

Charakter prawny terminów w postępowaniach o przyznanie płatności producentom rolnym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych w Polsce (wybrane zagadnienia)

Gabriela Jyż

Politechnika Opolska

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza orzeczeń sądów administracyjnych w Polsce wydanych w sprawach identyfikacji charakteru prawnego terminów w postępowaniach administracyjnych o przyznanie płatności rolnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że kwestia właściwego określenia charakteru prawnego poszczególnych terminów występujących w przepisach prawa administracyjnego jest zagadnieniem ważnym, ale równocześnie budzącym kontrowersje. Jednocześnie określenie charakteru prawnego terminów jest bardzo istotnym zagadnieniem z uwagi na różne skutki prawne poszczególnych rodzajów terminów w prawie administracyjnym dla praw i obowiązków producentów rolnych ubiegających się o przyznanie płatności rolnych.

Słowa kluczowe: terminy w prawie, klasyfikacja terminów w prawie administracyjnym, przywrócenie terminu w prawie administracyjnym, płatności rolne, orzeczenia sądów administracyjnych

1. Pojęcie terminów w prawie

Jak zaznacza się w doktrynie w nauce prawa nie ma uniwersalnej definicji terminu, obejmującej wszystkie odmiany tej instytucji. Najczęściej zarówno w prawie prywatnym jak i publicznym, przyjmuje się znaczenie tego pojęcia wypracowane w teorii prawa cywilnego materialnego, która przez „termin” rozumie zastrzeżenie dodatkowe czynności prawnej, przez które jej skutek zostaje ograniczony w czasie (Grzybowski 1985, s. 210; Radwański 1994, s. 211–212; Wolter 1972, s. 268). Akcentuje się w doktrynie, że tak rozumiany termin stanowi często istotny element konstrukcyjny instytucji prawa administracyjnego i to zarówno materialnego, jak i procesowego. Zagadnienie upływu czasu w zakresie prawa administracyjnego ma podstawowe znaczenie, ponieważ skutki prawne upływu czasu jako zdarzenia prawnego są w tej gałęzi prawa znacznie bardziej zróżnicowane, niż np. w prawie cywilnym, w zależności od podmiotów, do których działania się odnoszą (np. organ administracji i obywatel), z uwagi na fakt, iż różna jest ich pozycja prawna i zadania na gruncie prawa administracyjnego. Odnosząc się do upływu czasu jako zdarzenia prawnego, należy rozważyć dwojakiego rodzaju przypadki:

- gdy norma prawa uzależnia zaistnienie skutków prawnych od pewnych zaszłości, które będą miały znaczenie prawne, jeśli nastąpią w ściśle określonym punkcie czasowym lub okresie czasu;
- gdy z normy prawnej wynika, że w oznaczonym czasie powinny nastąpić określone skutki prawne. Ma to miejsce wtedy, gdy w samej normie prawnej lub w wydanym na jej podstawie akcie prawnym niższego rzędu określono termin (a quo lub ad quem) powstania lub wygaśnięcia oznaczonych praw (Wasilewski 1966, s. 57 i nast.).

2. Klasyfikacje terminów w prawie administracyjnym

W literaturze prawniczej wyróżnia się wiele kategorii terminów. Przede wszystkim, nawiązując do tradycyjnego podziału dziedzin prawa na prawo materialne i formalne, wymienia się terminy materialne i terminy procesowe. Terminami materialnymi są te terminy, z którymi związane są skutki prawne w płaszczyźnie prawa materialnego, a więc w zakresie praw i obowiązków podmiotów stosunków prawnych, natomiast terminami procesowymi są okresy do dokonania czynności procesowej przez uczestników postępowania administracyjnego bądź sądowego.

