

ANDRZEJ ZIELIŃSKI

## **Ekonomiczne wsparcie rozwoju rolnictwa ze środków unijnych w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w 2007 r.**

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, którego jedną z konsekwencji jest przyjęcie i stosowanie unijnego porządku prawnego obowiązującego wszystkie państwa członkowskie, spowodowało wiele niejasności i problemów interpretacyjnych na styku prawa wspólnotowego i wewnętrznego poszczególnych państw-członków Unii. Pojawienie się konstrukcji nieznanych prawu wewnętrznemu, często odbiegających od rozwiązań uświęconych wieloletnią tradycją legislacyjną i praktyką, czasami niezwykle drobiazgowych i sformalizowanych, prowadziło i prowadzi – w wielu przypadkach – do nieprawidłowości w stosowaniu prawa. Problemem dodatkowym, wobec którego stawał ustawodawca krajowy (przynajmniej polski), było i jest dostosowanie prawa wewnętrznego do prawa unijnego przy podstawowym wymogu bezpośredniego stosowania rozporządzeń organów Unii przez państwa członkowskie<sup>1</sup>.

Brak doświadczenia, wykwalifikowanej kadry, a czasami też nie najlepsze tłumaczenia unijnych aktów prawnych, w początkowym okresie stosowania instrumentów ekonomicznego wsparcia rolnictwa powodowało naruszenia prawa – zarówno materialnego, jak i procesowego – przez jednostki organizacyjne Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Ponieważ jednak przyznawanie wsparcia materialnego jest procedurą opartą na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego i kończą ją akty typowe dla procesu administracyjnego, zostało ono poddane kognicji sądów administra-

---

<sup>1</sup> Por. art. 91 ust. 3 Konstytucji RP.

cyjnych. Jakkolwiek byśmy oceniali ich działalność, nie ulega żadnej wątpliwości, że w swoim orzecznictwie stoją one na straży nie tylko interesu społecznego, ale również słusznego interesu obywatela. Jest to realizacja jednej z naczelných zasad postępowania administracyjnego (art. 7 k.p.a.).

Przedmiotem poniższego przeglądu orzecznictwa jest rok 2007. Wydaje się, że bez znaczenia jest ilość spraw rozpatrywana w tym czasie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu. Znacznie istotniejsze jest pogrupowanie spraw wokół wiodących problemów odnoszących się do ekonomicznego wsparcia rozwoju rolnictwa ze środków unijnych. Przyjęto podział spraw na pięć grup tematycznych: 1) płatności bezpośrednie do gruntów rolnych<sup>2</sup>, 2) płatności do gospodarstw niskotowarowych, 3) płatności dla gospodarstw działających na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (płatność ONW), 4) płatności na zalesienie, 5) renty strukturalne<sup>3</sup>. Nie oznacza to, że sprawy analizowane w poszczególnych grupach będą się ściśle wiązały z ich klasyfikacją do poszczególnych przedziałów tematycznych. Poza tym należy mieć na uwadze treść art. 1, art. 3 § 1 i art. 134 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>4</sup>, zgodnie z którymi sądy administracyjne sprawują kontrolę orzeczeń administracyjnych pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Dokonując kontroli, sąd sprawdza legalność zaskarżonego aktu według stanu prawnego obowiązującego w dacie wydania orzeczenia przez organ. To ostatnie stwierdzenie dla podjętych tu rozważań jest niezwy-

---

<sup>2</sup> Do 26 stycznia 2007 r. obowiązywała ustawa z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru (Dz. U. 2004, Nr 6, poz. 40 z późn. zm.). Ustawa ta została uchylona (art. 59) ustawą z 21 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej (Dz. U. Nr 35, poz. 217 z późn. zm.), którą z kolei poddano daleko idącej nowelizacji ustawą z 29 września 2008 r. o zmianie ustawy o płatnościach [...] (Dz. U. Nr 44, poz. 262). Wprowadzone zmiany weszły w życie 15 marca 2008 r.

Do ustawy z 2007 r. wydano liczne przepisy wykonawcze (zob. w Lex Omega), przy czym niektóre z nich, np. rozporządzenie z 14 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski [...] (Dz. U. Nr 46, poz. 310), zostały uchylone (§ 17) rozporządzeniem z 14 marca 2008 r. o takim samym tytule (Dz. U. Nr 44, poz. 269) obowiązującym od 15 marca 2008 r. czy też rozporządzenie z 13 marca 2007 r. w sprawie rodzaju roślin objętych płatnością uzupełniającą [...] (Dz. U. Nr 46, poz. 309), uchylone (§ 17) rozporządzeniem z 14 marca 2008 r. w sprawie rodzajów roślin [...] (Dz. U. Nr 44, poz. 265) obowiązujące od 15 marca 2008 r.

<sup>3</sup> Nadal obowiązuje wraz z pakietem aktów wykonawczych (zob. w Lex Omega) ustawa z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu i Gwarancji Rolnej (Dz. U. Nr 229, poz. 2273 z późn. zm.).

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 153, poz. 1270.

kle istotne w kontekście zasygnalizowanych zmian ustawodawczych (zob. przypis 2). Czytelnik może bowiem odnieść wrażenie, że Sąd orzekał w oparciu o nieobowiązujące ustawodawstwo, a tak nie jest. Nie można też zapominać, że Sąd, rozpatrując sprawę, nie jest związany zarzutami i wnioskami zawartymi w skardze oraz powołaną podstawą prawną. Zdarza się bowiem często, iż strona działa bez profesjonalnego pełnomocnika, a złożona przez nią skarga jest bardziej pismem z argumentacją „zdroworozsądkową” niż dokumentem spełniającym ustawowe wymagania dla skargi, zawierającym racjonalne wnioski i prawidłowe podstawy prawne. W takich sytuacjach sąd przejmuje na siebie – mimo niedoskonałości skargi – powinność rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z prawem, wychodząc poza jej granice.

Płatności bezpośrednie do gruntów rolnych, łączące się niekiedy z płatnościami dla gospodarstw na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (np. w sprawach III SA/Po 570/07, III SA/Po 571/07), stanowiły w praktyce Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu najliczniejszą grupę spraw. Analizując orzecznictwo w tych sprawach, należy wskazać w pierwszej kolejności na orzeczenia oddalające skargi. Przepisem prawa materialnego „spinającym” kilka spraw<sup>5</sup> był art. 2 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych [...]. Przyczyna oddalenia skarg była w zasadzie jedna: zawyżenie powierzchni deklarowanej we wniosku o przyznanie płatności w stosunku do powierzchni w rzeczywistości uprawniającej do otrzymania dopłat. W poszczególnych sprawach różne były przyczyny tych rozbieżności. Najczęściej powtarzającymi się były użytkowanie gruntów przez inne podmioty niż wnioskodawca lub równoczesne wystąpienie z wnioskiem o dopłatę przez dwu rolników w stosunku do tego samego gruntu. Zgodnie z art. 2 ust. 1 i ust. 2 cytowanej już ustawy z 2003 r., producentowi rolnemu, tj. osobie będącej posiadaczem gospodarstwa rolnego, przysługują płatności na będące w jego posiadaniu grunty rolne utrzymywane w dobrej kulturze, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Warunkiem uzyskania płatności jest posiadanie przez producenta rolnego działek o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha. Chodzi przy tym o faktyczne władanie gruntami, w stosunku do których rolnik wnosi o dopłatę, przejawiające się w rzeczywistym wykonywaniu czynności przy produkcji rolnej, określonych bliżej w rozporządzeniu z 7 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej<sup>6</sup>. Formalną przesłanką otrzymania płatności jest złożenie wniosku przez producenta rolnego (posiadacza gospodarstwa) na specjalnym urzędo-

<sup>5</sup> Np. III SA/Po 749/06, III SA/Po 971/06, III SA/Po 175/07 oraz III SA/Po 660/07.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 65, poz. 600.

wym formularzu<sup>7</sup>. Osoba ubiegająca się o uzyskanie płatności zobowiązana jest do złożenia różnego rodzaju oświadczeń w poszczególnych sekcjach wniosku.

Zawyżenie powierzchni deklarowanej w stosunku do powierzchni rzeczywiście uprawniającej do dopłat obliuguje właściwe organy do odmowy przyznania płatności i nałożenia stosownej sankcji. Zgodnie z art. 138 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1973/2004 z 29 października 2004 r., ustanawiającego szczegółowe zasady zastosowania rozporządzenia Komisji (WE) nr 1782/2003 w sprawie systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa tego rozporządzenia oraz wykorzystania gruntów zarezerwowanych do produkcji surowców<sup>8</sup>, gdy procentowa różnica między obszarem deklarowanym a stwierdzonym przekroczy 30% za dany rok – nie przyznaje się żadnej pomocy, jeżeli zaś różnica wyniesie ponad 50% – producent jest wykluczony z dopłat do kwoty, która odpowiada różnicy między obszarem zadeklarowanym a obszarem stwierdzonym. Ta kwota jest odejmowana z wypłat pomocy, do której rolnik jest uprawniony na podstawie wniosków składanych w ciągu trzech lat kalendarzowych po upływie roku kalendarzowego, w którym wykryto różnicę. Podobne sankcje obowiązują w odniesieniu do uzupełniającej płatności obszarowej (UPO). W myśl art. 32 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2419/2001 z 11 grudnia 2001 r., ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy wprowadzonych rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3508/92, jeżeli w odniesieniu do danej grupy upraw obszar zadeklarowany przekracza obszar ustalony zgodnie z art. 31 ust. 2, pomoc obliczana jest na podstawie obszaru ustalonego, pomniejszonego o dwukrotności stwierdzonej różnicy, jeżeli różnica jest większa niż 3% lub 2 hektary, lecz nie więcej niż 20% ustalonego obszaru. Jeśli różnica jest większa niż 20% obszaru ustalonego, pomoc obszarowa nie jest przyznawana dla danej grupy upraw.

