

Postępowanie dotyczące przyznawania pomocy finansowej w ramach działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich

1. Wstęp

Jednym z trzech celów polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich określonych w rozporządzeniu Rady (WE) 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), dalej „rozporządzenie 1698/2005”,² jest *poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji* (art. 4 ust. 1 pkt a rozporządzenie 1698/2005).³ Cel ten może być realizowany w poszczególnych państwach członkowskich poprzez działania objęte osią priorytetową pod nazwą „poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego” („oś I”). Oś ta grupuje kilkanaście działań, w tym m.in. renty strukturalne, modernizację gospodarstw rolnych; zwiększanie wartości dodanej produktów rolnych i leśnych, ulepszanie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa, pomoc rolnikom w dostosowaniu się do wymagających norm opartych na prawodawstwie wspólnotowym; wspieranie rolników biorących udział w systemach jakości żywności. Każde z państw członkowskich musi przeznaczyć na realizację tej osi co najmniej po 10% całkowitego wkładu z EFRROW.

W Polsce oś priorytetowa „poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego” obejmuje 12 działań spośród 24 przewidzianych w rozporządzeniu 1698/2005, a na jej realizację przeznaczone jest ponad 40% całego wsparcia w ramach PROW (tj. ponad 7 mld euro, w tym ponad 5 mld euro z EFRROW).

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Dz.Urz. L 277 z 21 października 2005 r., s. 1 ze zm.

3 Pozostałe dwa cele to: poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami oraz poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej.

W swoim założeniu wsparcie z EFRROW ma wywierać korzystny wpływ na poprawę konkurencyjności rolnictwa. Doniosłość tego wpływu w poszczególnych państwach członkowskich zależy od kilku czynników. Znaczenie ma istniejący stan konkurencyjności rolnictwa, wielkość środków finansowych przeznaczonych na realizację osi I w ramach PROW, dobór działań (środków) spośród puli przypisanej do osi I w rozporządzeniu 1698/2005, a także sprawność obsługi przyznawania pomocy przez podmioty realizujące PROW.

Zarówno ocenę konkurencyjności polskiego rolnictwa, jak i wpływ wielkości środków oraz dobór działań pozostawiam poza zakresem moich rozważań, skupiając się wyłącznie na ostatnim z czynników, tj. sprawności obsługi przyznawania pomocy. W głównej mierze zależy ona od rozwiązań prawnych przyjętych przez poszczególne państwa członkowskie dotyczących postępowania w sprawie przyznania pomocy.

Wprawdzie przepisy unijne, w tym przepisy rozporządzenia 1698/2005, przesądzają o zakresie podmiotów zaangażowanych w realizację PROW, przypisując określone kompetencje takim podmiotom, jak instytucja zarządzająca, agencja płatnicza, jednostka koordynująca i certyfikująca oraz podmioty wdrażające, jednak stosownie do zasady autonomii organizacyjno-proceduralnej,⁴ to państwa członkowskie zarówno wyznaczają podmioty realizujące poszczególne funkcje, jak i określają instrumenty prawne i procedury służące wdrażaniu PROW.

Warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwracania pomocy finansowej z udziałem środków pochodzących z EFRROW, a także zadania oraz właściwość organów i jednostek organizacyjnych w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich określone zostały głównie w ustawie z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, dalej „ustawa o ROW”⁵ oraz w wydawanych na jej podstawie rozporządzeniach regulujących szczegółowe zasady i warunki przyznawanie pomocy dla poszczególnych działań.

2. Dwa tryby postępowania

Polski ustawodawca w ustawie o ROW przewidział dwojakiemu rodzajowi instrumenty prawne służące wdrażaniu PROW i związane z nimi dwa tryby postępowania w sprawie przyznawania pomocy finansowej z EFRROW.⁶ W odniesieniu do

4 Zasada autonomii organizacyjno-proceduralnej polega na tym, że państwa członkowskie same decydują o tym, jak będą zorganizowane organy krajowe i według jakich procedur będą działać. C. Mik, Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny, „Państwo i Prawo” 1998, s. 19.

5 Dz.U. Nr 64, poz. 427 ze zm.

6 Od postępowania o przyznanie pomocy należy odróżnić postępowania o wypłatę przyznanej pomocy, które prowadzone są na podstawie wniosków o płatność.