Różnica pomiędzy terminem materialnym a terminem procesowym sprowadza się do skutków prawnych ich uchybienia. Uchybienie terminowi materialnemu wywołuje skutek prawny w postaci wygaśnięcia praw i obowiązków o charakterze materialnym, natomiast uchybienie terminowi procesowemu wywołuje skutek prawny w płaszczyźnie procesowej, przez uzależnienie skuteczności czynności procesowej od zachowania terminu. Zakwalifikowanie określonego terminu do terminu materialnego lub terminu procesowego powinno być, co do zasady, oparte na kryterium zamieszczenia normy prawnej, wyznaczającej termin w ustawie materialnej czy ustawie procesowej. Jednak w polskim systemie prawnym prawodawca z różnych względów nie przestrzega rozdziału regulacji materialnej i regulacji procesowej, zamieszczając w ustawach materialnych normy procesowe i vice versa. „Dlatego też założenie to nie może być uznane za wyłącznie miarodajne, a zatem w kwestiach wątpliwych winien być oceniany skutek prawny uchybienia terminu. W takich przypadkach zatem przesądzać powinno to, czy uchybienie terminu wyłącza powstanie stosunku materialnoprawnego, czy ogranicza się jedynie do bezskuteczności procesowej czynności, co tylko w następstwie może wpłynąć na sytuację materialnoprawną jednostki.” (Adamiak i Borkowski 1998, s. 287–288) W pierwszym przypadku mamy do czynienia z terminem materialnym, a w drugim z terminem procesowym.

Terminy procesowe można różnicować dalej, przy pomocy różnych kryteriów podziału, jak w szczególności kryterium podmiotowe. Na tej podstawie można wyróżnić:

- terminy dla dokonania czynności przez organ prowadzący postępowanie,
- termin dla dokonania czynności przez strony,
- terminy ustanowione dla innych podmiotów.

Używając kryterium podstawy ustanowienia terminu można wyróżnić:

- terminy wynikające bezpośrednio z norm prawnych (terminy ustawowe),
- terminy wynikające z orzeczeń organów państwowych (postanowień, decyzji, wyroków), zwane terminami urzędowymi,
- terminy wynikające z czynności prawnych, zwłaszcza z umów (terminy umowne).

Biorąc pod uwagę to, czy od nadejścia terminu zależy powstanie czy, przeciwnie, ustanie skutku prawnego wyróżnia się terminy początkowe (*dies ad quo*) i terminy końcowe (*dies ad quem*). Odmiana terminu początkowego jest *dies post quem*, czyli termin, po upływie którego czynność dopiero może być wykonana. Nadto terminy początkowe i końcowe dzieli się dodatkowo na takie, przy których chwila nadejścia terminu jest z góry znana (*dies certus quando*), np. 1 lipiec 2015 r., albo nieznana (*dies incertus quando*), np. po upływie miesiąca od śmierci osoby jeszcze żyjącej.

W zależności od skutków, jakie w przypadku bezczynności podmiotu uprawnionego wywołuje nadejście terminu, wyróżnia się terminy zawite oraz terminy przedawnienia. Terminem zawitym (zwanym też prekluzyjnym) nazywany jest termin, z nadejściem którego prawo podmiotowe przysługujące uprawnionemu – na skutek jego trwającej przez czas w ustawie oznaczony bezczynności — gaśnie (w zasadzie bezpowrotnie). Ze względu na zbyt szczupłe ramy objętościowe tego opracowania nie można w nim zamieścić szerszych rozważań na temat istotnych różnic między przedawnieniem, a prekluzją w prawie administracyjnym (Radwański 1994, s. 259).

Terminami instrukcyjnymi (zwanymi także porządkowymi) nazywa się terminy ustawowe mające zapewnić sprawny przebieg określonego działania lub ciągu działań (np. postępowania administracyjnego, czy sądowo-administracyjnego). Charakterystyczną cechą tych terminów jest to, że ich uchybienie przez organ (sąd) nie daje stronom uprawnień do kwestionowania czynności organu. Do istoty terminu porządkowego należy to, że nie powoduje on utraty prawa lub możliwości

dokonania czynności w postępowaniu przed odpowiednim organem. W konsekwencji niezachowanie terminu porządkowego nie powoduje ujemnych konsekwencji procesowych.

