

PRZEMYSŁAW LITWINIUK

Z problematyki nadużycia prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej

1. Wstęp

Nadużycie prawa jako instytucja prawna posiada w polskim ustawodawstwie ugruntowaną pozycję, wypracowaną przede wszystkim w nauce prawa cywilnego¹ i prawa pracy². W doktrynie przyjmuje się, że oznacza ona takie zachowania zgodne z prawem przedmiotowym (przepisami prawa pozytywnego), które budzą społeczny sprzeciw³. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej rola tej instytucji uległa wzmocnieniu także na skutek zastosowania norm europejskiego prawa rolnego, w którym spod ochrony prawnej wyjęto proceder tworzenia „sztucznych” warunków w celu uzyskania pomocy w ramach instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej. Uznano bowiem, że szczególną formą nadużycia prawa jest sztuczne kreowanie określonych elementów stanów faktycznych, czy też jak wskazano w literaturze: „manipulowanie nimi tak, aby odpowiadały one nie przepisowi prawnemu, który miałby w »normalnym« układzie rzeczy zastosowanie, ale przepisowi dla autora tej manipulacji korzystniejszymu”⁴. Chodzi tu przede wszystkim o oszukańcze posłużenie się prawem przez wykreowanie stanu faktycznego pozwalającego na czerpanie korzyści finansowych sprzecznych z celem regulacji, które je przewidywały.

¹ Art. 5 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. 2014, poz. 121.

² Art. 8 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. 2014, poz. 1502.

³ A. Stępkowski, *Nadużycie prawa a rozwój prawa*, w: H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003, s. 49.

⁴ M. Godlewska, *Pojęcie nadużycia prawa w prawie UE (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 6(69), czerwiec, s. 25-26.

Należy przyjąć, że konstrukcję nadużycia prawa powinno się definiować zarówno na podstawie dorobku nauki prawa europejskiego, jak i systemów prawnych państw członkowskich. Dlatego wydaje się zasadne podjęcie pogłębionej analizy klauzuli „stworzenia sztucznych warunków” przez beneficjenta WPR, prezentowanej jako przejaw nadużycia prawa, w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądów polskich.

2. Problematyka tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania płatności w przepisach prawa unijnego i krajowego dotyczących I i II filaru Wspólnej Polityki Rolnej

2.1. Prawo unijne

Należy stwierdzić, że kwestia skutku tworzenia sztucznych warunków uprawniających do otrzymania płatności przez beneficjentów pomocy w ramach obu filarów WPR traktowana jest w przepisach unijnych w sposób jednolity. Warto również podkreślić, że środki pomocowe przeznaczone na finansowanie płatności w ramach WPR wypłacane są z budżetu Unii Europejskiej, podlegają więc ochronie zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich⁵. Zgodnie z art. 4 ust. 3 tego rozporządzenia działania skierowane na pozyskanie korzyści w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa wspólnotowego, mającymi zastosowanie w danym przypadku, przez sztuczne stworzenie warunków w celu uzyskania tej korzyści, prowadzą do nieprzyznania lub wycofania korzyści.

Podobnie rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003⁶, w punkcie 25 preambuły wskazuje na konieczność

⁵ Dz. Urz. L 312 z 23 grudnia 1995 r., s. 1-4 (dalej jako: rozporządzenie nr 2988/95).

⁶ Dz. Urz. L 30 z 31 stycznia 2009 r., s. 16-99 (dalej jako: rozporządzenie nr 73/2009), zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie

przeciwdziałania niewłaściwemu przydzielaniu środków wspólnotowych: „nie należy przekazywać płatności w ramach wsparcia rolnikom, którzy sztucznie stworzyli warunki niezbędne do uzyskania tego wsparcia”. W art. 30 cytowanego rozporządzenia nr 73/2009 doprecyzowano, że „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”.

Odnośnie do II filaru WPR, dotyczącego polityki rozwoju obszarów wiejskich, rozporządzenie Komisji (UE) nr 65/2011 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich⁷ wskazuje w art. 4 ust. 8, że „nie naruszając przepisów szczegółowych, 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”.

Prezentując przedstawione powyżej przepisy prawa unijnego zakazujące dokonywania wsparcia na rzecz podmiotów wsparcia bezpośredniego stwarzających sztuczne warunki w celu uzyskania pomocy, dodać należy, że grupy producentów w sektorze owoców i warzyw, choć funkcjonujące w ramach Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych, podlegają tożsamemu reżimowi, jeśli idzie o kwestie odmowy przyznania wsparcia w przypadku tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania korzyści sprzecznych z celami wsparcia. Przytoczyć w tym miejscu warto rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych⁸ oraz przepisy aktu wykonawczego do niego, tj. rozporządzenia Komisji (UE) nr 543/2011 z 7 czerwca 2011 r. ustana-

Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. L 351 z 9 grudnia 2014 r., s. 3-5 (dalej jako: rozporządzenie nr 1307/2013).

⁷ Dz. Urz. L 25 z 28 stycznia 2011 r., s. 8-23 (dalej jako: rozporządzenie nr 65/2011).

⁸ Dz. Urz. L 299 z 16 listopada 2007 r., s. 1-149 (dalej jako: rozporządzenie nr 1234/2007). To rozporządzenie zostało zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz. Urz. UE L 347/671 z 20 grudnia 2013 r.

wiąjącego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw⁹, w którym wskazano w art. 145, że nie naruszając jakichkolwiek przepisów szczegółowych, określonych w niniejszym rozporządzeniu lub rozporządzeniu nr 1234/2007, nie dokonuje się żadnych płatności na rzecz beneficjentów, odnośnie do których stwierdzono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia.