11 działań pomoc przyznawana jest w drodze decyzji administracyjnej,⁷ natomiast w odniesieniu do pozostałych 13 w drodze umowy zawieranej między podmiotem wdrażającym a beneficjentem.⁸ W uzasadnieniu do ustawy o ROW nie zostały wskazane szczegółowe przyczyny, które spowodowały, iż w odniesieniu do poszczególnych działań przyjęto taki, a nie inny tryb przyznawania pomocy.⁹

Jak się jednak wydaje, wyjaśnienia dla przyjętego rozwiązania szukać można przede wszystkim w poprzednim okresie programowania, dla lat 2004–2006, kiedy to instrumenty wsparcia ROW objęte były nie tak jak obecnie jednym dokumentem (Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013), ale dwoma wprawdzie uzupełniającymi się, jednak niezależnymi od siebie dokumentami programowymi, tj. Planem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 oraz Sektorowym Programem Operacyjnym – Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (stanowiącym element Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006). W ramach PROW pomoc przyznawana była w drodze decyzji administracyjnych, natomiast w ramach SPO RiMSZROW pomoc przyznawana była na podstawie umowy.¹⁰ W ustawie o ROW ustawodawca zatem niejako powielił rozwiązania proceduralne obowiązujące w poprzednim okresie programowania.¹¹

- 7 W drodze decyzji administracyjnej pomoc przyznawana jest w następujących działaniach: ułatwianie startu młodym rolnikom; renty strukturalne; poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez: a) scalanie gruntów, b) gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi; uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności; wspieranie gospodarstw rolnych niskotowarowych w fazie restrukturyzacji; grupy producentów rolnych; korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów; wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW); płatności dla obszarów NATURA 2000 oraz związanych z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej; program rolnośrodowiskowy; zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne;
- 8 Na podstawie umowy pomoc przyznawana jest w następujących działaniach: szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie; modernizacja gospodarstw rolnych; zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej; działania informacyjne i promocyjne; odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych; przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych; różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej; tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw; podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej; odnowa i rozwój wsi; wdrażanie lokalnych strategii rozwoju; wdrażanie projektów współpracy; funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizację.
- 9 W Uzasadnieniu wskazuje się: „Kwestia utrzymania różnych trybów postępowania w sprawie przyznania pomocy była przedmiotem dogłębnej analizy Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi we współpracy z podmiotami wdrażającymi. Wyniki tej analizy potwierdziły zasadność takiego sposobu wdrożenia Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.” Zob. Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Sejm RP V kadencji, nr druku: 1227.
- 10 Spośród 11 działań, w których pomoc przyznawana jest na podstawie decyzji, 6 objęta była PROW na lata 2004–2006. Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy o ROW „W ramach działań PROW 2004–2006, co do zasady, pomoc jest przyznawana w drodze decyzji administracyjnej, natomiast w przypadku działań objętych Sektorowym Programem Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” – na podstawie umowy. Proponuje się, aby generalnie zachować dotychczas obowiązujące zasady w tym zakresie.”
- 11 Zob. D. Łobos–Kotowska, Charakter prawny odmowy przyznania środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7, s. 181.

Jednak nie tylko uwarunkowania historyczne mogły mieć wpływ na dobór zróżnicowanych instrumentów prawnych dla poszczególnych działań. Objęte PROW działania mają charakter bardzo zróżnicowany, kierowane też są do różnych grup beneficjentów, jak producenci rolni, posiadacze lasów, podmioty prowadzące działalność w zakresie przetwórstwa lub wprowadzania do obrotu produktów rolnych, jednostki samorządu terytorialnego.¹² Takie zróżnicowanie powoduje, że trudno jest wskazać jeden najlepszy dla wszystkich działań tryb postępowania. Stosowane instrumenty prawne, a przede wszystkim procedury udzielania pomocy powinny bowiem umożliwiać kontrolę spełniania przesłanek do ubiegania się o pomoc, z jednej strony w sposób kompleksowy i pełny, a z drugiej strony sprawnie i szybko.

Zasadne jest zatem stwierdzenie, że decyzja powinna mieć zastosowanie tam, gdzie udzielana pomoc przybiera postać działań schematycznych, szablonowych; umowa wówczas, gdy potrzebne jest zindywidualizowanie warunków wykorzystania pomocy dla realizacji złożonych celów, np. procesów inwestycyjnych.¹³ Na gruncie ustawy o ROW decyzja administracyjna znalazła zastosowanie w tych działaniach, które nie mają charakteru inwestycyjnego i nie wymagają udziału środków własnych.¹⁴

3. Postępowanie w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej

Do postępowań w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (dalej „k.p.a.”), jednak z modyfikacjami uregulowanymi w ustawie o ROW. Warto zaznaczyć, że wprawdzie w treści art. 20 ustawy o ROW wskazuje się, że pomoc „jest przyznawana” w drodze decyzji administracyjnej, nie powinno jednak budzić najmniejszych wątpliwości, że także odmowa przyznania pomocy w ramach działań objętych tym trybem jest dokonywana w formie decyzji administracyjnej. Nie jest zatem dopuszczalne, aby w odpowiedzi na wniosek złożony przez potencjalnego beneficjenta wy stosowane zostało jedynie pismo informujące o niemożności uzyskania pomocy.¹⁵

Postępowanie dotyczące przyznawania pomocy na podstawie decyzji w ramach PROW nie ma charakteru autonomicznego, jest to jurysdykcyjne postępowanie administracyjne regulowane w k.p.a. z tym zastrzeżeniem, że przepisy ustawy o ROW regulują w sposób odmienny niż w k.p.a. wybrane zagadnienia procesowe, charakterystyczne dla tego postępowania procesowego.¹⁶ Przede wszystkim w usta-

12 Szerzej na temat beneficjentów patrz: P. Blajer, Beneficjenci „Programu rozwoju obszarów wiejskich”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 13 i n.