3. Przywrócenie terminu w prawie administracyjnym

Przywrócenie terminu jest instytucją procesową mającą na celu ochronę jednostki przed negatywnymi skutkami uchybienia terminu dla podjęcia czynności procesowej przez stronę (strony) lub uczestników postępowania. Instytucji ta ma zastosowanie do terminów procesowych i to terminów dokonania czynności procesowych (na przykład do terminu złożenia odwołania). Nie ma zatem w zakresie terminów procesowych zastosowania do terminów określających datę czynności (np. termin rozprawy) (Adamiak i Borkowski 1998, s. 296). W przeciwieństwie do terminu procesowego, przywrócenie terminu prawa materialnego jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy taką możliwość przewidują przepisy określające dany termin.¹

Zasady przywracania terminu uregulowane zostały dla ogólnego postępowania administracyjnego w art. 58–60 k.p.a. Wedle art. 58 § 1 k.p.a., przywrócenie terminu następuje na prośbę „zainteresowanego”, po spełnieniu przez niego kumulatywnie czterech przesłanek:

- uprawdopodobnienia, że uchybienie terminu nastąpiło bez winy zainteresowanego np. z powodu przerwy w komunikacji, nagłej choroby uniemożliwiającej wyłączenie się inną osobą, pożaru itp. Uprawdopodobnienie braku winy nie wymaga „przeprowadzenia w tej mierze dowodu czyniącego brak (...) winy faktem absolutnie pewnym, lecz wskazanie jedynie na okoliczności wystarczające do powzięcia (przez organ) braku winy po stronie zainteresowanego w uchybieniu terminu.” (Borkowski i inni 1985, s. 141);
- złożenia przez zainteresowanego prośby o przywrócenie terminu;
- dochowanie terminu do złożenia prośby o przywrócenie terminu, wynosi on 7 dni od dnia ustania przeszkody i nie podlega przywróceniu;
- dopełnienie, jednocześnie z wniesieniem prośby, czynności, dla której określony był uchybiony termin.

4. Przykłady identyfikacji charakteru prawnego terminów w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach dotyczących przyznania płatności producentom rolnym

W orzecznictwie sądów administracyjnych kwestia właściwego określenia charakteru prawnego poszczególnych terminów występujących w przepisach prawa administracyjnego jest zagadnieniem ważnym, ale równocześnie budzącym spory. W ostatnich latach w sprawach należących do właściwości Izby Gospodarczej NSA najwięcej wątpliwości, a w konsekwencji i sporów wywołały kwestie identyfikacji charakteru prawnego terminów w postępowaniach o przyznanie płatności producentom rolnym.

Jedną z kontrowersyjnych spraw była kwestia charakteru prawnego terminu, o którym mowa w art. 22 ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.² Przepisy ustawy przewidują, że w przypadku śmierci rolnika, która nastąpiła w okresie od dnia złożenia wniosku o przyznanie jednolitej płatności obszarowej, płatności uzupełniającej, o której mowa w art. 7 ust. 2 i 2a, lub wsparcia specjalnego do dnia doręczenia decyzji w sprawie przyznania tych płatności lub tego wsparcia, płatności te lub wsparcie to przysługują spadkobiercy, jeżeli spełnia wymogi ustawowe. Przepis art. 22 ust. 5 ustawy o płatnościach stanowi, że w przypadku, gdy nie zostało zakończone postępowanie sądowe o stwierdzenie nabycia spadku, spadkobierca składa prawomocne postanowienie sądu o stwierdzeniu nabycia spadku w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się tego postanowienia. W orzecznictwie sądów administracyjnych spotkać można było w tej kwestii dwa stanowiska.

1. Zob. Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 14 października 1996 r., sygn. akt OPK 19/96 – ONSA 1997/2/56.

2. Zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 września 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. DzU z 2008 r., nr 170 poz. 1051.

Zgodnie z pierwszym — zdecydowanie dominującym stanowiskiem — termin określony w art. 22 ust. 5 ustawy o płatnościach — ma charakter terminu procesowego i z tego względu podlega przywróceniu na zasadach określonych w art. 58–59 k.p.a. Powyższy pogląd został wyrażony przez Naczelną Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z 1 grudnia 2009 r. (sygn. akt II GSK 231/09), a ponadto w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych np.: w wyroku WSA w Poznaniu z 9 stycznia 2010 r. (sygn. akt III S.A./Po 594/10; w wyroku WSA w Gliwicach z 14 stycznia 2009 r. (sygn. akt III S.A./GI 1242/08).

Według drugiego stanowiska termin określony w art. 22 ust. 5 ustawy o płatnościach — ma charakter terminu porządkowego. Tak przyjął Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z 13 marca 2012 r., sygn. akt II GSK 140/11. Zdaniem NSA sporny termin nie ma ani charakteru terminu materialnego ani procesowego. Jest to „termin szczególny, przewidziany w ustawie, który ze względu na skutki, jakie wywołuje, jest zbliżony charakterem do terminu porządkowego, tzn. nie powoduje utraty prawa lub możliwości dokonania czynności przed właściwym organem”.

Z wnioskiem o podjęcie uchwały w przez NSA w tej sprawie wystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 3 września 2012 r. Zdaniem RPO ustawodawca wprowadzając termin 14-dniowy do złożenia odpisu postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, nie przewidział skutków uchybienia temu terminowi. W ocenie Rzecznika prawidłowe jest stanowisko drugie, iż jest to termin porządkowy. NSA w uchwale z dnia 29 października 2012 r., sygn. akt II GPS 3/12 stwierdził, że termin z art. 22 ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach wsparcia bezpośredniego jest ustawowym terminem procesowym, do którego mają zastosowanie przepisy k.p.a.

Kolejne wątpliwości dotyczą identyfikacji charakteru prawnego terminu z przepisu:

- § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich³ oraz z przepisu;
- § 2 pkt 3 lit. b) rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 lipca 2007 r. w sprawie terminów dokonywania przez wnioskodawców, podmioty skupujące i pierwsze jednostki przetwórcze określonych czynności.⁴

§ 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. określa termin (7 dni od dnia, w którym upłynął termin realizacji przedsięwzięcia zgodnie z planem rozwoju gospodarstwa niskotowarowego) złożenia oświadczenia o zrealizowaniu przedsięwzięć zgodnie z planem rozwoju gospodarstwa niskotowarowego. Odnośnie do charakteru prawnego tego terminu w judykaturze pojawiły się dwa stanowiska. Wedle pierwszego z nich (wyrażonego m.in. w wyrokach: NSA z dnia 13 kwietnia 2010 r., sygn. akt II GSK 469/10, z dnia 7 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 596/10, z dnia 28 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 751/10, z dnia 14 września 2011 r., sygn. akt II GSK 868/10, z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt II GSK 1067/10, z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt II GSK 1341/10), nie jest terminem procesowym, lecz terminem szczególnym (*sui generis*), który ze względu na skutki jakie wywołuje, jest swoim charakterem prawnym najbardziej zbliżony do terminu porządkowego. Według drugiego stanowiska jest to termin procesowy (por. wyroki NSA z: 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 81/120, 2 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 289/10, 10 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 318/10, 28 września 2011 r., sygn. akt II GSK 958/10). Zwolennicy tego drugiego poglądu argumentują to w ten sposób, iż: „Uznając oświadczenie, o którym mowa w § 8 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 7 grudnia 2004 r., za czynność procesową inicjującą — jak podanie — ten etap postępowania w sprawie płatności niskotowarowej, który dotyczy ustalenia istnienia przesłanek realizacji uprawnienia producenta rolnego do wypłacenia mu kolejnych płatności, należałoby przyjąć, że termin złożenia tego oświadczenia, określony w § 8 ust. 2 przywołanego rozporządzenia, jest terminem prawa procesowego, do którego mają zastosowanie przepisy art. 58 i art. 59 k.p.a.” (Kręcis 2013, s. 60 i nast.).