Już nawet pobieżna analiza powołanego przepisu pozwala na stwierdzenie, że kwestia tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania korzyści sprzecznych z celami wsparcia pozostaje poddana takim samym uregulowaniom, bez względu na to, czy chodzi o wsparcie bezpośrednie, pomoc w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, czy też pomoc realizowaną w ramach wspólnego rynku owoców i warzyw.

Środki wypłacane w ramach unijnej pomocy finansowej są środkami budżetowymi (pochodzącymi zarówno z budżetu unijnego, jak i krajowego), podlegają więc szczególnej ochronie i muszą być wydatkowane zgodnie z zasadami gospodarności, efektywności i skuteczności oraz w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów¹⁰.

Należy zauważyć, że przepisy rozporządzenia nr 73/2009 (zastąpionego przez rozporządzenie nr 1307/2013), rozporządzenia nr 65/2011 oraz rozporządzenia nr 543/2011 nie precyzują, na czym może polegać stworzenie sztucznych warunków wymaganych do uzyskania płatności, pozostawiając tym samym rozstrzygnięcie tej kwestii organom stosującym prawo.

2.2. Polskie prawo krajowe

Polskie przepisy krajowe nie uszczegółwiają norm unijnych w kwestii problematyki tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania po-

⁹ Dz. Urz. L 157 z 15 czerwca 2011 r., s. 1-163 (dalej jako: rozporządzenie nr 543/2011).

¹⁰ Zob. art. 30 rozporządzenia nr 966/2012 z 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz. Urz. L 298 z 26 października 2012 r., s. 1-96) oraz art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. 2013, poz. 885).

mocy. Inaczej rzecz ujmując, nie ustalono w prawodawstwie krajowym wykazu takich czynności, działań, zachowań ani ich skutków, które mogłoby być uznane za próby tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania płatności.

3. Wykładnia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotycząca pojęcia sztucznych warunków w celu przyznania płatności w świetle rozporządzenia Rady nr 65/2011

Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS), oceniając kwestie zaistnienia sztucznych warunków do uzyskania nienależnych płatności, konsekwentnie wskazuje, że do stwierdzenia ich zaistnienia konieczne jest wystąpienie dwóch przesłanek:

- zaistnienia obiektywnych okoliczności, z których wynika, że pomimo formalnego poszanowania warunków określonych w prawodawstwie unijnym cel wskazany przez te przepisy nie został osiągnięty,

- wystąpienia elementu subiektywnego, tj. woli uzyskania korzyści wynikającej z uregulowań unijnych przez sztuczne stworzenie wymaganych do jej uzyskania przesłanek.

Tak ETS orzekł w sprawie C-110/99 *Emsland – Stärke* w wyroku z 14 grudnia 2000 r.¹¹ i rozstrzygał konsekwentnie w następnych orzeczeniach. Na przykład w wyroku z 21 lutego 2006 r. w sprawie C-255/02¹², mającej za przedmiot wniosek o wydanie na podstawie art. 234 WE orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez VAT and Duties Tribunal London, w zakresie wykładni szóstej dyrektywy Rady nr 77/388/EWG z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych. W przedmiotowej sprawie ETS zauważył, że „[...] dla stwierdzenia istnienia nadużycia wymagane jest, po pierwsze, aby dane transakcje pomimo spełnienia warunków formalnych ustanowionych przez odpowiednie przepisy [...] skutkowały osiągnięciem korzyści finansowej, której przyznanie byłoby sprzeczne z celem, któremu służą owe przepisy, i po drugie, aby z ogółu obiektywnych czynników wynikało, że celem spornych transakcji jest uzyskanie

¹¹ Zob. <http://curia.europa.eu/juris>, Zbiór orzeczeń 2000, I-11569 (dalej jako: wyrok ETS C-110/99).

¹² Zob. <http://curia.europa.eu/juris>, Zbiór orzeczeń 2006, I-01609 (dalej jako: wyrok ETS C-255/02).

korzyści podatkowej”. W postawionej tezie podkreślono, że zakaz nadużyć jest bezprzedmiotowy wówczas, gdy dane transakcje mogą mieć inne uzasadnienie, aniżeli tylko osiągnięcie korzyści podatkowych.

Tezę tę powtórzył ETS także w sprawie C-515/03 w wyroku z 21 lipca 2005 r.¹³, mającej za przedmiot wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, na wniosek złożony przez Finanzgericht Hamburg (Niemcy) w postępowaniu *Eichsfelder Schlachtbetriebe GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg – Jonas* w ramach sporu dotyczącego refundacji wywozowych, dotyczących wołowiny wywiezionej przez spółkę Eichsfelder z Niemiec do Polski. W tym wyroku ETS wskazał ponownie, że dowód w zakresie praktyki stanowiącej nadużycie wymaga, z jednej strony, zaistnienia ogółu obiektywnych okoliczności, z których wynika, że pomimo formalnego poszanowania przesłanek przewidzianych w uregulowaniach wspólnotowych, cel realizowany przez te uregulowania nie został osiągnięty, a z drugiej – wystąpienia subiektywnego elementu woli uzyskania korzyści, wynikającej z uregulowań wspólnotowych przez sztuczne stworzenie wymaganych do jej uzyskania przesłanek.

Każdorazowo też Trybunał podkreślał, że to do sądu krajowego należy sprawdzenie, zgodnie z regułami dowodowymi przewidzianymi w przepisach krajowych i bez naruszania skuteczności prawa unijnego, czy spełnione zostały przesłanki wystąpienia praktyki stanowiącej nadużycie¹⁴.