13 Tak: S. Prutis, Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7, s. 198.

14 Zob. D. Łobos-Kotowska, Charakter prawny..., *op. cit.*, s. 182.

15 Zob. wyrok NSA z dnia 16 września 2010 r. II GSK 771/2009.

16 Zob. D. Łobos-Kotowska, Charakter prawny..., *op. cit.*, s. 181.

wie o ROW wprowadzone zostały przepisy modyfikujące niektóre z zasad ogólnych sformułowanych w k.p.a.

4. Modyfikacja zasady prawdy obiektywnej

Nie do końca jasny jest zakres modyfikacji k.p.a. dokonany w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ROW, gdzie wskazuje się, że w postępowaniu administracyjnym w sprawie przyznania pomocy organ, przed którym toczy to się postępowanie, stoi na straży praworządności. Przepis ten stanowi powtórzenie części art. 7 k.p.a. w zakresie, w jakim statuuje on zasadę praworządności.¹⁷ Fakt powtórzenia części art. 7 k.p.a. sugeruje, że pozostała część art. 7 k.p.a. nie miała by mieć zastosowania. Taka intencja ustawodawcy znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu do ustawy o ROW, gdzie wskazane zostało, że „proponuje się, stosowanie w tym postępowaniu art. 7 k.p.a. – w części stanowiącej zasadę praworządności”.¹⁸ Oznacza to, że w postępowaniu w sprawie przyznania pomocy nie mają zastosowania pozostałe zasady określone w art. 7 k.p.a., tj. zasada prawdy obiektywnej oraz zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli.

Zarówno pojęcie „słusznego interesu obywateli” jak i „interesu społecznego” są to pojęcia niedookreślone, a o ich treści decyduje organ orzekający, który musi jednak wykazać się przy tym dużą ostrożnością.¹⁹ Wyłączenie tych dwóch zasad oznacza, że jakkolwiek w danej sprawie pojęcia te nie zostałyby dookreślone, w postępowaniu w sprawie przyznania pomocy zasady te nie mają po prostu zastosowania. Zasady te powiązane są jednak z konstytucyjną zasadą proporcjonalności określoną w art. 31 ust. 3 konstytucji,²⁰ przy uwzględnieniu której organ administracji publicznej powinien, w ramach dopuszczonych przez prawo, wybierać środki najmniej ingerujące w prawa jednostki. Zatem w postępowaniu o przyznanie pomocy zasady te są poniekąd zastępowane zasadą proporcjonalności, która stanowi ochronę dla nadmiernej ingerencji organów w prawa wnioskodawców.

Niezmiernie istotne znaczenie ma natomiast wyłączenie zasady prawdy obiektywnej. Jest to naczelna zasada postępowania, która wpływa na ukształtowanie całego postępowania.²¹ Jest ona powiązana z zasadą praworządności, a prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego. Zgodnie z tą zasadą organ zobowiązany jest

17 Zasada praworządności ustanawiana jest art. 6 i 7 k.p.a. W doktrynie podnosi się że art. 7 k.p.a. w istocie wprowadza zasadę kontroli i nadzoru przestrzegania prawa w postępowaniu. Zob. B. Adamiak, komentarz do art. 81, (w:) Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2009, s. 53, F. Elżanowski, komentarz do art. 7, (w:) Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, (red.) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 46.

18 Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju...

19 Zob. B. Adamiak, komentarz do art. 81, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 59, F. Elżanowski, komentarz do art. 7, (w:) Kodeks postępowania administracyjnego..., *op. cit.*, s. 46.

20 Zob. B. Adamiak, komentarz do art. 7, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 62.

21 Zob. B. Adamiak, komentarz do art. 7, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 56.

do podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, a zatem obejmuje to także obowiązek zbierania materiału dowodowego. Obowiązek zebrania całego materiału dowodowego przez organ administracji publicznej należy rozumieć w ten sposób, że organ albo czyni to z własnej inicjatywy, jeżeli uważa za konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, albo gromadzi w aktach sprawy dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy.²²

Realizacja tej zasady znajduje odzwierciedlenie przede wszystkim w przepisach k.p.a. dotyczących postępowania dowodowego (np. art. 75, 77, 80, 81 k.p.a.).²³ W tym kontekście należy zwrócić uwagę na kolejną zmianę dokonaną w ustawie o ROW, a odnoszącą się do modyfikacji jednego z artykułów k.p.a. realizujących zasadę prawdy obiektywnej. Na organ, przed którym toczy się postępowanie nałożony został obowiązek rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący (art. 21 ust. 2 pkt 2). Takie sformułowanie odbiega od treści art. 77 k.p.a., w którym mowa jest o obowiązku „zebrania i rozpatrzenia” materiału dowodowego. W ustawie o ROW wskazuje się, iż organ obowiązany jest jedynie do „rozpatrzenia” materiału dowodowego, nie ma natomiast mowy o obowiązku „zbierania” materiału dowodowego. Co więcej, w ustawie o ROW w sposób wyraźny na stronę i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nakłada się obowiązek przedstawienia dowodów oraz udzielania wyjaśnień co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek (art. 22 ust. 3). Takie sformułowanie przepisów prowadzi do wniosku, iż w istocie nie doszło do całkowitego wyłączenia, ale raczej do istotnej modyfikacji zasady prawdy obiektywnej.²⁴