W wyroku z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt II GSK 122/09 NSA uznał, że termin określony w § 2 pkt 3 lit. b) rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 lipca 2007 r. nie ma charakter terminu prawa materialnego. W dalszych wyrokach z dnia 28 kwietnia 2010 r.,

3. Zob. DzU z 2004 r., nr 286 poz. 2870.

4. Zob. DzU z 2007 r., nr 139 poz. 979.

sygn. akt II GSK 561/09, 11 czerwca 2010 r., sygn. akt II GSK 628/09, 26 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 865/09 Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził swoje stanowisko, iż termin ten (termin złożenia deklaracji) nie ma charakteru materialnoprawnego. „Wykluczając możliwość uznania go za termin dokonania czynności procesowej, podlegającej ewentualnemu przywróceniu, NSA przyjął, że ma on postulatywny i porządkowy charakter służący wyłącznie umożliwieniu kontroli oraz zachowania terminu wypłaty płatności.” Przeciwną ocenę charakteru tego terminu dokonał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt II GSK 428/09, stwierdzając, że terminy złożenia deklaracji są terminami prawa materialnego.

Jeszcze inną propozycję identyfikacji charakteru prawnego tego terminu zaprezentowano w literaturze przedmiotu, formułując propozycję uznania tego terminu za termin procesowy, podlegający przywróceniu w trybie określonym w art. 58–59 k.p.a., z uwagi na to, iż deklaracja (oświadczenie) składane z zachowaniem tego terminu, wobec jej formy, treści oraz realizowanej funkcji kontrolnej w postępowaniu regulowanym ustawą z dnia 26 stycznia 2007 r., o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego (Dz. U. Nr 35, poz. 217, ze zm.), stanowi czynność procesową strony (Kręcisz 2013, s. 73).

Judykatura wypowiedziała się także w kwestii charakteru prawnego terminu określonego w art. 18 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. Zgodnie z nim wniosek o przyznanie płatności obszarowych oraz płatności do krów i owiec składa się w terminie od dnia 15 marca do dnia 15 maja. Stosownie do treści art. 3 ust. 3 tej ustawy termin ten nie podlega przywróceniu. Przyjęto jednolity pogląd, iż termin ten ma charakter materialny. „Zachowanie terminu lub uchybienie temu terminowi powoduje wywołanie określonych skutków prawnych w sferze uprawnień i obowiązków strony, kształtowanych materialnym stosunkiem administracyjnoprawnym. W tym wypadku będzie to brak możliwości merytorycznego rozpoznania wniosku o przyznanie płatności. Z uwagi na wyraźne unormowanie zawarte w art. 18 ust. 3 tej ustawy termin określony w ust. 2 nie podlega przywróceniu, a wyłącznie przedłużeniu w oparciu o treść art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004 i to wyłącznie o 25 dni kalendarzowych (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18.10.2008 r., sygn. akt I SA/Ol 319/08, Lex 500931).” (Borowicz 2010, s. 21).

W wyroku z dnia 8 lipca 2009 r., sygn. akt II GSK 1115/08 NSA odniósł się do charakteru prawnego terminu określonego w art. 15 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004, tj. do terminu, w jakim istnieje możliwość dokonania przez rolnika (wnioskodawcę) korekty wniosku. Termin ten, w ocenie NSA, jest terminem prawa materialnego i nie podlega przywróceniu.