Wśród spraw, w których oddalono skargi, warto zwrócić uwagę na postępowanie w sprawie III SA/Po 712/07. Organ drugiej instancji podtrzymał rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne odmawiające przyznania dopłat do gruntów i z tytułu wsparcia działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, z sankcjami w okresie trzech lat kalendarzo-

<sup>7</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 30 marca 2004 r. w sprawie wzorów wniosków [...], Dz. U. Nr 52, poz. 523

<sup>8</sup> Dz. U. WE, L 345, z 20 listopada 2004 r.

<sup>9</sup> Dz. U. WE, L 327, z 12 grudnia 2001 r.

wych. W następstwie skargi wnioskodawcy Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję oraz orzeczenie ją poprzedzające. Sąd dopatrzył się naruszenia przepisów postępowania (art. 8 i art. 107 § 3 k.p.a.), a także nabrał wątpliwości, czy wnioskodawca świadomie zawyżył we wniosku powierzchnię posiadanych gruntów. W następstwie skargi kasacyjnej Oddziału Regionalnego ARiMR, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 13 czerwca 2007 r. (II GSK 118/07) uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Sąd drugiej instancji uznał za trafny zarzut skargi kasacyjnej dotyczący dokonania przez WSA błędnej wykładni przepisów punktu 41 uwag wstępnych oraz art. 44a rozporządzenia Komisji (WE) nr 2419/2001, zgodnie z którymi obniżki i wyłączenia od wypłat pomocy nie mają zastosowania w przypadku, gdy rolnik złożył wniosek poprawny pod względem faktycznym (przedstawił prawidłowe informacje) lub gdy może wykazać, że nie ponosi winy. Sąd zwrócił również uwagę, że Agencja prowadziła szeroką akcję informacyjną dotyczącą warunków przyznawania wszelkich form pomocy, w tym także w odniesieniu do zasad ubiegania się o płatności. W ramach akcji rozpowszechniano broszury informacyjne oraz organizowano spotkania, podczas których omawiano wspomniane zasady. Skarżący uczestniczył w takim spotkaniu, a więc był poinformowany o stosownych procedurach. Winą za wykazane we wniosku nieprawidłowości nie można zatem obarczać Agencji, gdyż wypełniła ona swoje obowiązki wynikające między innymi z art. 5 ust. 2 ustawy z 18 grudnia 2003 r., udostępniając formularze wniosków o przyznanie płatności zainteresowanym podmiotom.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zasadny był również zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji przepisów postępowania. NSA nie podzielił poglądu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, że organ pierwszej instancji nie wyjaśnił stanu faktycznego i nie wskazał przyczyn powziętego rozstrzygnięcia, czym miał naruszyć art. 7 i art. 8 k.p.a. Sąd zaznaczył, że art. 107 § 3 k.p.a. wskazuje, jakie wymogi ma spełniać decyzja administracyjna, a w szczególności uzasadnienie faktyczne i prawne. W tym względzie uzasadnienie decyzji organu drugiej instancji zawiera wskazanie przyczyn odmowy przyznania płatności oraz powody nałożenia kary finansowej z tytułów, które wynikają z przytoczonej przez organ drugiej instancji podstawy prawnej podjętych rozstrzygnięć.

Rozpoznając sprawę ponownie, Wojewódzki Sąd Administracyjny był zobowiązany uwzględnić wykładnię NSA zawartą w uzasadnieniu wyroku, dotyczącą możliwości zastosowania punktu 41 uwag wstępnych oraz art. 44a rozporządzenia Komisji (WE) nr 2119/2001 z 11 grudnia 2001 r. Wspomniany punkt wstępny wskazuje, że – co do zasady – obniżek i wyłączeń nie po-

winno się stosować w przypadku, gdy rolnik przedstawił informacje rzeczywiście prawidłowe lub w przypadku, gdy może wykazać, że nie ponosi winy. Przepis potwierdza, że obniżki i wyłączenia nie mają zastosowania, gdy rolnik złożył wniosek poprawny pod względem faktycznym lub gdy może wykazać, że jest niewinny. Sąd ustalił, że skarżący w czerwcu 2004 r. złożył wniosek o przyznanie płatności do gruntów rolnych na rok 2004, w którym ujął grunty będące w jego faktycznym władaniu, a następnie w tym samym miesiącu zmienił wniosek, zwiększając powierzchnię gruntów przedstawionych do objęcia dopłatami o działki, których nie użytkował rolniczo. Ponieważ skarżący w dalszym ciągu nie wykazał braku winy w nieprawidłowym podaniu danych w zmodyfikowanym wniosku, należy przyjąć, że w takiej sytuacji nie mogły znaleźć zastosowania pkt 41 uwag wstępnych oraz art. 44a cytowanego rozporządzenia Komisji (WE) nr 2419/2001. W ocenie Sądu, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, prowadząc akcję informacyjną, w tym o zasadach ubiegania się o płatności bezpośrednie, nie może być obarczana winą za wykazanie nieprawidłowości we wniosku o uzyskanie dopłat bezpośrednich przez skarżącego. Sąd uznał, że organ odwoławczy nie naruszył prawa ustalając, że różnica między zadeklarowanym obszarem a obszarem spełniającym warunki przyznania pomocy w ramach systemu JPO jest większa niż 50% i – zgodnie z art. 5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2199/2003 z 16 grudnia 2003 r. ustanawiającego środki przejściowe dla stosowania w odniesieniu do roku 2004 rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1099 w zakresie systemu JPO dla niektórych państw, utrzymał w mocy decyzje odmawiające przyznania pomocy do wysokości kwoty odpowiadającej różnicy między zadeklarowanym a wyznaczonym obszarem oraz orzekł, że będzie ona potrącona z płatności pomocowych, do których jest uprawniony w ramach wniosków składanych w ciągu trzech lat kalendarzowych, w którym stwierdzono tę różnicę. Sąd uznał również, że organy nie naruszyły prawa orzekając o pomocy w ramach UPO.

W grupie spraw dotyczących wniosków o dopłaty w ramach jednolitej płatności obszarowej (JPO), jak i z tytułu uzupełniającej płatności obszarowej (UPO), w których uchylono zaskarżone orzeczenia, można zauważyć powtarzające się symptomatyczne błędny organów orzekających. Głównym problemem ocennym, prawie we wszystkich analizowanych sprawach, była niezgodność powierzchni deklarowanej we wniosku w stosunku do powierzchni rzeczywiście eksploatowanej rolniczo. Postępowanie administracyjne sprowadzało się zatem do kwestii dowodowych. Należy bowiem zauważyć, że organy administracji – w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej – stosują bezpośrednio niektóre akty normatywne (rozporządzenia) wy-

dawane przez organy Unii. Do aktów tych należy niewątpliwie rozporządzenie Komisji (WE) nr 2199/2003 z 16 grudnia 2003 r. ustanawiające środki przejściowe dla stosowania w odniesieniu do roku 2004 rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999 w zakresie systemu jednolitej płatności obszarowej dla Republiki Czeskiej, Estonii [...] oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 2419/2001 z 11 grudnia 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli dla niektórych schematów pomocowych Wspólnoty ustanowionego na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 3508/92. Nie zmienia to jednak zasady, że przepisy UE muszą być stosowane z poszanowaniem wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich, w tym obowiązującej procedury administracyjnej, chyba że z unormowań wynikają odrębne zasady proceduralne lub określają one inne reguły procedury niż wynikające z regulacji krajowych.

Zgodnie z zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego, organ rozpoznający sprawę powinien stać na straży praworządności i podejmować wszelkie niezbędne kroki do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy (art. 7 k.p.a.). Ponadto, organ administracji jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a.). Obowiązek ten jest niezależny od tego, czy niezbędny materiał dowodowy potwierdza stanowisko strony czy je podważa. Z kolei wyczerpujące rozpatrzenie materiału dowodowego to ustosunkowanie się do każdego ze zgromadzonych w sprawie dowodów, w granicach swobodnej oceny (art. 80 k.p.a.), tak aby uzyskać jednoznaczne ustalenia faktyczne i prawne. I wreszcie, należy sięgnąć do przepisu art. 107 § 3 k.p.a., nakładającego na organy orzekające obowiązek uzasadnienia. Powinno ono w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej oraz wskazanie podstaw prawnych decyzji.

Oceniając postępowania dowodowe, Sąd zwrócił też uwagę (w sprawie III SA/Po 1118/06) na istotną dla wielu spraw interpretację zapisu art. 20 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2419/2001 z 11 grudnia 2001 r. stanowiącego, że rolnik lub jego przedstawiciel ma możliwość podpisania sprawozdania w celu poświadczenia swojej obecności podczas kontroli oraz dodania uwag. Wbrew pogładowi niektórych organów orzekających, z brzmienia tego przepisu nie wynika, by rolnik mógł zgłosić uwagi dotyczące kontroli jedynie w dniu jej przeprowadzenia. Cytowany przepis określa tylko prawo strony do podpisania protokołu i dodania uwag. W tej sytuacji nie sposób prezentować poglądu, że brak uwag ze strony wnioskodawcy w dniu kontroli stanowi podstawę do uznania, że producent rolny zgodził się ze stanem faktycznym ustalonym w sprawozdaniu z czynności kontrolnych.

Uchybieniem, które dostrzeżono w kilku sprawach (np. III SA/Po 1146/06, III SA/Po 531/07, III SA/Po 986/06) było naruszenie art. 10 k.p.a. Wyrażona w nim zasada czynnego udziału strony w postępowaniu jest powszechnie uznawana w praktyce orzeczniczej za wadę procesową, uzasadniająca uchylenie dotkniętych nią orzeczeń. Od obowiązku zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, umożliwienia wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszenia żądań, organy mogą odstąpić tylko w sytuacjach przewidzianych w art. 10 § 2 k.p.a., a zatem gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną.

Ciekawy stan faktyczny analizowano w sprawie III SA/Po 1147/06. Można go uogólnić jako niezgodność powierzchni zadeklarowanej ze stwierdzoną w wyniku kontroli. W rzeczywistości chodziło o to, że zgłoszone do dopłat nieruchomości nie kwalifikowały się do przyznania jednolitych i uzupełniających płatności obszarowych, gdyż nie spełniały tzw. minimalnych wymagań utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej<sup>10</sup>. W toku postępowania (w dużym stopniu sądowego) okazało się, że wnioskodawczyni prowadziła gospodarstwo metodami ekologicznymi i dysponowała dowodem przeprowadzenia kontroli gruntów przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji, która nie wykazała żadnych niezgodności ani niedociągnięć w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego w okresie przestawiania na produkcję ekologiczną. Jak wynikało z uzasadnienia decyzji organu drugiej instancji, okoliczności te nie były przedmiotem ustaleń ani ocen, czy i na ile miały wpływ na podjęte w sprawie rozstrzygnięcia. Ustalenie zaś przesłanek wynikających z przepisu art. 2 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach [...] należy do organu orzekającego, który zobowiązany był (w granicach art. 80 k.p.a.) we własnym zakresie dokonać oceny stanu faktycznego i wskazać dowody, na których oparł swą decyzję. Zdaniem Sądu, stan sprawy nie został należyście wyjaśniony. Zgodnie z art. 7 i 77 § 1 k.p.a., organy orzekające zobowiązane są w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy, a następnie podjąć wszelkie kroki niezbędne do wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy. Obowiązek zebrania całego materiału dowodowego oznacza, że organ administracji publicznej winien z własnej inicjatywy gromadzić dowody, które jego zdaniem będą miały istotne znaczenie w sprawie i będą konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia, jak również dowody wskazane przez stronę, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy.

<sup>10</sup> Zob. przypis 6.



Inny problem, dosyć specyficzny, pojawił się w sprawie III SA/Po 418/07. Wnioskodawcy odmówiono przyznania płatności bezpośrednich, ponieważ nie zadeklarował żadnych danych co do powierzchni gruntów użytkowanych rolniczo, a także nie podał informacji o koncie bankowym. W tej sprawie zapadł wyrok korzystny dla wnioskodawcy, bowiem postępowanie dowodowe, z którego organy nie wyprowadziły racjonalnych wniosków i nie próbowały wykorzystać wszystkich możliwych dowodów, wykazało, że wnioskodawca z przyczyn obiektywnych nie spełnił sformalizowanych wymagań wniosku o dopłaty. Sąd podkreślił, że organy orzekające powinny uwzględnić podstawowe zasady postępowania administracyjnego określone w art. 7-9 k.p.a. oraz treść art. 77 k.p.a., poinformować wnioskodawcę o błędach zawartych we wniosku i umożliwić mu sporządzenie stosownej korekty. Podpis na kwestionariuszu w miejscu potwierdzającym wiedzę o zasadach przyznawania płatności nie może uzasadniać odstąpienia od zasad postępowania administracyjnego, zwłaszcza w sytuacji, w której wnioskodawca w kilku pismach domagał się dodatkowych wyjaśnień. Obowiązek właściwego informowania nie może być też uzależniony od dalszej skuteczności względnie bezskuteczności ewentualnego działania wnioskodawcy (w tym przypadku: dokonania korekty wniosku), albowiem jest ściśle powiązany z nakazem prowadzenia postępowania w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do organów administracji i – jak wszystkie z ogólnych zasad Kodeksu postępowania administracyjnego – nie zależy od ostatecznego wyniku postępowania.

Na tle tej sprawy potwierdzają się zasygnalizowane już zastrzeżenia co do spójności prawa unijnego i wewnętrznego. Można do tego dodać także różnice cywilizacyjne pomiędzy państwami-członkami Unii. Dla przykładu, powszechność rachunków bankowych w państwach bardziej rozwiniętych została przetransponowana do prawa polskiego, jednakże w naszych realiach (nie tylko ekonomicznych, lecz także środowiskowych) rachunek taki wcale nie jest powszechny i – jak się okazało – może być nawet przyczyną niekorzystnych rozstrzygnięć administracyjnych.

W sprawie III SA/Po 872/06 Sąd orzekał w przedmiocie odmowy przyznania pomocy finansowej na dostosowanie do standardów Unii Europejskiej gospodarstwa rolnego objętego programem rozwoju obszarów wiejskich (płyta gnojowa i zbiornik na gnojówkę). Sąd podkreślił, że pomoc finansowa w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich udzielana jest w ramach Wspólnej Polityki Rolnej prowadzonej przez Unię w stosunku do niektórych państw. W tym zakresie pomoc jest realizowana na podstawie prawa krajowego państwa członkowskiego z uwzględnieniem całego dorobku prawa wspólnotowego. Zgodnie z treścią § 3 pkt 3 lit. a tiret 1 rozporządzenia RM z 18 stycz-

nia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej [...] (Dz. U. Nr 17, poz. 142), płatność jest udzielana producentowi rolnemu, który zobowiąże się do realizacji przedsięwzięcia określonego w planie dostosowania gospodarstwa rolnego do standardów Unii, między innymi w zakresie objętym wnioskiem. Osoba ubiegająca się o uzyskanie takiej pomocy finansowej zobowiązana jest do wpisania we wniosku planu powierzchni lub pojemności urządzeń spełniających standardy w zakresie ochrony środowiska, w które jest wyposażone gospodarstwo w dniu złożenia wniosku. Z akt sprawy nie wynikało, czy i w jaki sposób organy administracji przeprowadziły podczas wizytacji badanie już istniejącego innego zbiornika pod kątem jego szczelności i spełniania wymogów ochrony środowiska. Wskazanie w uzasadnieniu decyzji, że istniejący zbiornik jest szczelny, spełnia standardy i będzie nadal użytkowany, nie znajdowało potwierdzenia w żadnym z przeprowadzonym dowodów. Stanowiło to istotne naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym (art. 7 i 77 k.p.a.).

W sprawie III SA/Po 1039/06 rolnik zwrócił się z wnioskiem o przyznanie płatności z tytułu realizacji przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, w którym zadeklarował realizację pakietu „Rolnictwo ekologiczne – uprawy rolnicze” (bez certyfikatu zgodności SO2a01). Organy przyznały płatność w pomniejszonej wysokości, co w konsekwencji dało kwotę 0 złotych. Sąd uwzględnił skargę, albowiem z zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającego ją orzeczenia wynikało, że przyznanie płatności w kwocie pomniejszonej nastąpiło w wyniku ustaleń w trakcie kontroli przeprowadzonych w sprawach z innymi wniosków o przyznanie jednolitej płatności obszarowej oraz uzupełniającej płatności obszarowej. Organy obu instancji przytoczyły treść protokołów w odniesieniu do poszczególnych działek, jednakże nie dokonały ich oceny pod względem formalnym i merytorycznym w odniesieniu do zasad i trybu określonych w § 15 i § 16 rozporządzeniu RM z 20 sierpnia 2004 r.<sup>11</sup>, jak również w odniesieniu do planu działalności rolnośrodowiskowej, o którym mowa w § 4. Należy zauważyć, że – zgodnie z ust. 1 § 15 tego rozporządzenia – jeżeli w wyniku pierwszych kontroli stwierdzono, że zasady dobrej praktyki rolnej nie są przestrzegane, uchybienie to należy odnotować w protokole kontroli, a producenta pouczyć się o skutkach dalszego nieprzestrzegania zasad. Wzmiankę o pouczeniu należy również zamieścić w protokole. Skutki nieprzestrzegania zasad określa ust. 2 § 15 cytowanego rozporządzenia. Jeżeli wyniki następnej kontroli wskazują na dalsze nieprze-

<sup>11</sup> W sprawie szczegółowych warunków i trybu naliczania pomocy finansowej [...], Dz. U. Nr 174, poz. 1804.

strzeżenie zasad dobrej praktyki rolnej, płatność rolnośrodowiskowa należna za dany rok podlega zmniejszeniu o 7% za każde inne uchybienie niż stwierdzone podczas poprzedniej kontroli, a zawieszeniu – w przypadku uchybienia już stwierdzonego. Natomiast jeżeli w wyniku kontroli zostanie stwierdzone uchybienie w realizacji zadań pakietu zgłoszonego we wniosku, płatność rolnośrodowiskowa podlega w danym roku zmniejszeniu w wysokości określonej w załączniku nr 5 do rozporządzenia. Brak takiej oceny w sprawie prowadzi – zdaniem Sądu – do wniosku, że decyzje zostały wydane z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, w szczególności art. 107 § 3 k.p.a.

W grupie spraw dotyczących płatności z tytułu prowadzenia działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, spośród sześciu spraw rozpoznawanych w 2007 r. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w trzech skargi oddalono, a w trzech uwzględniono. Powodem oddalania skarg było najczęściej naruszenie przepisu art. 2 ust. 1 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich [...]. Zgodnie z cytowanym przepisem oraz § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej [...] (Dz. U. Nr 73, poz. 657), producentowi rolnemu, tj. osobie będącej posiadaczem gospodarstwa rolnego, przysługują płatności na będące w jego posiadaniu grunty rolne utrzymywane w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Chodzi przy tym o posiadanie (faktyczne władanie) przez danego producenta rolnego, na gruntach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, działek rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 1 ha. Z tych uregulowań wynika jednoznacznie, że przesłanką konieczną przyznania wymienionych płatności jest posiadanie gruntów leżących na jednym z obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Chodzi o faktyczne użytkowanie polegające na wykonywaniu czynności dotyczących produkcji rolnej w rozumieniu przepisu § 1 ust. 1 rozporządzenia z 7 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących [...], a więc uprawie roślin, koszeniu czy wypasaniu zwierząt (w przypadku pastwisk). Wobec braku możliwości uznania wnioskodawcy za osobę posiadającą określone grunty w rozumieniu art. 2 ust. 1 cytowanej ustawy z 2003 r., przy wyczerpaniu przez organy orzekające wszystkich środków dowodowych oraz braku innych uchybień procesowych Sąd uznał, że zasadnie odmówiono przyznania płatności z tytułu ONW. Warto też przy okazji odnotować zdecydowanie trafne spostrzeżenie Sądu (w sprawie III SA/Po 572/07), że postępowania w przedmiocie dopłat do gruntów rolnych, w tym sądowoadministracyjne, nie służą i nie mogą służyć regulowaniu własności gospodarstw rolnych. Okazuje

się bowiem, że najczęściej z powodu nieznamości prawa uczestnicy postępowania oczekują rozstrzygnięcia innych spraw niż będące jego przedmiotem, i to szczególnie wtedy, gdy pozostają one w jakimś związku z toczącą się już sprawą administracyjną. Ten przykład jest kolejnym argumentem przemawiającym za koniecznością prowadzenia szerokiej i powszechnej akcji informacyjnej wśród rolników, zwłaszcza wtedy gdy pojawiają się jakieś nowe możliwości wsparcia lub innego stymulowania rozwoju gospodarki rolnej.

W sprawach, w których Sąd uwzględnił skargi, podstawą korzystnych rozstrzygnięć było naruszenie przepisów postępowania administracyjnego (najczęściej o dowodach) w stopniu wywierającym istotny wpływ na legalność kontrolowanych orzeczeń.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu rozpatrzył w 2007 r. tylko jedną sprawę (III SA/Po 948/06), której przedmiotem były płatności na zalesienie gruntów rolnych. Skarga została uwzględniona. W uzasadnieniu Sąd podkreślił, że podstawę rozstrzygnięcia stanowiły między innymi przepisy § 8 ust. 1, § 9 ust. 1 i ust. 2 oraz § 10 ust. 1 rozporządzenia RM z 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesienie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich<sup>12</sup>. Z akt sprawy wynikało, że skarżąca nie złożyła we właściwym terminie (określonym w § 9 ust. 2 cytowanego rozporządzenia) oświadczenia o wykonaniu zalesienia i z tego powodu odmówiono jej przyznania płatności. Skarżąca w ustawowym terminie wniosła odwołanie, w którym zawarła wniosek o przywrócenie terminu do złożenia oświadczenia o wykonaniu zalesienia. Wniosek ten organ administracji całkowicie pominął i rozpatrzył odwołanie. Naruszył zatem art. 58 k.p.a., który w § 1 stanowi, że w razie uchybienia terminu należy przywrócić termin na prośbę zainteresowanego jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy. Zdaniem Sądu, należało w pierwszej kolejności rozpatrzeć wniosek o przywrócenie terminu do złożenia oświadczenia określonego w § 9 ust. 2 rozporządzenia z 11 sierpnia 2004 r., a następnie – w zależności od rozstrzygnięcia – podjąć dalsze czynności procesowe.

W sprawie III SA/Po 930/06 organy odmówiły przyznania renty strukturalnej osobie, która nie spełniała jednego z warunków rozporządzenia RM z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich<sup>13</sup>. Rozpatrując tę skargę, Sąd podzielił stanowisko

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 187, poz. 1929.

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 114, poz. 1191 z późn. zm.

organów orzekających. Podkreślił w szczególności, że § 4 cytowanego rozporządzenia określa warunki, jakie musi spełnić producent rolny będący osobą fizyczną i prowadzący na własny rachunek działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym położonym na terytorium RP. Zgodnie z § 4 pkt 2 tego rozporządzenia, o rentę strukturalną mogą wnioskować producenci rolni prowadzący nieprzerwanie działalność rolniczą przez co najmniej 10 lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku, którzy jednocześnie w całym okresie działalności rolniczej mogą wykazać się pięcioletnim okresem podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu określonym w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników. Termin „cały okres prowadzonej działalności rolniczej” odnosi się do czasu wejścia w życie ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>14</sup>. Sąd podzielił stanowisko organu orzekającego, że wprowadzenie przez ustawodawcę terminów „ubezpieczenie emerytalno-rentowe” oraz „przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników” pozwala na dokładne określenie zamysłu ustawodawcy przez doprecyzowanie, której ustawy dotyczy przepis § 4 pkt 2. Dopiero ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu [...] wprowadziła podział na dwa działy ubezpieczenia rolniczego, wprowadzając po raz pierwszy fundusz emerytalno-rentowy. Nabycie uprawnień do świadczenia emerytalno-rentowego, a także ustalenie jego wysokości uzależniono od podlegania ubezpieczeniu i okresu opłacania składki. W ocenie Sądu, opłacanie składek w okresie składkowym, to jest po 1 stycznia 1991 r. może wskazywać, że producent rolny nieprzerwanie prowadził działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym warunkującą przyznanie renty strukturalnej.

Powyższy przegląd orzecznictwa pozwala na sformułowanie pewnych wniosków. Są one inne, gdy chodzi o praktykę orzeczniczą (sąd i organy administracji) i odmienne w stosunku do beneficjentów wsparcia unijnego:

- w odniesieniu do sądu można oczekiwać bardziej pogłębionych wywodów. Nie powinny się one sprowadzać tylko do przytoczenia przepisów i powoływania się na utrwaloną praktykę orzeczniczą. Pożądana jest znacznie szersza, wszechstronniejsza wykładnia przepisów wspólnotowych;

- organy orzekające wydają rozstrzygnięcia z coraz większym profesjonalizmem. Ciągłe jednak słabą stroną jest przestrzeganie reguł postępowania dowodowego i dbałość o zagwarantowanie stronie czynnego udziału w postępowaniu, zwłaszcza w jego końcowej fazie;

- w stosunku do potencjalnych wnioskodawców zauważalne są zaniedbania informacyjne i brak kompetentnego doradztwa. Gdyby nie było uchybień w tym zakresie, wiele wniosków rozstrzygałyby zapewne pozytywnie już organy pierwszej instancji.

<sup>14</sup> Dz. U. 1998, Nr 7, poz. 25 z późn. zm.

Niezależnie od podniesionych uwag, nasuwa się jeszcze jeden bardziej generalny wniosek: poważną przeszkodą w bezkonfliktowym, płynnym realizowaniu wsparcia ekonomicznego ze środków unijnych są niewątpliwie bardzo sformalizowane, trudno zrozumiałe przepisy. Usunięcie tego mankamentu przyczyniłoby się niewątpliwie do znacznego usprawnienia postępowań we wszystkich – bez wyjątku – obszarach pomocy unijnej dla rolnictwa.

### **ECONOMIC SUPPORT FOR AGRICULTURE DEVELOPMENT FINANCED WITH EU FUNDS IN THE 2007 JURISDICTION OF THE REGIONAL ADMINISTRATIVE COURT IN POZNAN**

#### *S u m m a r y*

The subject of the deliberations presented in the paper is the application of law in the area of economic support for agriculture development financed with EU funds analysed on the basis of the 2007 jurisdiction of the Regional Administrative Court in Poznan with regards to: direct payments to agricultural land, payments to farms with low production levels, support payments to farmers in disadvantaged areas, payments under the forestry programme, and structural payments.

Assessment of the decision making and judgement practice is made alongside the analysis of the compliance by the beneficiaries with the binding legal regulations. With regard to the administrative jurisdiction, the author postulates that a wider and more detailed rationale should be offered and accompany a judgement handed down in different matters and a broader interpretation of Community regulations. Regarding the beneficiaries, the need of an information campaign and professional advisory service is emphasised and is seen as a tool which would help to comply with the legal formalities. The author points out to some difficulties arising from too cumbersome and unclear regulations and very formalised proceedings.

### **IL SOSTEGNO ECONOMICO ALLO SVILUPPO DELL'AGRICOLTURA DALLE RISORSE COMUNITARIE, ALLA LUCE DELLA GIURISPREUDENZA DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DI VOIVODATO A POZNAŃ NEL 2007**

#### *R i a s s u n t o*

Oggetto dell'articolo è la problematica dell'applicazione della normativa riguardante il sostegno economico allo sviluppo dell'agricoltura proveniente dalle risorse comunitarie. L'analisi muove dalla giurisprudenza del Tribunale Amministrativo di Voivodato a Poznań nel 2007 riguardante i pagamenti diretti ad ettaro, i pagamenti per le aziende di semisussis-

tenza, i pagamenti alle aziende situate nelle zone svantaggiate, i pagamenti al rimboschimento e il prepensionamento.

In conclusione, l'Autore prende in considerazione sia la giurisprudenza che lo stato di attuazione delle norme da parte dei beneficiari del sostegno. In riferimento alla giurisprudenza amministrativa egli rileva il bisogno di più ampie motivazioni nelle sentenze e di una più approfondita interpretazione delle norme comunitarie, mentre, in riferimento ai beneficiari, sottolinea la necessità di una campagna informativa e dello sviluppo della consulenza aziendale professionale, la quale potrebbe contribuire al miglioramento del livello di rispetto delle norme da parte dei beneficiari. L'Autore fa notare anche le lacune esistenti nella regolazione in esame. Le troppo intricate norme e il complesso procedimento fanno nascere – secondo l'Autore – tanti problemi interpretativi e applicativi.