



Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Warszawa, 23 stycznia 2025 r.
znak sprawy: DPB.kj.071.1.2025
telefon: sekretariat.dpb@minrol.gov.pl
e-mail: Joanna.Kolodziejczyk@minrol.gov.pl

Pan

dr hab. Marcin Wiącek, prof. UW

Rzecznik Praw Obywatelskich

Dotyczy: wniosku Polskiej Federacji Rolnej w sprawie nowelizacji art. 22 ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na pismo z 19 grudnia 2024 r. w sprawie wniosku Polskiej Federacji Rolnej dotyczącego nowelizacji art. 22 ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 uprzejmie informuję, co następuje.

Zgodnie z przepisami UE (art. 4 ust. 4 rozporządzenia 2021/2115¹) jednym z warunków przyznawania wsparcia w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 (PS WPR) jest wymóg, aby kwalifikujące się hektary pozostawały w dyspozycji rolnika.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz. Urz. UE L 435 z 06.12.2021, str. 1, z późn. zm.).

Ponieważ jednak prawo UE nie definiuje pojęcia „w dyspozycji” ani nie określa charakteru stosunku prawnego, na podstawie którego dany obszar jest użytkowany przez rolnika (pozostaje w jego dyspozycji), na gruncie prawa krajowego (art. 22 ww. ustawy) przyjęto, że pojęcie „w dyspozycji” należy odczytywać jako tożsame z posiadaniem, rozumianym zgodnie z art. 336 ustawy – Kodeks cywilny².

Jednocześnie w orzeczeniu z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie C-216/19 Land Berlin³ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że w przypadku gdy wniosek o przyznanie pomocy został złożony zarówno przez właściciela gruntów rolnych, jak i przez osobę trzecią, która faktycznie wykorzystuje te obszary bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, kwalifikujące się hektary odpowiadające rzeczonym obszarom są „w dyspozycji” jedynie właściciela tych obszarów.

Należy zgodzić się z tym, że Trybunał wskazał, iż żaden przepis prawa Unii nie wymaga, aby wnioskodawca przedstawił tytuł własności lub jakikolwiek dowód podstawy prawnej w celu wykazania, że zadeklarowane kwalifikujące hektary pozostają w jego dyspozycji. Niemniej jednak jednocześnie Trybunał stwierdził, że państwu członkowskiemu przysługuje, z zachowaniem zasady proporcjonalności, zakres swobodnego uznania w odniesieniu do dokumentów i dowodów wymaganych od wnioskodawcy jako uzasadnienie wniosku o przyznanie pomocy, w tym również ważnego tytułu prawnego potwierdzającego prawo wnioskodawcy do użytkowania obszarów będących przedmiotem wniosku.

W poprzednio obowiązującym stanie prawnym (przed wprowadzeniem prawnego wymogu posiadania tytułu prawnego do gruntów, do których mają zostać przyznane płatności) do Ministerstwa wpływały sygnały, że dochodzi do sytuacji ubiegania się o płatności obszarowe przez rolników, którzy nie legitymują się tytułem prawnym do gruntów będących własnością „podmiotów prywatnych”, gdyż niedysponowanie stosownym tytułem prawnym do nieruchomości nie powoduje automatycznego wyłączenia rolnika z systemu pomocy unijnej.

Ponadto zagadnienie braku uzależnienia przyznania płatności bezpośrednich od dysponowania przez wnioskodawcę tytułem prawnym do gruntu było podnoszone

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061, z późn. zm.).

³ Dz.U. C 53 z 15.2.2021, str. 4–5.

przez różne instytucje administracji publicznej, m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich, którego wystąpienie z 6 czerwca 2013 r. zmierzało do stwierdzenia, że przyznawanie płatności bezpośrednich faktycznym użytkownikom niezależnie od tego czy legitymują się tytułem prawnym do dysponowania gruntem, może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej, a także nie spełniać wymogów prawa Unii Europejskiej.

W tym kontekście należy także zwrócić uwagę na stanowisko Komisji Europejskiej (KE) z dnia 26 lipca 2021 r., w którym KE wskazała, że z ww. orzeczenia, w szczególności z paragrafów 44 i 45 wynika, że osoba, która twierdzi, że faktycznie użytkuje grunt, ale bez żadnej podstawy prawnej, nie może być uznana za osobę dysponującą gruntem. Z orzeczenia wynika, że ważną cechą koncepcji „gruntu w dyspozycji rolnika” jest to, że (faktyczne) użytkowanie gruntu rolnego jest stwierdzane na ważnej podstawie prawnej. Wynika z tego, że osoba trzecia, która nie ma żadnej podstawy prawnej do danego gruntu, nie może twierdzić, że legalnie nim rozporządza. Legalne dysponowanie gruntami oznacza również uzyskanie prawa do ich użytkowania w sposób zgodny z prawem, tj. zgodnie z krajowymi ramami prawnymi regulującymi użytkowanie gruntów (na przykład prawem własności, prawem umów, prawem najmu, prawem koncesyjnym, tradycją prawną, zwyczajem prawnym lub innymi krajowo uznanymi i dostępnymi środkami). Jednocześnie zgodnie z zasadą swobody umów, wszystkie dostępne prawnie formy posiadania gruntów rolnych w prawie krajowym kwalifikują się w tym zakresie. Posiadaniem może być własność, koncesja gruntowa, pisemna umowa dzierżawy, ustna dzierżawa lub inna forma ustnej umowy lub inne krajowe formy prawne, tradycja prawna i/lub zwyczaj prawny.

Biorąc powyższe pod uwagę należy wskazać, że wnioskodawcy błędnie wskazują, jakoby zawarcie ustnej umowy dzierżawy było posiadaniem gruntu bez tytułu prawnego⁴. Należy podkreślić, że ustna umowa dzierżawy jest w świetle prawa tak samo wiążąca, jak umowa pisemna i jak najbardziej stanowi tytuł prawny do gruntu.

⁴ „(...) posiadanie gruntu bez tytułu prawnego może mieć różny charakter i przyczyny. Może ono wynikać m.in. z powszechnej praktyki zawierania przez rolników ustnych umów dzierżawy gruntów (...)”.

Należy również wskazać, że regulacje zawarte w ustawie o PS WPR nie przewidują, jak wskazują wnioskodawcy, „generalnego wymogu przedstawienia przez każdy podmiot ubiegający się o wsparcie dowodu posiadania tytułu prawnego do gruntu objętego wnioskiem”. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa żąda dowodów na potwierdzenie posiadanego tytułu prawnego do danego gruntu jedynie w przypadku powzięcia uzasadnionych wątpliwości, w szczególności w sytuacji wystąpienia tzw. konfliktu krzyżowego (dany obszar jest objęty więcej niż jednym wnioskiem o przyznanie wsparcia). Zgodnie z art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego⁵, dowodem może być wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem, w szczególności dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że wdrożone do prawa krajowego rozwiązania dotyczące posiadania tytułu prawnego do gruntu, do którego rolnik ubiega się o przyznanie płatności, są zgodne z przepisami UE i nie planuje się zmian w tym zakresie. Jednocześnie za niezasadny należy uznać wniosek Polskiej Federacji Rolnej o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany art. 22 ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 w przedmiotowym zakresie.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Stefan Krajewski
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/

Klauzula informacyjna o zasadach przetwarzania Państwa/Pani/Pana danych osobowych dostępna jest pod adresem:
www.gov.pl/rolnictwo/polityka-przetwarzania-danych-osobowych

⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 572.