W świetle regulacji zawartych art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. istniała konieczność zajęcia stanowiska przez sądy administracyjne wobec charakteru prawnego terminu z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r., który to przepis określa do jakiego momentu przejmujący gospodarstwo rolne zobowiązany jest złożyć wniosek. Przepis ten w pierwotnym brzmieniu stanowił, że przejmujący ma złożyć wniosek do dnia wydania decyzji w sprawie przyznania płatności. Z dniem 15 marca 2008 r. w wyniku nowelizacji ustawy dokonanej ustawą z dnia 29 lutego 2008 r., przepis ten stanowi, że przejmujący złoży wniosek do dnia 30 czerwca roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności. Stanowisko judykatury było jednolite w kwestii charakteru prawnego tego terminu – uznawana go za termin materialny, do którego nie stosuje się instytucji przywrócenia terminu. Jest to termin wyznaczony przez ustawodawcę, którego uchybienie powoduje wygaśnięcie prawa lub obowiązku o charakterze materialnoprawnym.

Jednolita od początku była i jest linia orzecznicza sądów administracyjnych, co do charakteru prawnego terminu z art. 22 ust. 2 ustawy z 26 stycznia 2007 r. Przepis ten stanowił (przed nowelizacją), że płatności przysługują spadkobiercy, który objął w posiadanie grunty rolne, których dotyczy wnioski, spełnia warunki do przyznania płatności, i złożył wniosek w terminie 2 miesięcy od dnia otwarcia spadku (w brzmieniu po nowelizacji, tj. od dnia 15 marca 2008 r. — w terminie 7 miesięcy). NSA w wyrokach z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. akt II GSK 617/09 oraz w wyroku z dnia 16 czerwca 2010 r., sygn. akt II GSK 627/09 uznał, iż jest to termin prawa materialnego, podkreślając w uzasadnieniu, iż działanie spadkobiercy zmarłego rolnika nie stanowi tylko czynności procesowej polegającej na wstąpieniu do toczącego się postępowania administracyjnego, ale przede wszystkim jest czynnością prawa materialnego polegającą na złożeniu wniosku o przyznanie płatności w danym roku. Wstąpienie spadkobiercy do postępowania w oparciu o wniosek

złożony na podstawie art. 22 ust. 2 tej ustawy nie jest czynnością procesową z art. 30 § 4 k.p.a., gdyż ekspektatywa uzyskania płatności bezpośredniej nie jest dziedziczna. Działanie spadkobiercy stanowi jednocześnie czynność prawa materialnego i czynność procesową zaś termin do podjęcia tego działania ma charakter terminu prawa materialnego. Także i tu słuszność stanowiska judykatury potwierdził ustawodawca nowelizując omawiany przepis (ustawą z dnia 17 lutego 2010 r.) w ten sposób, iż dodano do art. 22 ust. 9 w brzmieniu: „termin, o którym mowa w ust. 2, nie podlega przywróceniu.”

Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych wywołała identyfikacja charakteru prawnego terminu określonego w § 20 ust. 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich.⁵ Zgodnie z treścią tego przepisu w terminie 6 miesięcy od otrzymania postanowienia o spełnieniu warunków do uzyskania renty strukturalnej wnioskodawca powinien przekazać gospodarstwo rolne oraz zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej, z zastrzeżeniem § 22 dotyczącego spełnienia tych warunków w pierwszym półroczu następnego roku, jeżeli na dany rok został już wyczerpany limit środków. Analogiczne rozwiązanie przyjęto w § 19 ust. 7 obowiązującego od dnia 21 czerwca 2007 r. rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.⁶ W wyroku z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 1341/05 NSA przyjął, iż termin ten nie ma charakteru materialnoprawnej przesłanki przyznania renty strukturalnej. Podobnie przyjął NSA w wyroku z dnia 27 sierpnia 2009 r., sygn. akt II GSK 6/09, gdzie stwierdził, iż ani w tym rozporządzeniu, ani w innym akcie prawnym nie ma określonej podstawy prawnej do odmowy przyznania renty strukturalnej w razie dokonania tych czynności po przekroczeniu 6-miesięcznego terminu z § 20 ust. 7 rozporządzenia. Nie należy więc do nich odnosić konsekwencji naruszenia terminu prawa materialnego, w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki. Nie można też ich kwalifikować do czynności procesowych dokonywanych w postępowaniu administracyjnym, gdzie ich skuteczność jest uzależniona od dochowania terminu. Postulatywny charakter tego przepisu wynika — oprócz użytego w nim określenia „wnioskodawca powinien” — również z planowania limitu środków na renty strukturalne i kolejności ich przyznawania (§ 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia), co wprost kształtuje odstępstwa od tego terminu w przypadku wyczerpania limitu na dany rok (§ 22 rozporządzenia). Natomiast w wielu innych wyrokach przyjęto, iż termin ten jest nieporzywalnym terminem prawa materialnego, a jego naruszenie uzasadnia odmowę przyznania renty strukturalnej (Borowicz 2010, s. 15–16).⁷