W uzasadnieniu do projektu ustawy o ROW wprost wskazano, że proponuje się odejść od zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym dotyczącym przyznania pomocy oraz zamierza się uaktywnić strony tego postępowania, a zmiana ta, zdaniem projektodawców, „jest ściśle związana z obowiązkami ciążącymi na państwie członkowskim, a szczególnie na agencji płatniczej, w zakresie prawidłowego wydatkowania środków wspólnotowych”.²⁵ Jak wnioskować można z treści uzasadnienia do ustawy o ROW, modyfikacja tej zasady ma „przyczynić się do zwiększenia skuteczności ochrony interesów finansowych Wspólnoty”. Jednak takie wyjaśnienie dla wprowadzonej zmiany nie wydaje się zasadne. Trudno bowiem jest doszukać się związku pomiędzy wprowadzoną modyfikacją zasady prawdy obiektywnej, w tym przerwaniem ciężaru dowodu na stronę postępowania, a ochroną interesów finansowych Unii Europejskiej. Wydaje się, że wprowadz-

22 Zob. A. Wróbel, komentarz do art. 77 k.p.a., (w:) Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz LEX, M. Jaśkowska, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 507.

23 F. Elżanowski, komentarz do art. 7, (w:) Kodeks postępowania administracyjnego..., *op. cit.*, s. 42.

24 Tak: S. Prutis, Dobór instrumentów prawnych..., *op. cit.*, s. 199; podobnie D. Łobos-Kotowska, Charakter prawny..., *op. cit.*, s. 182.

25 Zob. Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju...

nie tej modyfikacji jest powodowane raczej zamiarem wprowadzenia udogodnień dla organów rozstrzygających sprawy dotyczące przyznawania pomocy. Pośrednio wniosek taki wynika z uzasadnienia do ustawy o ROW, gdzie wskazuje się, że zaproponowane zmiany „są wynikiem doświadczeń z wdrażania działań”. Nawiązując do tych doświadczeń, w uzasadnieniu stwierdza się m.in. „częstym problemem podnoszonym przez Agencję oraz inne podmioty wdrażające działania w ramach programów realizowanych w okresie 2004–2006 jest brak reakcji beneficjentów na wezwania do uzupełniania danych zamieszczonych we wnioskach o przyznanie płatności, a nawet celowe uchylanie się od złożenia wyjaśnień.” Modyfikacja zasady prawdy obiektywnej ma zatem stanowić instrument motywowania beneficjentów do działania, jednocześnie jednak w istotny sposób „ułatwia się” działanie organom. Organy administracji publicznej zamiast podejmować „wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy”, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością, stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 2 oraz ust 3 ustawy o ROW ograniczają się jedynie do rozpatrzenia materiału dowodowego (całego) przedłożonego przez stronę. W związku z wprowadzoną modyfikacją na organie nie ciąży obowiązek aktywnego poszukiwania dowodów na poparcie oświadczeń składanych we wniosku przez osobę ubiegającą się o pomoc.

Przyjęta w ustawie klauzula ciężaru dowodu nie odbiega od klauzuli ciężaru dowodu regulowanej przepisem art. 6 kodeksu cywilnego.²⁶ W konsekwencji zasadne jest stwierdzenie, że ustawa o ROW wprowadza do postępowania prowadzonego na podstawie jej przepisów elementy kontradiktoryjności.²⁷ Należy zgodzić się ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie, iż przejęcie klauzuli „ciężaru udowodnienia” z art. 6 kc. polegające na nałożeniu ciężaru dowodowego na osobę, która z faktu wywodzi skutki prawne i oparcie postępowania dowodowego wyłącznie na dowodach przedstawionych przez stronę nie przystaje do legislacji dotyczącej procedur stosowanych w rozstrzyganiu stosunków publicznoprawnych.²⁸ Wskazana klauzula jest bowiem jedną z podstawowych zasad regulacji stosunków między równorzędnymi podmiotami prawa prywatnego w sferze materialnoprawnej i procesowej.

Wydaje się, że wprowadzona modyfikacja zasady prawdy obiektywnej nie przyczynia się do zwiększenia efektywności postępowań w sprawie przyznania pomocy. Należy przy tym pamiętać, że to przyznawanie pomocy, a nie prowadzenie postępowania o przyznanie pomocy jest kluczowym instrumentem realizacji PROW. Organy w celu realizacja PROW powinny w taki sposób prowadzić swoje działania,

26 Zob. S. Prutis, Dobór instrumentów prawnych..., *op. cit.*, s. 199.

27 Zob. wyroki WSA w Białymstoku: z dnia 24 września 2010 r. I SA/Bk 429/10 oraz z dnia 1 grudnia 2010 r. I SA/Bk 481/10.

28 Tak: S. Prutis, Dobór instrumentów prawnych ..., *op. cit.*, s. 199; podobnie D. Łobos–Kotowska, Charakter prawny..., *op. cit.*, s. 182; J. Bieluk, D. Łobos–Kotowska, Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Komentarz, Warszawa 2008, s. 54.

aby w sposób najpełniejszy pomoc była przyznawana.²⁹ Organy nie powinny zatem ograniczać się wyłącznie do oceny materiału dowodowego przedkładanego przez wnioskodawców, ale aktywnie dążyć do ustalenia wszelkich okoliczności, które pozwolą uzyskać pomoc finansową beneficjentowi.³⁰

Wprowadzona modyfikacja zasady prawdy materialnej powoduje, że organom o wiele łatwiej jest „zakończyć” sprawę, co nie jest jednak równoznaczne z ułatwieniem w rozdysponowaniu środków pomocowych.

5. Modyfikacja zasady udzielania informacji i pomocy prawnej

Organy zobowiązane zostały do udzielania niezbędnych pouczeń co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania, jednak wyłącznie na żądanie strony (art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy o ROW). W sposób istotny zawężone zostało zatem stosowanie zasady udzielania informacji i pomocy prawnej wyrażonej w art. 9 k.p.a. Warto wskazać, że podstawowym celem tej zasady jest „wyrównanie szans”.³¹ W literaturze wskazuje się, że obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych sprawy powinien być rozumiany tak szeroko, jak to jest możliwe.³² Obowiązek informowania stron ciąży na organach administracji zwłaszcza w sprawach, których okoliczności dają podstawę do wniosku, że strona pierwszy raz zetknęła się z takimi problemami faktycznymi i prawnymi, nie mając przygotowania pozwalającego na ich rozeznanie.³³ Szczególnie istotne znaczenie dla ochrony interesu prawnego strony ma udzielanie informacji w fazie wszczęcia postępowania. Brak znajomości przepisów prawa może bowiem powodować nieudolne, a zwłaszcza w wielu wypadkach niezaspakające interesu strony określenie żądania.³⁴

Wprowadzona ustawą o ROW modyfikacja tej zasady oznacza, że nawet w sytuacji zaistnienia okoliczności faktycznych lub prawnych, które mają wpływ na

29 Oczywiście pomoc może być przyznawana wyłącznie tym wnioskodawcom, którzy spełniają przesłanki. Jednak uchybienia w zakresie formalnym, np. brak załączenia wymaganego oświadczenia, nie powinny być traktowane w sposób identyczny jak braki przesłanek merytorycznych do uzyskania pomocy (np. nieodpowiedni wiek).

30 W kilku orzeczeniach sądów administracyjnych można odnaleźć tezę, iż wskazane jest wykształcenie się praktyki stosowania przez organy zasady uwzględniania przy załatwianiu spraw słusznego interesu obywateli, w szczególności tam, gdzie pracownik organu administracji może wychwycić w momencie przyjmowania wniosku narzucającą się już na pierwszy rzut oka rozbieżność między intencją wnioskodawcy a zapisem. Powinien poinformować o tym składającego wniosek, zob. wyrok WSA z 11 grudnia 2009 r., V SA/Wa 578/09, wyrok NSA z 3 grudnia 2008 r., sygn. akt II GSK 466/08. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w innych orzeczeniach kwestionowana jest możliwość stosowania zasady słusznego interesu obywateli w postępowaniu dotyczącym przyznania pomocy wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 r., I GSK 382/10.

31 Zob. A. Wróbel, komentarz do art. 9 k.p.a., (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 166.

32 Zob. K. Wojciechowska komentarz do art. 9 (w:) Kodeks postępowania administracyjnego..., *op. cit.*, s. 58; B. Adamiak, komentarz do art. 9, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 65.

33 Zob. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 1984 r., III SA 729/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 117; za A. Wróbel, komentarz do art. 9 k.p.a., (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 166.

34 Zob. B. Adamiak, komentarz do art. 9, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 66.

ustalenie praw i obowiązków, organ nie jest obowiązany do informowania o tym strony, chyba że strona wyrazi takie żądanie. Zasadność wprowadzenia tej modyfikacji budzi poważne wątpliwości.

Należy podkreślić, że zasada ogólna obowiązku organów udzielania informacji faktycznej i prawnej ma kapitalne znaczenie dla ukształtowania relacji administracja – jednostka. W pełni zasadne jest stwierdzenie, że „organom państwa nie wolno, dla rzekomych korzyści państwowych, wykorzystywać nieznajomości prawa przez laików gdy stoją oni – jak gdyby bezbronni – twarz w twarz z administracją”.³⁵ Prawo do uzyskiwania informacji znajduje odzwierciedlenie w art. 10 ust 3 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej,³⁶ który wprawdzie nie jest aktem prawnie wiążącym, jednak zawiera zbiór standardów, które można uznać za przydatne do wyznaczania obowiązków polskiej administracji.³⁷ Ograniczenie prawa do informacji wyłącznie do sytuacji, gdy strona tego zażąda, stanowi istotne odstępstwo od tego standardu. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że w sposób szczególnie dotkliwy modyfikacja ta dotyka te osoby, które mają najmniejszą świadomość prawną, nie korzystają z profesjonalnej pomocy i które powinny uzyskiwać najszersze wsparcie ze strony organu. Ograniczenie obowiązku informowania może przynieść odwrotne skutki od oczekiwanych przez ustawodawcę. Brak zapewnienia wnioskodawcy informacji na etapie rozpatrywania wniosku może prowadzić do jego negatywnej kwalifikacji, a w konsekwencji ograniczana jest skuteczność transferu środków przewidzianych w ramach PROW do beneficjentów. Dotyczy to w szczególności tych działań, w których liczba wniosków nie wyczerpuje kwoty środków pomocowych przeznaczonych na dane działanie.

6. Modyfikacja zasady czynnego udziału w każdym stadium postępowania

Modyfikowana jest także kolejna zasada ogólna, tj. wyrażona w art. 10 k.p.a. zasada czynnego udziału w każdym stadium postępowania. Podobnie jak w przypadku ograniczenia zasady do udzielania informacji, tak i w tym przypadku czynny udział w każdym stadium postępowania zapewnione jest wyłącznie na żądanie strony.

35 *Ibidem*.

36 Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej został uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski. KDA nie ma mocy bezwzględnie obowiązującej, nawet w warunkach polskich, gdy państwo nasze wstąpiło do Unii Europejskiej. Jego postanowienia mają jedynie charakter zaleceń w sprawach załatwianych przez organy Wspólnot. Zalecenia te mogą odegrać jednakże pozytywną rolę w usprawnianiu działalności administracji publicznej oraz pogłębianiu praworządności i zaufania w stosunkach z obywatelami i innymi administrowanymi podmiotami także w stosunkach wewnętrznych poszczególnych państw Unii. Zob. J. Świątkiewicz, Europejski Kodeks Dobrej Administracji, wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych, wyd. 6, Warszawa 2007, s. 12.

37 Zob. A. Zoll, Przedmowa Rzecznika Praw Obywatelskich IV kadencji do I wydania, (w:) J. Świątkiewicz, Europejski Kodeks Dobrej Administracji, wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych, wyd. 6, Warszawa 2007, s. 5.

Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu stanowi realizację konstytucyjnej zasady prawa do procesu. Jak wskazuje się w literaturze, zasadzie tej należy nadać rangę konstytucyjnej, wypływającej z wartości demokratycznego państwa prawnego.³⁸ Obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu obejmuje fazę wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę wydawania decyzji. Czynny udział strony przejawia się w szczególności w postępowaniu wyjaśniającym, gdzie strona powinna mieć wpływ na ustalenie stanu faktycznego.³⁹ Prawo do czynnego udziału jest także uznane za oczekiwany standard w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji.

Konkretyzacją (gwarancją) zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym w odniesieniu do postępowania wyjaśniającego (dowodowego) jest norma zawarta w art. 81 k.p.a. zobowiązująca organy administracji publicznej do zapewnienia możliwości wypowiedzenia się strony co do przeprowadzonych dowodów. Przeprowadzenie dowodu dopiero wtedy czyni wiarygodną okoliczność faktyczną, gdy strona mogła się wypowiedzieć co do dowodu.⁴⁰ W przepisie tym ustanowiony jest warunek procesowy uznania danej okoliczności za udowodnioną. Pomimo, że art. 81 k.p.a. uznawany jest w literaturze za konkretyzację zasady czynnego udziału strony, istnieje silny związek merytoryczny łączący ten przepis z zasadą prawdy materialnej, skoro naruszenie tego przepisu nie zezwala organowi administracji publicznej na uznanie danej okoliczności za udowodnioną.⁴¹

Wyraźne wskazanie w ustawie o ROW, iż art. 81 k.p.a. nie znajduje zastosowania, oznacza, że dla uwiarygodnienia okoliczności faktycznej nie jest wymagane zapewnienie stronie możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzonego dowodu. Wyłączenie to znajduje zastosowanie także wtedy, gdy strona wyraźnie zażąda swojego udziału w każdym stadium postępowania. Wyłączenie stosowania art. 81 k.p.a. jest ściśle powiązane z modyfikacją zasady prawdy obiektywnej. Organ, rozstrzygając sprawę, ogranicza się do rozpatrzenia materiału dowodowego przedłożonego przez stronę, nie podejmuje aktywnych działań zmierzających do ustalenia stanu faktycznego, a jednocześnie nie musi umożliwić stronie wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów.

7. Inne modyfikacje k.p.a.

W ustawie o ROW wprowadzono także kilka innych modyfikacji k.p.a. w odniesieniu do postępowania o przyznanie pomocy w trybie decyzji administracyjnej.

38 Zob. B. Adamiak, komentarz do art. 10, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 67.

39 Zob. B. Adamiak, komentarz do art. 10, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 67.

40 B. Adamiak, komentarz do art. 81, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 333.

41 Zob. A. Wróbel, komentarz do art. 81 k.p.a., (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 526.

Wydłużony został termin rozpatrywania odwołań od decyzji w sprawie przyznania pomocy z obowiązującego na mocy k.p.a. jednego miesiąca (art. 35 § 3) na dwa miesiące. Zmiana ta, jak wskazano w uzasadnieniu, podyktowana została dążeniem do zmniejszenia kosztów prowadzonych postępowań, tj. kosztów informowania stron o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy.⁴² Zmianę tę ocenić należy negatywnie, w szczególności w kontekście wyjaśnienia zawartego w uzasadnieniu do ustawy o ROW. Z punktu widzenia efektywności realizacji PROW wydłużenie okresu rozpatrywania odwołań jest zupełnie nieuzasadnione. Jest to raczej kolejna zmiana k.p.a. mająca w istocie na celu ułatwienie funkcjonowania organom. Przy okazji warto też odnotować, że oprócz wydłużenia terminu na rozpatrzenie odwołań w samej ustawie o ROW, w niektórych rozporządzeniach szczegółowych dotyczących poszczególnych działań dokonane zostało wydłużenie terminu na rozpatrzenie wniosku w stosunku do terminu wynikającego z art. 35 § 3 k.p.a.⁴³ Tego rodzaju regulację ocenić należy negatywnie nie tylko w związku z tym, że negatywnie wpływa na efektywność postępowań, ale przede wszystkim mamy tu do czynienia z niedopuszczalną na gruncie konstytucji zmianą przepisu o randze ustawowej przepisami rozporządzeń.

Wprowadzono także modyfikację od ustalonej w art. 155 k.p.a. zasady dokonywania zmiany decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo. Zgodnie z dyspozycją art. 155 k.p.a. decyzja taka może być zmieniona lub uchylona przez organ, który ją wydał, wyłącznie za zgodą strony, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

Z art. 22 ust. 5 ustawy o ROW wynika, że dopuszczalne jest dokonanie takiej zmiany także bez zgody strony, z tym zastrzeżeniem, że nie może to ograniczyć nabytych przez nią praw. Pojęcie nabycia praw z decyzji jest bardzo szeroko rozumiane. Prawa nabyte można utożsamiać z każdą korzyścią, jaką strona wyciąga pod względem prawnym z załatwienia jej sprawy decyzją administracyjną. Korzyści te powstają w sferze prawa materialnego, dopuszczając określone działanie, zaniechanie, nieczynienie jednostki, tworząc podstawę do domagania się określonych zachowań lub świadczeń od innych podmiotów. Co ważne, jako korzyść trzeba traktować określone obowiązki jednostki co do ich rodzaju, charakteru i wielkości.⁴⁴ Prawem nabytym jest m.in. wynikające z prawomocnego orzeczenia prawo

42 Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju...

43 Przykładowo 40 dni na weryfikację wniosku przewiduje się w § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 109, poz. 750 ze zm.), z kolei 60 dni na weryfikację wniosku przewiduje się w § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 48, poz. 390 ze zm.)

44 J. Borkowski, komentarz do art. 155, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 571.

do wykonywania ciężącego na stronie obowiązku w rozmiarach określonych przez to orzeczenie.⁴⁵

Co do zasady ochrona praw nabytych jest zapewniana przez ustanowienie obowiązku uzyskania zgody strony na wzruszenie decyzji. Respektowanie tego wymagania jest bezwzględny obowiązkem organu administracji publicznej. Brak zgody stron jest kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa, skutkujące nieważnością decyzji.⁴⁶ Wprowadzony w ustawie o ROW wyłom stanowi wyjątek od tej generalnej zasady, który jako taki należy interpretować zawężająco. Oznacza to, że bez zgody strony dopuszczalna jest zmiana decyzji wyłącznie w takich przypadkach, gdy w żadnej mierze prawa nabyte przez stronę nie zostaną ograniczone, przy czym nie chodzi tutaj wyłącznie o ograniczenie zakresu uzyskanych praw, ale także nie mogą być zmieniane na niekorzyść strony ciężące na niej na mocy decyzji obowiązki.