Jednocześnie należy podkreślić, na co zwraca uwagę ETS, że uznania kwoty za pobraną nienależnie i obowiązku jej zwrotu nie należy postrzegać jako sankcji administracyjnych, lecz jako konsekwencję niezgodności z prawem wypłat. W wyroku z 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-158/08¹⁵ sąd orzekł, iż „obowiązek zwrotu nienależnej korzyści, uzyskanej poprzez praktykę będącą naruszeniem prawa [...] nie jest sankcją, lecz jedynie konsekwencją ustalenia, że warunki wymagane dla uzyskania korzyści wynikającej z przepisów wspólnotowych zostały stworzone w sposób sztuczny, co powoduje uznanie przyznanej korzyści za nienależną i w konsekwencji uzasadnia obowiązek jej zwrotu”.

Natomiast kompleksowej wykładni pojęcia „sztuczne warunki” w rozumieniu art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011 (w brzmieniu tożsamym z brzmieniem art. 145 rozporządzenia nr 543/2011) ETS dokonał w wyro-

¹³ Zob. <http://curia.europa.eu/juris>, Zbiór orzeczeń 2005, I-07355 (dalej jako: wyrok ETS C-515/03).

¹⁴ Tak w sprawie C-515/03 oraz C-255/02.

¹⁵ Zob. <http://curia.europa.eu/juris>, Zbiór orzeczeń 2009, I-04695 (dalej jako: wyrok ETS C-158/08).

ku z 12 września 2013 r. w sprawie C-434/12¹⁶ *Słynczewa Siła EOOD przeciwko Izpylnitelen direktor ns Dyrżawen fond „Zemedelie” – Razplasztatelna agencija*. Wyrok ten podsumowuje stawiane dotychczas przez ETS tezy w kwestii zagadnienia tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania pomocy i odmowy przyznania pomocy z tego tytułu.

Przed omówieniem głównych tez wyroku należy przedstawić stan faktyczny sprawy, w której właściwe bułgarskie władze odmówiły beneficjentowi przyznania wsparcia ze względu na stworzenie sztucznych warunków przez podmiot ubiegający się o przyznanie płatności w ramach systemu pomocy „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Mianowicie, do odmowy przyznania płatności przyczyniły się: fakt organizacji podmiotów realizujących projekt w ramach przyznawanej pomocy, ich powiązania osobowe, funkcjonalne i ekonomiczne budzące podejrzenia co do braku niezależności każdego z tych podmiotów i ich utworzenia jedynie w celu uzyskania pomocy (spółka Słynczewa Siła składająca się wyłącznie z dwojga małżonków, którzy jako właściciele gruntu zawarli umowę dzierżawy tej działki z tworzoną przez siebie spółką, dokonali także sprzedaży prawa rzeczowego do budynku na rzecz innej spółki, której jedynym współnikiem i dyrektorem był jeden z małżonków tworzących spółkę Słynczewa Siła i tę spółkę; realizacja wszystkich trzech projektów w ramach pomocy powierzona została tej samej spółce). W takich okolicznościach władze krajowe, wskazując na brak niezależności funkcjonalnej i sztuczne stworzenie warunków wymaganych do otrzymania pomocy i zamiar uzyskania korzyści sprzecznej z celami systemu pomocy, w szczególności obejście ograniczenia dotyczącego maksymalnego finansowania projektu (200 tys. euro), odmówiły jego współfinansowania.

Ponieważ w sądownictwie bułgarskim pojawiły się sporne kwestie dotyczące szerokiego lub wąskiego ujęcia zagadnienia tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania płatności, zwrócono się do ETS z pytaniami prejudycjalnymi w przedmiotowym zakresie. ETS, udzielając odpowiedzi na postawione pytania kraju członkowskiego, wskazał na swoje wcześniejsze orzecznictwo, m.in. na powołany powyżej wyrok ETS C-515/03, i stwierdził, że projekt inwestycyjny Słynczewa Siła spełnia kryteria kwalifikacyjne, wymagane do przyznania wsparcia na rzecz tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw. Wychodząc od tego stwierdzenia i rozwijając kwestię wykładni pojęcia stworzenia sztucznych warunków

¹⁶ Zob. <http://curia.europa.eu/juris>, dotychczas nieopublikowany (dalej jako: wyrok ETS C-434/12).

wymaganych do otrzymania takiej płatności i pojęcia korzyści sprzecznej w rozumieniu art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011, ETS poczynił szczegółowe ustalenia.

Odnosnie do elementu obiektywnego, zgodnie z motywem 46 rozporządzenia nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich¹⁷, system wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ramach EFRROW ma na celu w szczególności udzielenie pomocy „w różnicowaniu działalności rolniczej w kierunku działalności nierolniczej i rozwijaniu sektorów nierolniczych, wspieraniu zatrudnienia [...] oraz w prowadzeniu inwestycji uatrakcyjniających obszary wiejskie w celu odwrócenia trendów upadku gospodarczego i społecznego oraz wyludniania terenów wiejskich”; w takim rozumieniu (możliwości osiągnięcia celu przez dany projekt) sąd krajowy musi każdorazowo ocenić każdą sporną sprawę.