Podobnie w odniesieniu do terminu określonego w przepisie § 18 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków (...), tj. terminu do złożenia wniosku o przyznanie renty strukturalnej, który składa się po ukończeniu 55 lat, jednak nie później niż na miesiąc przed osiągnięciem wieku emerytalnego, NSA w wyroku z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt II GSK 919/11 stwierdził, iż nie jest ani terminem materialnym, ani terminem procesowym, lecz terminem o charakterze zbliżonym do terminu porządkowego.

Odnosnie terminu 18-miesięcznego, o jakim mowa jest w § 7 ust. 2 jak i terminu określonego w § 26b ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013⁸ (120 dni od dnia złożenia wniosku), Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt II GSK 519/12 uznał, iż nie są terminami materialnymi.

5. Zob. DzU z 2004 r., nr 114 poz. 1191.

6. Zob. DzU z 2007 r., nr 109 poz. 750.

7. Zob. Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2008 r., sygn. akt II GSK 235/08 oraz wyroki WSA: w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2008 r., sygn. akt V SA/Wa 90/08; we Wrocławiu z dnia 18 lutego 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 563/08; w Gdańsku z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt I SA/Gd 898/08.

8. Zob. DzU z 2007 r., nr 200 poz. 1443.

W przypadku terminu, o którym mowa jest w art. 11 rozporządzenia nr 796/2004, a który dotyczy terminu złożenia oświadczenia o przeznaczeniu roślin na cele energetyczne, NSA w wyroku z dnia 15 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1139/10, ocenił, iż jest to termin prawa materialnego, który nie podlega przywróceniu, natomiast może zostać przekroczony o nie więcej niż 25 dni od dnia wyznaczonego na złożenie wniosku wraz z oświadczeniem (15 maja), czyli po dniu 9 czerwca, złożenie oświadczenia o przeznaczeniu roślin na cele energetyczne jest bezskuteczne.

Literatura

- ADAMIAK B., BORKOWSKI J. (1998): *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Komentarze Becka, Warszawa, Wydawnictwo C. H. Beck.
- BORKOWSKI J., JENDROŚKA J., ORZECZOWSKI R., ZIELIŃSKI A. (1985): *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa, PWN.
- BOROWICZ Z. (2010): *Terminy w postępowaniu o rozdysponowanie środków unijnych w ramach pomocy dla rolników*. Warszawa, maszynopis powiel.
- GRZYBOWSKI S. (1985): *System prawa cywilnego. Tom 1. Część ogólna*. Wrocław-Warszawa, Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- KRĘCISZ W. (2013): *Terminy w postępowaniach o przyznanie płatności producentom rolnym*. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 9 (1), s. 60–76.
- RADWAŃSKI Z. (1994): *Prawo cywilne — część ogólna*. Podręczniki Prawnicze, Warszawa, C.H. Beck.
- WASILEWSKI A. (1966): *Upływ czasu jako zdarzenie prawne w prawie administracyjnym*. „Państwo i Prawo” (1), s. 57–66.
- WOLTER A. (1972): *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe.