczej, a jedynie stwarzają pozory jej prowadzenia. Zgodnie z art. 30 rozporządzenia Rady nr 73/2009, nie naruszając szczególnych przepisów odnoszących się do poszczególnych systemów wsparcia, nie dokonuje się żadnych płatności na rzecz beneficjentów, w odniesieniu do których ustalono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia.

Podsumowując powyższe, należy podkreślić, że uregulowanie kwestii przyznawania płatności bezpośrednich inaczej niż wynika to z przepisów UE wiązałoby się z naruszeniem obowiązków państwa członkowskiego i naraziło Rzeczpospolitą Polską na sankcje ze strony organów Unii Europejskiej.


Z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
SEKRETARZ STANU
Kazimierz Płocki