Co do rozpatrywanej sprawy ETS podkreślił, że sam fakt sztucznego podziału jednego projektu na trzy mniejsze w celu ominięcia ograniczeń ustanowionych w ustawodawstwie krajowym nie pozwala wykluczyć, że projekt inwestycyjny przedstawiony przez Słynczewą Siłę przyczyni się do osiągnięcia celów określonych w tym przypadku w rozporządzeniu nr 1698/2005. Jak wielokrotnie wskazywał ETS, m.in. w wyroku w sprawach C-515/03 i C-255/02, to do sądu krajowego należy zbadanie i ewentualne wykazanie, czy wola obejścia ograniczeń dotyczących wielkości kwalifikujących się projektów oraz maksymalnej wysokości pomocy na beneficjenta skutkuje tym, że nie mogą zostać osiągnięte cele wsparcia.

Jeśli zaś chodzi o istnienie elementu subiektywnego, to sąd krajowy powinien ustalić rzeczywistą treść i znaczenie spornego wniosku o finansowanie (powtórzona teza powoływanego wyżej wyroku w sprawie C-255/02). Sąd krajowy może wziąć w tym przypadku pod uwagę okoliczności faktyczne, takie jak: więzi natury prawnej, ekonomicznej lub personalnej pomiędzy osobami zaangażowanymi w rozpatrywaną inwestycję (jak w wyroku w sprawie C-110/99). Zaistnienie tego subiektywnego elementu może zostać wzmocnione przez dowód zмовы, mającej przyjąć postać zamierzonej koordynacji pomiędzy różnymi inwestorami ubiegającymi się o wsparcie, w szczególności gdy projekty inwestycyjne są identyczne lub gdy istnieje więź geograficzna, ekonomiczna, funkcjonalna lub personalna

¹⁷ Dz. Urz. L 277 z 21 października 2005 r., s. 1-40 (dalej jako: rozporządzenie nr 1698/2005).

między tymi projektami (jak w wyroku w sprawie C-279/05)¹⁸. Co istotne, ETS podkreślił, że nie można odmówić finansowania projektu, gdy dana inwestycja może mieć inne uzasadnienie niż tylko uzyskanie płatności w ramach pomocy wspólnotowej.

W podsumowaniu należy podkreślić, że ETS sformułował twierdzenie, że do zastosowania art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011 (w brzmieniu identycznym jak przepis art. 145 rozporządzenia nr 543/2011) wymagane jest jednoczesne istnienie elementu obiektywnego i elementu subiektywnego. W ramach badania elementu obiektywnego do sądu krajowego należy rozważenie obiektywnych okoliczności danego przypadku, pozwalających na stwierdzenie, że nie może zostać osiągnięty cel zamierzony przez dany system wsparcia, natomiast w ramach badania elementu subiektywnego sąd krajowy musi rozważyć obiektywne dowody wskazujące, że przez stworzenie sztucznych warunków wymaganych do otrzymania płatności ubiegający się o nią zamierzał wyłącznie uzyskać korzyść sprzeczną z celami tego systemu. W tym względzie sąd krajowy może oprzeć się nie tylko na takich elementach, jak więź prawna, ekonomiczna lub personalna pomiędzy osobami zaangażowanymi w podobne projekty inwestycyjne, lecz także na wskazówkach świadczących o istnieniu zamierzonej koordynacji pomiędzy tymi osobami.

Trybunał podkreślił ponadto, że nawet jeśli ustalenie przez sąd krajowy okoliczności dotyczących istnienia więzi prawnej pomiędzy ubiegającymi się o taką pomoc, a nawet brak niezależności funkcjonowania pomiędzy różnymi rozpatrywanymi projektami inwestycyjnymi, stanowią wskazówki pozwalające na stwierdzenie sztucznego stworzenia warunków wymaganych do otrzymania płatności, ocena ta jednak zawsze powinna zostać przeprowadzona w świetle wszystkich okoliczności rozpatrywanego przypadku; szczególnie istotne jest upewnienie się, że z całości elementów obiektywnych sprawy głównej wynika, iż podstawowym celem wybranych sposobów realizacji rozpatrywanych projektów inwestycyjnych jest wypłata pomocy z systemu wsparcia przy wykluczeniu jakiegokolwiek innego uzasadnienia powiązanego z celami tego systemu.

W posumowaniu swoich rozważań ETS wskazał, że art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011 należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie temu, by wniosek o płatność z systemu wsparcia EFRROW został oddalony jedynie na tej podstawie, że projekt inwestycyjny ubiegający się o korzystanie z pomocy nie wykazuje niezależności funkcjonalnej

¹⁸ Zob. <http://curia.europa.eu/juris>, Zbiór orzeczeń 2007, I-00239.

lub też że istnieje więź prawna między ubiegającymi się o taką pomoc, przy braku uwzględnienia innych elementów obiektywnych rozpatrywanego przypadku.

4. Przegląd orzecznictwa krajowych sądów administracyjnych

W celu podjęcia próby zdefiniowania pojęcia sztucznych warunków uzyskania płatności, a także wyodrębnienia i scharakteryzowania elementów konstrukcyjnych tego zjawiska w warunkach, jak już wcześniej wspomniano, braku przepisów krajowych zawierających definicję czy też katalogu takich okoliczności, analizie poddano orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁹ oraz wojewódzkich sądów administracyjnych²⁰ wydane w latach 2011-2014, dotyczące kwestii tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania nienależnych płatności bądź płatności w nienależnej wysokości. Każdy z analizowanych wyroków dotyczył jednego z rodzajów płatności w ramach pomocy Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, przy czym norma dotycząca nieprzyznania płatności z powodu stworzenia sztucznych warunków w celu przyznania płatności, z uwagi na uniwersalny charakter wyrażony w unijnych aktach prawnych dotyczących zarówno wsparcia bezpośredniego, PROW 2007-2013, jak i wspólnego rynku owoców i warzyw, znajduje odniesienie do każdego rodzaju płatności regulowanych przez omówione w pierwszej części niniejszego opracowania przepisy prawa.

W stanach faktycznych prezentowanych w analizowanych orzeczeniach dostrzec można pewne obszary, w których dochodzi do nadużyć związanych z próbą tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania pomocy. Pierwszym obszarem są płatności obszarowe realizowane w ramach PROW 2007-2013, gdzie podział gospodarstw (w opinii organu przyznającego pomoc – pozorny) stosowany jest w celu uniknięcia degre-

¹⁹ Z 15 stycznia 2013 r., II GSK 774/11 (Lex, nr 12701138); z 6 lutego 2013 r., II GSK 2105/11 (Lex, nr 1358357); z 20 grudnia 2011 r., II GSK 1316/10 (Lex, nr 1276772); z 17 kwietnia 2012 r., II GSK 382/11 (Lex, nr 1244663); z 28 lutego 2013 r., II GSK 2138/11 (Lex, nr 1311166); (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

²⁰ Z 15 kwietnia 2014 r., II SA/Wr 77/13 (Lex, nr 1330027); z 7 marca 2014 r., V SA/Wa 1895/13 (Lex, nr 1472031); z 14 lutego 2014 r., V SA/Wa 2049/13 (Lex, nr 1580553); z 25 lipca 2012 r., V SA/Wa 1246/12 (Lex, nr 1352619); z 9 sierpnia 2012 r., V SA/Wa 341/12 (Lex, nr 1270155); (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

sywnego systemu udzielania płatności (w przypadku realizowanych w ramach PROW 2007-2013 płatności rolnośrodowiskowych oraz pomocy na wspieranie obszarów położonych na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW), tj. aby posiadać nie więcej niż określony odrębnymi przepisami areał gruntu uprawniający do otrzymania 100% stawki płatności.

Drugim obszarem, w którym zaobserwowano wzmożoną liczbę sporów sądowych pomiędzy organami przyznającymi płatność a podmiotami wsparcia, są grupy producentów rolnych, ubiegające się o przyznanie pomocy finansowej w ramach działania Grupy Producentów Rolnych objętej PROW 2007-2013, gdy w ocenie organu nie zostały spełnione warunki przyznania pomocy finansowej, gdyż w procesie tworzenia grupy producentów kreowano sztuczne warunki mające na celu osiągnięcie formalnej poprawności struktury organizacji, a nie osiągnięcie przez nią wyznaczonych celów.

Analiza wymienionych powyżej orzeczeń prowadzi do wniosku, że sądy administracyjne, oceniając każdorazowo podnoszone przez organ przyznający płatność kwestie, wskazują konsekwentnie, że stwierdzenie stworzenia sztucznych warunków organizacyjnych wymaganych do otrzymania pomocy nie jest wystarczającą przesłanką odmowy płatności, ale wymaga się także wykazania istnienia motywu działania beneficjenta, jakim jest uzyskanie korzyści sprzecznych z celami systemu wsparcia²¹. Lektura omawianych orzeczeń pozwala też na stwierdzenie, że organy administracyjne orzekające w sprawie mają problem zwłaszcza z tym drugim aspektem wymagającym udowodnienia.

Przegląd rozstrzygnięć sądowych niekorzystnych dla organu administracji pokazuje, że decyzje organu w takim przypadku opierały się przede wszystkim na wykazaniu obejścia prawa, tj. na udowodnieniu dokonania takich czynności, które jakkolwiek nie są prawnie zakazane, to podejmowane są dla osiągnięcia skutku zakazanego przez prawo, czyli z formalnego punktu widzenia nie budzą zastrzeżeń, pod względem materialnym jednak faktycznie służą realizacji celu zabronionego przez przepisy prawa.

Przykładowo, w postępowaniach udało się wykazać istnienie praktyki tworzenia kilku grup producenckich w tej samej kategorii produktów, w sytuacji gdy wszystkie grupy mają tego samego odbiorcę, a siedziba

²¹ Wyrok WSA z 9 sierpnia 2012 r., V SA/Wa 341/12 (Lex, nr 1276765); (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DA7C4165CB>).

każdej z nich znajduje się pod tym samym adresem, podejmowanie działalności przez członków grupy bezpośrednio przed złożeniem wniosku o rejestrację grupy, tworzenie grup, w których poszczególni jej członkowie nie dostarczają do grupy produktów w każdym roku, czy też sztuczny podział działalności prowadzonej dotychczas przez jednego członka grupy pomiędzy kolejnych członków grupy. Nie wykazano jednak przy tym koniecznej (w świetle omówionego wyroku ETS C-434/12 oraz licznych wyroków NSA) kwestii uzyskania korzyści sprzecznych z celami systemu wsparcia.

Sądowictwo wykazuje konsekwentnie, że ocena kwestii tworzenia sztucznych warunków wymaga przede wszystkim badania celu wsparcia określonego dla każdego z rodzajów płatności. I dopiero brak realizacji tego celu poprzez określone działania może (a nawet powinien) być traktowany jako stworzenie sztucznych warunków w celu uzyskania płatności.

Dla lepszego zrozumienia istoty problemu warto przytoczyć stan faktyczny jednej ze spraw, w której organ administracyjny odmówił przyznania pomocy, powołując się m.in. na art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011, a wątpliwość organu wzbudziła kwestia „wiodących” członków grupy o zdecydowanej przewadze organizacyjnej i ekonomicznej w stosunku do pozostałych. W takim stanie rzeczy organ wywodził, że pomimo spełnienia formalnych warunków niezbędnych do utworzenia grupy na gruncie prawa polskiego rzeczywiście przeprowadzone i nieprzeprowadzone operacje grupy wskazują na sztuczny i pozorny charakter stworzonych przez nią warunków do przyznania pomocy.

Organ stwierdził zatem, że przyznanie tej grupie pomocy spowodowałoby uzyskanie wsparcia przez podmioty, których działalność nie prowadziła do osiągnięcia celu, dla którego grupa została utworzona. Argumentowano, że część z członków grupy nie udokumentowała w żaden sposób, iż produkowała i sprzedawała produkt, ze względu na który grupa została utworzona, co miało dowodzić, że spółka w sposób sztuczny stworzyła warunki wymagane do otrzymania pomocy, aby dzięki temu uzyskać korzyści sprzeczne z celami wsparcia. NSA ocenił takie rozstrzygnięcia i wyliczając cele wsparcia wymienione w przepisach prawa materialnego dotyczących przyznawania tej pomocy, orzekł, że tak sprecyzowane cele wsparcia nie pozwalają na stwierdzenie, że przewaga organizacyjna i ekonomiczna oraz wiodąca rola jednego z członków grupy ma jakikolwiek wpływ na ich realizację i może prowadzić do zakazu płatności. W ocenie sądu z uregulowań prawnych (zwłaszcza określających cel wsparcia) nie wynika, że wszyscy członkowie grupy mają mieć jednakową pozycję

ekonomiczną i status w grupie. Sąd uznał zatem, że organ nie dokonał oceny i nie udowodnił w sposób niebudzący wątpliwości, iż działanie grupy nie było zgodne z celami grupy producenckiej²².

Dla porównania, warto przyrzeć się orzeczeniu, w którym sąd dostrzegł, że podmiot ubiegający się o pomoc stworzył sztuczne warunki w celu uzyskania płatności. Stan faktyczny sprawy wskazywał, że grupa utworzona została przez pięciu wspólników, a tylko jeden z nich przed dniem jej utworzenia prowadził działalność w zakresie działania grupy, pozostali zaś rozpoczęli działalność bezpośrednio przed dniem jej utworzenia. Dodatkowo struktura produkcyjna, organizacyjna i członkowska, a także uwarunkowania związane z prowadzeniem i działalnością grupy wskazywały, że nie realizowała ona celu, dla którego została utworzona.

Zdaniem organu doszło w tym przypadku do rozdrobnienia produkcji pomiędzy dodatkowymi podmiotami (członkami grupy) kosztem jednego z nich (wiodącego), nie zaś do koncentracji stanowiącej cel jej działania (podmiot prowadzący działalność objętą później działaniem grupy wydzierżawił jednostki produkcyjne stanowiące podstawy tej działalności, jednocześnie zachowując szerokie uprawnienia do prowadzonej tam działalności rolnej). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił argumentację organu. Wskazał, że w tym przypadku doszło w istocie do decentralizacji, a nie centralizacji produkcji, między podmiotami będącymi członkami grupy, co stoi w sprzeczności z celem działania grupy określonym w przepisach materialnych.

Sąd podniósł, że skoro: „podmioty prowadzące gospodarstwo rolne mogą organizować się w grupy producentów rolnych w celu dostosowania produkcji rolnej do warunków rynkowych, poprawy efektywności gospodarowania, planowania produkcji ze szczególnym uwzględnieniem jej ilości i jakości, koncentracji podaży oraz organizowania sprzedaży produktów rolnych [...], to jest jednoznaczne, że podmioty te wchodząc do grupy wnoszą do niej swój dotychczasowy potencjał produkcyjny, a zatem powinien on oscylować wokół sumy wszystkich tych potencjałów. Jednakże »podzielenie« się zakresem produkcji przez jednego członka grupy z innymi członkami dwóch grup dowodzi, w ocenie sądu, że w istocie chodziło nie o samą produkcję i możliwość współpracy podmiotów tworzących grupę w ramach wspólnego działania określonego w przepisach material-

²² Wyrok NSA z 6 lutego 2013 r., II GSK 2105/11, Lex, nr 1358357 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CC9B6F60D4>).

nych, ale o stworzenie sztucznych warunków umożliwiających uzyskanie płatności finansowej”²³.

Analiza omówionych orzeczeń pozwala na sformułowanie tezy, że aby ocenić działania podmiotu w świetle przepisów dotyczących tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania pomocy, konieczne jest pozytywne zweryfikowanie przez organ tych dwóch kwestii określonych przez ETS, a także przez krajową judykaturę, tj.

1) stwierdzenie sztucznego stworzenia warunków formalnych wymaganych do otrzymania takich płatności oraz

2) wykazanie zamiaru beneficjenta, jakim jest uzyskanie korzyści sprzecznych z celami systemu wsparcia.

Każdorazowo zatem, badając sprawę pod kątem zaistnienia wystąpienia sztucznych warunków do przyznania płatności, organ musi mieć na uwadze kwestie dotyczące celu przyznawania pomocy. Jakkolwiek za wymagające wyjątkowej czujności organu uznać należy takie okoliczności sprawy, gdy pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w transakcji występują powiązania osobowe, prawne, ekonomiczne i organizacyjne, to dopiero zbadanie przyczyny utworzenia takiej, a nie innej struktury organizacyjnej podmiotu(ów) oraz ocena jej w świetle celów udzielania pomocy określonych ściśle w aktach prawa unijnego i krajowego oraz negatywna kwalifikacja rezultatów tego badania prowadzą do konkluzji, że doszło w takim przypadku do stworzenia „sztucznych warunków”, a tym samym wypełniona została dyspozycja przepisu art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011 (czy też art. 145 rozporządzenia nr 543/2011). Powyższe stoi w zgodzie z wykładnią tego przepisu dokonaną przez ETS w wyroku z 12 września 2013 r. sprawie C-434/12.

5. Tworzenie sztucznych warunków w celu uzyskania płatności w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw

Na podstawie przytoczonych powyżej orzeczeń polskich sądów administracyjnych, a także wykładni przepisu art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011, należy stwierdzić, że podczas oceny wniosków o przyznanie wsparcia dla grup producentów owoców i warzyw trzeba przede wszystkim

²³ Wyrok WSA w Warszawie z 7 marca 2014 r., V SA/Wa 1895/13, Lex, nr 1472031 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/42559D99A7>).

kim mieć na uwadze cel wsparcia określony w odnośnych przepisach materialnych prawa unijnego i krajowego.

Przepis art. 122 rozporządzenia nr 1234/07 stanowi, że organizacja producentów owoców i warzyw powinna dążyć do osiągnięcia celu; w odniesieniu do sektora owoców i warzyw może on obejmować jeden lub więcej z następujących:

- 1) zapewnienie planowania i dostosowywania produkcji do popytu, w szczególności w odniesieniu do jakości i ilości,
- 2) koncentracja dostaw i umieszczania na rynku produktów wytworzonych przez ich członków,
- 3) optymalizacja kosztów produkcji oraz ustabilizowanie cen producenta,
- 4) promowanie zasad uprawy, technologii, produkcji i gospodarowania ściekami sprzyjających ochronie środowiska i zachowania różnorodności życia biologicznego.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 543/2011 działalność główna grupy producentów związana jest z koncentracją podaży i wprowadzaniem do obrotu produktów jej członków, w odniesieniu do których została wstępnie uznana. Cel działania grupy zostaje każdorazowo określony w planie operacyjnym grupy. Zgodnie z art. 125e ust. 1 ww. rozporządzenia nr 1234/2007 wstępnie uznaną grupą producentów owoców i warzyw może być każdy podmiot prawny lub jasno określona część podmiotu prawnego, który został utworzony z inicjatywy rolników w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia nr 73/2009, uprawiających co najmniej jeden produkt sektora owoców i warzyw lub produkty tego sektora przeznaczone wyłącznie do przetworzenia. Celem takiej grupy jest uznanie jej za organizację producentów.

Stosownie do art. 2 lit. a rozporządzenia nr 73/2009 „rolnik” oznacza osobę fizyczną lub prawną, bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, której (których) gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty oraz która prowadzi działalność rolniczą, w przedmiotowym przypadku uprawę owoców i warzyw. Natomiast „gospodarstwo” oznacza wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego.

Z kolei § 1 pkt 2 lit. a i b rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 grudnia 2008 r. w sprawie warunków wstępnego uznawania grup producentów owoców i warzyw, uznawania organizacji producentów owoców i warzyw oraz warunków i wymagań, jakie powinny spełniać

plany dochodzenia do uznania²⁴, powtórzony w § 1 pkt 1 lit. a i b rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 września 2013 r. w sprawie warunków wstępnego uznawania grup producentów owoców i warzyw, uznawania organizacji producentów owoców i warzyw oraz warunków i wymagań, jakie powinny spełniać plany dochodzenia do uznania²⁵, stanowi, że podmiot zrzeszający producentów owoców i warzyw może zostać wstępnie uznany za grupę producentów owoców i warzyw, został utworzony przez co najmniej 5 producentów:

a) wytwarzających przynajmniej jeden z produktów wymienionych w grupach produktów, ze względu na które wnioskuje o wstępne uznanie i które zostały określone w załączniku do rozporządzenia,

b) wytwarzających produkty, o których mowa w lit. a, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Organ podczas oceny wniosku o przyznanie pomocy, jeżeli na podstawie wszystkich okoliczności sprawy (w tym także w związku z istniejącymi powiązaniem osobowymi, prawnymi, ekonomicznymi i organizacyjnymi między członkami grupy) poweźmie podejrzenie o możliwości stworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania płatności musi, oprócz zbadania i udowodnienia istnienia takich powiązań, sprawdzić, czy stworzenie takiej, a nie innej struktury organizacyjnej, podejmowane czynności, wykorzystywane narzędzia i metody funkcjonowania prowadziły do skutecznej realizacji celu, dla którego podmiot zawiązał się, a który to cel został określony w jego planie operacyjnym sporządzonym na podstawie art. 122 rozporządzenia nr 1234/2007.

Jeśli grupa producentów rzeczywiście realizuje przyjęte cele, nie można mówić (w świetle omówionych orzeczeń) o stworzeniu sztucznych warunków w celu wyłudzenia pomocy, tj. zajścia okoliczności, o których mowa w art. 145 rozporządzenia nr 534/2011. Jeśli natomiast organ ustali za pomocą wszelkich środków dowodowych i ponad wszelką wątpliwość, że przyjęty przez członków grupy sposób prowadzenia produkcji wskazuje, iż funkcjonowanie tego podmiotu zdeterminowane jest jedynie intencją uzyskania wsparcia w ramach wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw, a nie potrzebą dostosowania procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych i wspólnego wprowadzenia towarów do obrotu, zastosowanie sankcji przewidzianych w art. 145 rozporządzenia nr 534/2011 jest obligatoryjne.

²⁴ Dz. U. 2008, Nr 5, poz. 27.

²⁵ Dz. U. 2013, poz. 1178.

