

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(10)2025 • DOI: 10.17951/ppa.2025.10.165-176

UNIwersytet w Białymstoku

DAWID SZTANDERA

sdawid396@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9368-6632>

Przeciwdziałanie sztucznie wykreowanym warunkom w unijnej Wspólnej Polityce Rolnej – zakres działań agencji płatniczej

*Counteracting Artificially Created Conditions in the EU Common
Agricultural Policy – the Scope of Action of the Paying Agency*

Wprowadzenie

Z uwagi na zmieniające się perspektywy finansowe Unii Europejskiej (UE) i realizację Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) stale przyznaje się pomoc publiczną dla rolników w Polsce. Pomoc ta przyznawana jest z dwóch funduszy stanowiących filary WPR. Pierwszym z nich jest Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, a drugi to Europejski Fundusz Rolny Gwarancji¹. Cele WPR

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.Urz. L 435/1, 6.12.2021).

zostały jasno określone w art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej². Zalicza się do nich m.in.:

- zwiększenie wydajności rolnictwa poprzez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej oraz optymalne wykorzystywanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;
- zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie;
- stabilizację rynków;
- zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;
- zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

Należy podkreślić, że jest to zarazem jedna z najbardziej kosztownych polityk UE, gdyż w latach 2021–2027 przeznaczono na nią 386,6 mld euro³. Niestety, nie każdy wnioskodawca aplikujący o środki z funduszy WPR dąży do realizacji wymienionych celów. Pojawiający się problem sztucznego tworzenia warunków przez beneficjentów, sprzecznych z celami danego wsparcia, stanowi jeden z mechanizmów wyłudzeń, będący nadużyciem. Problemy nieprawidłowości w wydatkach z WPR oraz z ich odzyskiwaniem zostały zasygnalizowane m.in. w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z dnia 7 maja 2024 r.⁴. Polska w kontekście odzyskanych od beneficjentów środków w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji jest krajem, w którym odnotowano największy problem z wypłacanymi płatnościami bezpośrednimi. Co więcej, wskaźnik odzyskiwania nieprawidłowo przyznanych płatności wynosi zaledwie 17% i jest najniższy wśród wymienionych w raporcie państw członkowskich⁵.

W praktyce orzeczniczej polskich sądów administracyjnych można zauważyć jedną powtarzającą się formę schematu kreującego warunki sztucznie, którym posługują się wnioskodawcy, aby uzyskać płatność w sposób sprzeczny z celami wsparcia – jest to podział gospodarstwa na mniejsze części⁶. Instytucją, która jest odpowiedzialna za prowadzenie postępowań i eliminowanie mechanizmu wyłudzeń, jakimi są sztuczne warunki, jest Agencja Restrukturyzacji i Moder-

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. C 326/47, 26.10.2012).

³ Rada Europejska, *Wspólna polityka rolna bez tajemnic*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/the-common-agricultural-policy-explained> (dostęp: 25.05.2025).

⁴ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne 07/2024: Systemy Komisji służące do odzyskiwania nieprawidłowych wydatków UE – Można zwiększyć kwotę odzyskanych środków i tempo odzyskiwania*, 7.05.2024, <https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2024-07> (dostęp: 25.05.2025).

⁵ *Ibidem*.

⁶ Zob. np. wyrok NSA z dnia 11 marca 2022 r., I GSK 1281/21; wyrok WSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., I SA/Bk 103/18; wyrok WSA z dnia 23 czerwca 2020 r., I SA/Go 48/20.

nizacji Rolnictwa (ARiMR)⁷. Pomoc dla rolników ubiegających się o wsparcie finansowe z UE ma charakter postępowania, przy czym ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla WPR na lata 2023–2027⁸ istotnie zmodyfikowała poszczególne przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, m.in. wyłączono przepisy dotyczące stosowania prawdy obiektywnej oraz aktywnego poszukiwania dowodów przez organ, a także przeniesiono ciężar dowodu na beneficjenta (art. 66 ustawy WPR).