Należy ponadto mieć na uwadze, że samo tworzenie podmiotów w sposób jedynie wskazujący na możliwość ich zawiązywania wyłącznie w celu uzyskania wsparcia (powiązania osobowe pomiędzy członkami grupy, tworzenie spółek prawa handlowego oraz spółek cywilnych, w których członkami są w różnych konfiguracjach członkowie grupy) nie jest sprzeczne z obowiązującym prawem. Kwalifikującym do zastosowania art. 145 rozporządzenia nr 543/2011 będzie dopiero taki związek pomiędzy poszczególnymi członkami grupy producentów rolnych, który pozostaje w sprzeczności z celami prawa wspólnotowego i ma na celu obejście przepisów dotyczących ograniczeń w zakresie płatności. W orzecznictwie postawiono tezę, że prowadzenie działalności rolniczej w formie spółki cywilnej nie może stanowić uzasadnienia obchodzenia przepisów prawa regulujących przyznawanie wsparcia producentom rolnym.

Zdaniem Sądu w pewnych sytuacjach za takie może zostać uznane działanie polegające na zawieraniu przez te same osoby (nawet w różnych konfiguracjach) wielu umów spółek cywilnych i zgłaszanie przez te nowe podmioty („zawiazane” spółki) wniosków o wsparcie²⁶. Kwestia, czy to swoiste „multiplikowanie” spółek stanowi uzasadnioną okolicznościami formę prowadzenia działalności rolniczej, czy też jest tylko przejawem działania nastawionego na uzyskanie pomocy w wyższej niż dopuszczalna kwocie, musi być rozstrzygnięte przez organy administracji publicznej na tle okoliczności konkretnej sprawy, a przede wszystkim konkretnych przepisów prawa regulujących cel, zasady oraz warunki przyznawania wsparcia.

6. Podsumowanie

W podsumowaniu należy stwierdzić, że koncepcja stworzenia sztucznych warunków wymaga wyróżnienia następujących elementów: obiektywnego (czyli działalność nie była prowadzona w celu gospodarczym określonym przez system wsparcia europejskiego, a jedynie w celu uzyskania z budżetu unijnego pomocy finansowej związanej z taką działalnością, co należy oceniać w świetle aktualnie stosowanych w danej branży praktyk komercyjnych i ekonomicznych), subiektywnego (opartego na dowiedzeniu istnienia woli beneficjenta prowadzenia działalności wyłącznie dla uzyskania korzyści finansowej rozbieżnej z celem przepisów unij-

²⁶ Wyrok NSA z 15 stycznia 2013 r., II GSK 774/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/76F9011CCC>.

nych). Ciężar dowodu spoczywa na właściwym krajowym organie administracyjnym, z tym że w przypadku najpoważniejszych naruszeń dopuszcza się zastosowanie dowodu opartego na domniemaniu faktycznym, którego obalenie wymaga aktywności beneficjenta.

Z powyższej analizy statusu oraz elementów koncepcji tworzenia sztucznych warunków, jako wpisującej się w szerszą konstrukcję nadużycia prawa, wynika, że normy prawa unijnego i krajowego wykazują w tym zakresie dość istotny deficyt realizacji postulatu określoności przepisów prawnych, rozumianego jako wymaganie sformułowania tych przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia, a przede wszystkim – skutków prawnych, co należy traktować jako zagrożenie naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywatela do państwa oraz dla pewności obrotu gospodarczego²⁷. Dlatego zasadne wydaje się podejmowanie dalszych badań nad istotą konstrukcji nadużycia prawa w prawie rolnym, tak by zapewnić w miarę jednolite rozumienie w doktrynie i orzecznictwie pojęć kluczowych dla oceny skutków prawnych działań podejmowanych przez beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej.

ABUSE OF LAW BY A BENEFICIARY OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY

S u m m a r y

In this paper, an abuse of law committed by a CAP beneficiary who has created ‘artificial conditions’ is analysed in light of judgments delivered by the ECJ and Polish common courts. In the author’s opinion the analysed legal regulation lacks precision and may, in consequence, lead to the violation of the principle of citizen’s confidence in the state provided in Article 2 of the Constitution of the Republic of Poland.

LA QUESTIONE DELL’ABUSO DEL DIRITTO DA PARTE DEL BENEFICIARIO DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

R i a s s u n t o

L’oggetto dell’analisi è la costruzione dell’abuso del diritto sotto forma di clausola di “creazione delle condizioni artificiali” da parte del beneficiario della Politica Agricola Comune alla luce delle pronunce della Corte di giustizia dell’Unione Europea e dei tribu-

²⁷ Por. wyrok TK z 17 października 2000 r., SK 5/99, <http://lex.online.wolterskluwer.pl/WKPL>.

nali nazionali polacchi. È stato stabilito che la concezione di creazione delle condizioni artificiali richiede la distinzione di tre elementi: a) un elemento oggettivo, inteso come il non svolgimento dell'attività a scopo economico, così come esso è stato determinato nel sistema di sostegno europeo, ma soltanto al fine di ottenere l'aiuto finanziario legato a tale attività previsto nel bilancio dell'UE; b) un elemento soggettivo, cioè la dimostrazione da parte del beneficiario che voleva svolgere l'attività solamente al fine di ottenere i benefici finanziari divergenti dall'obiettivo della legislazione dell'UE; c) e un elemento del diritto procedurale il quale riguarda l'onere della prova che incombe su un ente amministrativo nazionale competente. In conclusione, l'autore afferma che la regolazione giuridica sottoposta all'analisi è poco precisa, il che costituisce un pericolo di violazione del principio di fiducia del cittadino nei confronti dello Stato e per la sicurezza della circolazione delle merci ai sensi dell'art. 2 della Costituzione della Repubblica Polacca