Celem artykułu jest przeprowadzenie analizy dotyczącej działań, jakie podejmuje ARiMR w celu przeciwdziałania tworzeniu sztucznie wykreowanych warunków w ramach pomocy wypłacanej z funduszy WPR, a także ocena złożoności i wielowymiarowości zjawiska sztucznych warunków jako jednej z form obchodzenia prawa. Postawiono następujące pytania badawcze: W jaki sposób ARiMR wykrywa i weryfikuje występowanie sztucznie wykreowanych warunków? Jakie są przyjmowane schematy działania przez beneficjentów, prowadzące do stworzenia sztucznych warunków? Aby odpowiedzieć na pytania badawcze, przeprowadzono analizę aktualnych regulacji prawa unijnego i prawa krajowego oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i polskich sądów administracyjnych. Ustalono, że skuteczność klauzuli przeciwdziałającej sztuczным warunkom wymagała doprecyzowania, a agencja płatnicza musi podejmować całościową analizę stanu faktycznego i zamiaru podejmowanych działań przez beneficjentów ubiegających się o wsparcie.

Charakter prawny oraz wykładnia klauzuli sztucznie wykreowanych warunków

O niedookreśloności pojęcia sztucznych warunków pisano wielokrotnie w literaturze przedmiotu. Przepisy dotyczące sztucznych warunków zawarte są przede wszystkim w prawie europejskim⁹. Jak zauważyła D. Łobos-Kotowska, zwrot „sztucznie stworzone warunki” nie jest prawnie zdefiniowany i jest jedynie klauzulą generalną¹⁰. Podobny pogląd wyraził T. Kalita, wskazując, że jest to przepis generalny, który pozwala organom administracji publicznej przeciwdziałać obchodzeniu prawa, aby korzyści nie były uzyskiwane wbrew celom wyodrębnionym

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 2023 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej (Dz.U. 2023, poz. 881).

⁸ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1741, ze zm., dalej: ustawa WPR.

⁹ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Artificial Conditions as an Abuse of Rights in Public Aid from the Common Agricultural Policy*, „Studia Iuridica” 2024, vol. 99, s. 380.

¹⁰ D. Łobos-Kotowska, *Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia zmniejszenia płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, vol. 12, s. 21.

przez ustawodawcę unijnego¹¹. Poglądy te zdają się być aktualne również w obecnej perspektywie finansowej. W WPR na lata 2023–2027 klauzula dotycząca obchodzenia prawa ma swoje umocowanie w art. 62 rozporządzenia 2021/2116¹². Przepis wskazuje, że bez uszczerbku dla przepisów prawa unijnego, państwa członkowskie podejmują skuteczne i proporcjonalne kroki w celu unikania obchodzenia przepisów prawa UE i zapewniają w szczególności, aby osobom fizycznym ani prawnym nie przyznawano żadnych korzyści wynikających z prawodawstwa rolnego, jeżeli stwierdzono, że warunki wymagane do uzyskania takich korzyści zostały sztucznie stworzone, w sprzeczności z celami tego prawodawstwa. Podobna klauzula zawarta była w uchylonym już rozporządzeniu 1306/2013¹³, którego wskazane wyżej rozporządzenie jest następcą. Brzmienie klauzuli z rozporządzenia 1306/2013 jest następujące: „Bez uszczerbku dla przepisów szczególnych, osobom fizycznym ani prawnym nie przyznaje się jakichkolwiek korzyści wynikających z sektorowego prawodawstwa rolnego, jeżeli stwierdzono, że warunki wymagane do uzyskania takich korzyści zostały sztucznie stworzone, w sprzeczności z celami tego prawodawstwa”. W aktualnym rozporządzeniu klauzula ta zdaje się być skierowana do państw członkowskich, których rolą jest podjęcie kroków w celu przeciwdziałania obchodzeniu prawa oraz uniemożliwiających występowanie nieprawidłowości związanych z obchodzeniem przepisów unijnych. Niedookreślona pozostaje jednak część obejmująca uzyskanie korzyści przez utworzone w sposób sztuczny warunki. Słusznie zauważył P. Litwiniuk, że przepisy rozporządzeń unijnych nie precyzują, na czym polega tworzenie sztucznych warunków, a jedynie pozostawiają rozstrzygnięcie tej kwestii organom, które stosują prawo¹⁴.

Klauzula dotycząca obchodzenia prawa zdaje się odpowiadać ramom pojęciowym nieprawidłowości, które zostały zawarte w rozporządzeniu 2988/95¹⁵. Zgodnie z definicją zamieszczoną w art. 1 ust. 2 nieprawidłowością jest jakiejkolwiek naruszenie prawa wspólnotowego, które niesie za sobą potencjalny negatywny wpływ

¹¹ T. Kalita, *Praktyka orzecznicza sądów administracyjnych w zakresie spraw dotyczących sztucznego tworzenia warunków do przyznania płatności przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2018, nr 4, s. 74.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz.Urz. UE L 435/187, 6.12.2021).

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, (Dz.Urz. L 347/549, 20.12.2013).

¹⁴ P. Litwiniuk, *Z problematyki nadużycia prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 48.

¹⁵ Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. L 312/1, 23.12.1995).

wynikający z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, w wyniku którego wystąpiła albo może wystąpić szkoda w budżecie Wspólnot poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów albo w wyniku nieuzasadnionego wydatku.

W jednym z orzeczeń TSUE pod koniec perspektywy finansowej 2007–2013 Trybunał podjął się próby interpretacji pojęcia sztucznych warunków. Świadczy o tym wyrok z dnia 12 września 2013 r. w sprawie C-434/12¹⁶, w którym Słynczewa siła EOOD była przeciwko bułgarskiej agencji płatniczej. Agencja płatnicza odmówiła beneficjentowi przyznania wsparcia z systemu pomocy „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, w którym stwierdzono sztuczne warunki ze względu na powiązania o charakterze osobowym, funkcjonalnym i ekonomicznym podmiotów. Ze względu na te przesłanki powstała wątpliwość co do niezależności podmiotów¹⁷. Dwoje małżonków posiadało grunty działki, na której miała być realizowana budowa centrali fotowoltaicznej w związku z umową najmu gruntu przez Słynczewę siłę¹⁸. Ci sami małżonkowie byli członkami wspomnianej spółki¹⁹. Wniosek o finansowanie budowy zawierał umowę najmu gruntu działki, a także akt sprzedaży prawa rzeczowego do budowy między spółką Korina Eskport EOOD, w której jeden z małżonków jest współnikiem i dyrektorem, a Słynczewą siłą²⁰. W związku z tym zarówno w jednej, jak i w drugiej spółce członkiem był jeden z małżonków²¹. Bułgarska agencja płatnicza przyjęła szersze znaczenie pojęcia stworzenia sztucznych warunków, opierające się na takich wskazówkach jak więź prawna i tożsamość zainteresowanych osób oraz identyczność projektów, natomiast sąd krajowy przyjął węższe znaczenie tego pojęcia. W efekcie zawieszono zostało postępowanie celem zwrócenia się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi²².

Zadano siedem pytań do TSUE w przedmiocie sprawy. Na potrzeby niniejszego artykułu analizie zostaną poddane pytania pierwsze oraz od czwartego do siódmego, gdyż pozostałe dotyczą ustawodawstwa i orzecznictwa bułgarskiego. Pytania dotyczyły interpretacji pojęcia sztucznego stworzenia warunków na gruncie przepisu art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011²³, korzystania przez

¹⁶ Wyrok TSUE z dnia 12 września 2013 r. w sprawie C-434/12, *Słynczewa siła EOOD przeciwko Izpylnitelen direktor na Dyrżawen fond „Zemedelie” – Razplasztatelna agencija*.

¹⁷ *Ibidem*, pkt 6.

¹⁸ *Ibidem*, pkt 13.

¹⁹ *Ibidem*, pkt 12.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*, pkt 14.

²² *Ibidem*, pkt 21.

²³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. 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 wiejskich (Dz.Urz. L 25/8, 28.01.2011).

różnych wnioskodawców, którzy są niezależnymi podmiotami prawa, z sąsiadujących ze sobą niezależnych działek, które jeszcze przed złożeniem wniosku o finansowanie były częściami jednej działki, w tym także stwierdzenia więzi faktycznej oraz czy musi zostać stwierdzona zamierzona koordynacja między wnioskodawcami lub osobą trzecią, mająca na celu uzyskanie korzyści przez konkretnego wnioskodawcę²⁴.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zwrócił uwagę, że projekt Słynchewy siły spełniał wymogi formalne do ubiegania się o wsparcie na rzecz tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw²⁵. Jednakże w dalszym punkcie orzeczenia wskazał, że dowód obejmujący praktyki stanowiące nadużycie ze strony potencjalnego beneficjenta wymaga, aby zaistniał ogół obiektywnych okoliczności, których wynik pokazuje, że pomimo formalnego poszanowania przesłanek, które przewidywane są w danych uregulowaniach, założony cel nie został osiągnięty²⁶. Ponadto konieczny jest drugi element subiektywny, który oparty jest na woli uzyskania korzyści poprzez sztuczne stworzenie przesłanek, których efektem będzie uzyskanie płatności²⁷. Trybunał wyodrębnił tutaj jasno, że beneficjent formalnie spełnił wszystkie warunki do uzyskania wsparcia. Po analizie wszystkich okoliczności zaistniały jednak dwa elementy. Oznacza to, że rozpatrując sprawę, sąd nie tylko musi udowodnić, jakim schematem kieruje się wnioskodawca lub beneficjent, tworząc dane więzi prawne, ekonomiczne czy personalne (przesłanka obiektywna), lecz także poprzez zebrane dowody musi udowodnić istnienie zamierzonej koordynacji, której efektem było uzyskanie w sposób nieuczciwy płatności. Utrwalone w orzecznictwie TSUE w przedmiocie sztucznych warunków wydaje się zaistnienie przesłanek obiektywnych i subiektywnych jednocześnie, wykluczenie możliwości skorzystania z prawa do płatności, a także wycofania już przyznanej korzyści oraz brak osiągnięcia założonego celu²⁸. Podobnie w sprawie C-176/20 z dnia 7 kwietnia 2022 r. TSUE wyodrębnił trzy przesłanki w pkt 72–74 orzeczenia, które powinny skutkować pozbawieniem danego podmiotu płatności. Są to: sprzeczność z celami systemu wsparcia, stworzenie sztucznych warunków celem uzyskania płatności, a także wykazanie woli uzyskania takiej korzyści, będącej wspomnianym elementem subiektywnym²⁹.

²⁴ Wyrok TSUE z dnia 12 września 2013 r. w sprawie C-434/12, pkt 22.

²⁵ *Ibidem*, pkt 28.

²⁶ *Ibidem*, pkt 29.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Por. wyrok TSUE z dnia 21 lipca 2005 r. w sprawie C-515/03, *Eichsfelder Schlachtbetrieb GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas*; wyrok TSUE z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie C-94/05, *Emsland-Stärke GmbH przeciwko Landwirtschaftskammer Hannover*.

²⁹ Wyrok TSUE z dnia 7 kwietnia 2022 r. w sprawie C-176/20, *SC Avio Lucos SRL przeciwko Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj i Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central*.

Dalsze doprecyzowanie pojęcia sztucznych warunków podjęte zostało przez polskie sądy administracyjne. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), przedstawionej w wyroku z dnia 26 sierpnia 2021 r.³⁰, niemożliwe jest ujęcie w sposób wyczerpujący wszystkich potencjalnych schematów obejścia prawa. Zdaniem NSA konieczna jest ocena *ex post* działań, które podejmuje beneficjent. Takie podejście pozwoli określić zgodność działań beneficjenta z celami wsparcia, biorąc pod uwagę konkretne okoliczności faktyczne, a nie jedynie te opierające się o formalne spełnienie przesłanek, nazwane przez NSA „normalnym układem rzeczy”. Ustalenie znaczenia pojęcia sztucznie wykreowanych warunków wynika wyłącznie z określonej sytuacji faktycznej. Agencja powinna zatem zestawić sytuację wzorcową z sytuacją faktyczną beneficjenta, aby ustalić, czy warunki zostały rzeczywiście sztucznie stworzone. Ponadto NSA podkreślił, że taki stan faktyczny nie został przez prawodawcę ściśle doprecyzowany.

Równie istotna teza znalazła się w wyroku NSA z dnia 19 kwietnia 2024 r.³¹, w którym Sąd zaklasyfikował pojęcie sztucznych warunków do pojęć nieostrych. Podobnie jak we wskazanym wyżej orzeczeniu, wymaga to każdorazowego doprecyzowania w oparciu o stan faktyczny danego beneficjenta, który potencjalnie dopuścił się obejścia prawa. Ustalono, że przymiotnik „sztuczny” określa coś, co zostało wytworzone w sposób nienaturalny, którego cel odbiega od jego istoty związanej z danym wsparciem, natomiast sztuczny charakter czynności prawnej przypisano czynności, której istota prowadzi do wywołania określonego skutku, który w warunkach uczciwego obrotu gospodarczego nie miałby miejsca, jeśli toczyłby się on w sposób zarówno swobodny, jak i uczciwy.

Rola agencji płatniczej w wykrywaniu sztucznych warunków

Do przybliżenia roli, jaką odgrywają agencje płatnicze, należy ponownie przywołać rozporządzenie 2021/2116. Zgodnie z jego art. 9 ust. 1 agencje płatnicze to jednostki lub instytucje państw członkowskich, które są odpowiedzialne za zarządzanie wydatkami w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Na gruncie prawa krajowego regulacje zakresu działań agencji płatniczej są szerzej opisane w ustawach. Ustawa WPR w art. 10 i 66 reguluje zadania agencji płatniczej oraz zasady postępowania w sprawie o przyznanie pomocy, których efektem jest modyfikacja przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Organami powołanymi do załatwiania indywidualnych spraw w drodze decyzji

³⁰ I GSK 2074/18, LEX nr 3265246.

³¹ I GSK 1441/21, LEX nr 3719877.

administracyjnej są zgodnie z art. 9 i 10 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa³² dyrektorzy oddziałów regionalnych, kierownicy biur powiatowych oraz Prezes ARiMR.

Ustawodawca dla postępowań w sprawie o przyznanie pomocy wyłączył m.in. przepis dotyczący stosowania prawdy obiektywnej z art. 7 k.p.a.³³ oraz zmodyfikował zasady postępowania dowodowego, które swoje ujęcie miały w art. 77 k.p.a. Art. 66 ust. 1 pkt 2 i art. 66 ust. 2 ustawy WPR zobowiązuje organ do wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego, ale już nie do jego zebrania, jak ma to odzwierciedlenie w kodeksie postępowania administracyjnego. Ponadto strona, a także inne osoby, które uczestniczą w postępowaniu o przyznanie pomocy, musi przedstawiać dowody oraz dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą, nie zatajając niczego. Należy podkreślić, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne (por. art. 77 k.p.a.).

Tym samym, pomimo przeniesienia ciężaru dowodu na beneficjenta w postępowaniu o przyznanie pomocy, w przypadku stworzenia sztucznych warunków ciężar dowodu spoczywa na ARiMR, która chce wywieść niekorzystne skutki prawne wobec strony. Również wtedy obowiązek poszukiwania dowodów ciąży na agencji płatniczej. Ustalenia co do spełnienia przez beneficjenta przesłanki obiektywnej i subiektywnej powinny być wynikiem zgromadzonego i rozpatrzonego materiału dowodowego, który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia³⁴. Pogląd ten ma odzwierciedlenie także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) z dnia 29 czerwca 2022 r.³⁵, ale ważna jest również współpraca strony postępowania z organem, gdyż obowiązkiem strony jest też wykazanie dowodów zaprzeczających co do okoliczności wystąpienia sztucznych warunków.

W przyjętym w wyroku WSA z dnia 11 kwietnia 2018 r.³⁶ stanowisku wskazano, że badając, czy występują sztucznie stworzone warunki, ARiMR musi identyfikować to dwustopniowo w oparciu o przesłanki wyodrębnione przez TSUE w wyroku w sprawie C-343/12. Organ powinien ustalić, czy cel danego wsparcia może nie zostać osiągnięty w konkretnych obiektywnych okolicznościach przypadku zaistniałych u beneficjenta – jest to przesłanka obiektywna. Ponadto organ powinien ustalić na podstawie weryfikacji obiektywnych dowodów, czy działania beneficjenta były ukierunkowane wyłącznie na uzyskanie korzyści sprzecznej z celami systemu. W tym kontekście do udowodnienia zamierzonej koordynacji

³² T.j. Dz.U. 2023, poz. 1199, ze zm.

³³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 572, ze zm.).

³⁴ Wyrok WSA z dnia 3 lipca 2014 r., VIII SA/Wa 275/14, LEX nr 1493673.

³⁵ I SA/OI 271/22, LEX nr 3370920.

³⁶ I SA/Bk 100/18, LEX nr 2487398.

między tymi osobami organ powinien wykorzystywać również elementy oparte na więziach osobowych, organizacyjnych czy też ekonomicznych pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w podobne projekty.

Wybrane przykłady obchodzenia prawa przez beneficjentów

W literaturze przedmiotu dotyczącej tworzenia sztucznych warunków przez beneficjentów zasadnie poświęca się uwagę przypadkom obejmującym podział gospodarstwa rolnego³⁷. Jest on dokonywany w celu zwiększenia możliwej do uzyskania pomocy lub ominięcia ograniczeń związanych z limitem płatności na areal od pewnego pułapu w gospodarstwie. Niemniej złożoność zjawiska, jakim są sztuczne warunki, pokazuje, że beneficjenci podejmują także szereg innych działań, które kwalifikowane są jako sztuczne kreowanie warunków.

Takimi działaniami, które można spotkać w orzecznictwie, są następujące mechanizmy: tworzenie powiązań osobowych i kapitałowych pomiędzy osobami fizycznymi i prawnymi oraz późniejsze przekazywanie działek między nimi, użyczanie parku maszynowego w ramach pozornie wyodrębnionych struktur czy też zlecanie zabiegów agrotechnicznych podmiotom zewnętrznym³⁸.

Mechanizm powiązań osobowych i kapitałowych polega na podziale podmiotów, które pozornie są odrębne, lecz prowadzone są przez powiązane podmioty, które deklarują działki należące wcześniej do danego beneficjenta. Nie jest to realna zmiana struktury gospodarstwa, a jedynie ma ona na celu obejście mechanizmu zmniejszania płatności³⁹. Konieczna jest zatem ocena całego ciągu zdarzeń, który prowadzi do stworzenia sztucznych warunków, czyli także działania na etapie tworzenia podmiotów, a co za tym idzie nie tylko działań samego beneficjenta, lecz również założycieli spółki i podmiotów powiązanych, tworzących daną strukturę organizacyjną podmiotu, który ubiega się o wsparcie⁴⁰. Kluczowe jest też ustalenie, czy wykonywana przez podmioty powiązane działalność może mieć racjonalny cel zgodny z przyznawanym wsparciem, a nie jedynie maksymalizację łącznych płatności, które mogłyby im zostać przyznane⁴¹. Badając ten mechanizm, organ nie powinien ograniczać się do analizy wyłącznie pojedynczego wniosku. Należy wziąć pod uwagę działania wszystkich podmiotów, powiązanych prawnie, ekonomicznie lub osobowo, zaangażowanych w dany projekt⁴².

³⁷ Zob. D. Łobos-Kotowska, *op. cit.*, s. 21; T. Kalita, *op. cit.*; P. Litwiniuk, *op. cit.*

³⁸ Wyrok WSA z dnia 16 stycznia 2018 r., III SA/Po 823/17, LEX nr 2442198.

³⁹ Wyrok WSA z dnia 16 września 2021 r., I SA/Ke 218/21, LEX nr 3230257.

⁴⁰ Wyrok WSA z dnia 23 stycznia 2018 r., III SAB/Po 22/17, LEX nr 2451201.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2024 r., I GSK 1410/21, LEX nr 3719871.

⁴² Wyrok WSA z dnia 11 kwietnia 2018 r., I SA/Ke 694/17, LEX nr 2481287.

Jako przykład złożoności kreowania sztucznych warunków przez beneficjentów można przytoczyć wyrok WSA z dnia 19 maja 2022 r.⁴³, gdzie organ pierwszej instancji po przeprowadzonej kontroli administracyjnej – po pierwsze – ustalił, że nie ma przesłanek, aby uznać beneficjenta za samodzielnie prowadzącego działalność rolniczą ze względu na powiązania osobowe i kapitałowe poprzez reprezentację spółek kapitałowych w odrębnych postępowaniach przez dwie te same osoby fizyczne, dążące do pominięcia ograniczeń związanych z deklaracją powierzchni i metody degresywnej płatności. Po drugie, wskazano zamierzoną koordynację między podmiotami powiązanymi ze względu na fakt, że podmioty występowały pośrednio lub bezpośrednio w danych spółkach, pomiędzy którymi nastąpił podział gruntów jednego ze współników i przypisanie ich osobom fizycznym oraz osobom prawnym. Po trzecie, zarzucono podmiotom, w tym stronie skarżącej, brak podstawowej infrastruktury rolniczej do prowadzenia działalności rolniczej, wszelkiego rodzaju prace były bowiem zlecane podmiotom zewnętrznym. Osoby powiązane zawarły zdaniami organu niemal jednobrzmiące umowy dotyczące wynajmu sprzętu rolniczego oraz usług świadczonych na rzecz własną i swoich kontrahentów. Zważywszy na ten stan faktyczny, Dyrektor Oddziału Regionalnego uznał, że stworzenie sztucznego warunku miało na celu zwielokrotnienie uzyskanych płatności. Celami systemu dopłat są wyrównanie dochodowości gospodarstw rolnych oraz poprawa warunków życia, pracy i produkcji w rolnictwie. Stronie skarżącej udowodniono spełnienie wszystkich trzech przesłanek sztucznych warunków: element obiektywny – poprzez podział gospodarstwa; element subiektywny – poprzez utworzenie znacznej liczby spółek prawa handlowego i podział gruntów pomiędzy nie; sprzeczność z celami wsparcia ze względu na próbę pominięcia metody degresywnej.

Podobne formy działania wyodrębnione zostały także w innych orzeczeniach. W wyroku z dnia 16 czerwca 2021 r.⁴⁴ NSA stwierdził, że separacja gospodarstw miała charakter formalny, gdyż gospodarstwo było wydzielone między podmiotami powiązanymi osobowo i kapitałowo. Pogląd wyrażony przez NSA w tym wyroku zdaje się wyjaśniać, w jaki sposób dla danego przypadku należy rozpatrywać przesłankę niespełnienia celu wsparcia: „Mimo że wydzierżawianie gruntów rolnych czy też powierzenie wykonania prac rolnych innemu podmiotowi są prawnie dopuszczalne, to jednak muszą one być skonfrontowane z przepisami regulującymi mechanizm przyznawania płatności, które wykluczają przyznawanie płatności podmiotom, które ukrywając faktyczny sposób i zakres prowadzonej działalności, de facto nie prowadzą działalności rolniczej opartej

⁴³ Wyrok WSA z dnia 19 maja 2022 r., I SA/Go 107/22, LEX nr 3354484.

⁴⁴ I GSK 1912/18.

na zasadzie swobody i konkurencyjności, a więc nie spełniają zasadniczego kryterium pozwalającego na przyznanie jakiegokolwiek pomocy nie tylko w zakresie rolnictwa”.

Zakończenie

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w celu wykrycia obejścia prawa przez beneficjentów chcących otrzymać wsparcie z funduszy WPR wykorzystuje wyodrębnione przez TSUE przesłanki obiektywne obejmujące okoliczności faktyczne oraz przesłanki subiektywne obejmujące zamiar obejścia prawa, mając na uwadze stan faktyczny zaistniały w toku weryfikacji oraz cele udzielanego wsparcia. Kluczowe znaczenie mają powiązania o charakterze osobowym, ekonomicznym i kapitałowym pomiędzy podmiotami, ich skoordynowane działanie, a także sposób prowadzenia działalności rolniczej, których analiza dokonana przez ARiMR pozwala na zakwestionowanie udzielenia wsparcia pomimo teoretycznego spełnienia kryteriów.

Przyjmowane schematy obejścia prawa przez beneficjentów mają charakter złożony, obejmują bowiem m.in. tworzenie spółek prawa handlowego na potrzeby programu pomocowego, pozorne dzielenie gospodarstw, użyczanie parku maszynowego czy też skoordynowane składanie wniosków celem obejścia limitów w wypłacanych środkach. Cechą wspólną tych działań jest brak realnego nastawienia na spełnienie celów wsparcia oraz chęć uzyskania korzyści.

Bibliografia

- Czechowski P., Niewiadomski A., *Artificial Conditions as an Abuse of Rights in Public Aid from the Common Agricultural Policy*, „Studia Iuridica” 2024, vol. 99, DOI: <https://doi.org/10.31338/2544-3135.si.2024-99.21>.
- Kalita T., *Praktyka orzecznicza sądów administracyjnych w zakresie spraw dotyczących sztucznego tworzenia warunków do przyznania płatności przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2018, nr 4, DOI: <https://doi.org/10.4467/24497800RAP.18.004.9219>.
- Litwiniuk P., *Z problematyki nadużycia prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.14746/ppr.2014.15.2.3>.
- Łobos-Kotowska D., *Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia zmniejszenia płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, vol. 12, DOI: <https://doi.org/10.15290/sia.2014.12.02>.

Abstract: This article aimed to analyse the actions undertaken by the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture to counteract the creation of artificially established conditions within the framework of support provided from the funds of the Common Agricultural Policy, as well as to assess the complexity and multidimensional nature of artificial conditions as one form of circumvention of the law. The following research questions were posed: How does the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture identify and verify the occurrence of artificial conditions? What types of strategies are employed by beneficiaries to construct such artificial arrangements? In order to address these questions, an analysis was conducted of the current EU and national legal framework, as well as relevant case law of the Court of Justice of the European Union and Polish administrative courts.

Keywords: Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture; artificial conditions; Common Agricultural Policy; European funds

Abstrakt: Celem artykułu było przeprowadzenie analizy dotyczącej działań, jakie podejmuje Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, aby przeciwdziałać tworzeniu sztucznie wykreowanych warunków w ramach pomocy wypłacanej z funduszy Wspólnej Polityki Rolnej, a także ocena złożoności i wielowymiarowości zjawiska sztucznych warunków jako jednej z form obchodzenia prawa. Postawiono następujące pytania badawcze: W jaki sposób Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wykrywa i weryfikuje występowanie sztucznie wykreowanych warunków? Jakie są przyjmowane schematy działania przez beneficjentów, prowadzące do stworzenia sztucznych warunków? Aby odpowiedzieć na pytania badawcze, przeprowadzono analizę aktualnych regulacji prawa unijnego, prawa krajowego, a także orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz polskich sądów administracyjnych.

Słowa kluczowe: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa; sztuczne warunki; Wspólna Polityka Rolna; fundusze unijne