Takie rozumienie wprowadzonej zmiany znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu do ustawy o ROW, gdzie wskazane zostało, że celem tej regulacji jest umożliwienie zmiany decyzji na korzyść strony, nawet gdy z powodu niewiedzy lub nieświadomości strona o to nie wystąpi.⁴⁷ W takim ujęciu zmian ta zasługuje na pozytywną ocenę. Wątpliwość z punktu widzenia ekonomiki procesowej budzi jedynie to, iż decyzja zmieniająca na korzyść beneficjenta pierwotną decyzję wydawana ma być przez organ wyższego stopnia, co skutkuje koniecznością bieżącego zaangażowania także organu wyższego stopnia w proces przyznawania pomocy finansowej.

8. Pomoc przyznawana na podstawie umowy

Dru ga przewidziana ustawą o ROW procedura przyznawania środków finansowych w ramach PROW ma charakter mieszany. Pomoc przyznawana jest w drodze umowy zawieranej między podmiotem wdrażającym a beneficjentem, zawieranej po przeprowadzeniu oceny złożonych wniosków.⁴⁸

Zgodnie z wolą ustawodawcy do postępowań w sprawach przyznania pomocy na podstawie umowy nie mają zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, z wyjątkiem przepisów dotyczących właściwości miejscowej organów, wyłączenia pracowników organu, doręczeń i wezwań, udostępniania akt, a także skarg i wniosków (art. 22 ust. 2 ustawy o ROW).

Ponadto, w tego rodzaju postępowaniach znajdują zastosowanie te zasady k.p.a., które zostały zmodyfikowane dla potrzeb postępowania w sprawach przy-

45 Por. wyrok NTA z 27.1.1932 r., 1 rej. 7168/29, za: J. Borkowski, komentarz do art. 155, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 572.

46 Zob. wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2012 r., II SA/Wr 643/11; WSA z 19 października 2005 r., II SA/Gd 574/04; wyrok WSA z 8 stycznia 2009 r., II SA/OI 864/08.

47 Zob. Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju...

48 Zob. D. Łobos-Kotowska, Charakter prawny..., *op. cit.*, s. 183.

znania pomocy na podstawie decyzji. Oznacza to, że także w tym przypadku organ powinien stać na straży praworządności; jest obowiązany w sposób wyczerpujący rozpatrzeć cały materiał dowodowy (przedłożony przez strony); powinien na żądanie stron udzielić niezbędnych pouczeń co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania oraz na ich żądanie zapewnić czynny udział w każdym stadium postępowania. Ponadto na strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu nałożony został w sposób wyraźny obowiązek przedstawienia dowodów oraz udzielania wyjaśnień co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek.

Z przepisów ustawy o ROW wynika, iż istnieją dwa etapy postępowania w sprawie przyznania środków pomocy finansowej w ramach działań objętych PROW, przy czym zaistnienie drugiego etapu zależne jest od wyniku pierwszego etapu postępowania.⁴⁹

W pierwszym etapie prowadzone jest postępowanie w sprawie oceny składanego przez potencjalnego beneficjenta wniosku o przyznanie pomocy. Treścią tych czynności jest badanie czy dana osoba spełnia prawne wymagania do otrzymania dofinansowania i w związku z tym zostanie z nią zawarta umowa, czy też przeciwnie. Pierwszy etap kończy się przyznaniem pomocy (czego konsekwencją jest przejście do drugiego etapu postępowania) albo odmową przyznania pomocy przez podmiot wdrażający. Rozstrzygnięcie podejmowane w pierwszym etapie stanowi przesłankę do zawarcia umowy lub odmowy jej zawarcia.⁵⁰

W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku następuje drugi etap polegający na zawarciu umowy określającej warunki przyznania pomocy. Powstają jednak wątpliwości co do charakteru prawnego postępowania prowadzonego w ramach pierwszego etapu oraz formy prawnej czynności poprzedzającej zawarcie umowy cywilnoprawnej.

Zważywszy na to, że do postępowania tego stosuje się przepisy ustawy o ROW modyfikujące zasady k.p.a., wnioskować można, iż mamy do czynienia z postępowaniem quasi-administracyjnym, mającym na celu sprawdzenie, czy spełnione są warunki przyznania pomocy.⁵¹

49 Taki dwuetapowy model postępowania – gdzie pierwszy etap o charakterze administracyjnoprawnym występuje przed zawarciem umowy, a drugi etap o charakterze cywilnoprawnym ma miejsce po jej zawarciu – przewidziany jest także w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712), a wcześniej miał zastosowanie w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.). Na gruncie tych ustaw problematyka dwuetapowości postępowania była poruszona w szeregu rozstrzygnięć sądów administracyjnych, np. postanowienie WSA z dnia 25 marca 2011 r., V SA/Wa 472/11; wyroki NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II GSK 63/06 i z dnia 20 września 2006 r., II GSK 95/06 oraz uchwała NSA w składzie siedmiu sędziów z dnia 22 lutego 2007 r. sygn. akt II GPS 3/06.

50 Zob. D. Łobos–Kotowska, *Charakter prawny...*, *op. cit.*, s. 183.

51 Tak: S. Prutis, *Dobór instrumentów prawnych...*, *op. cit.*, s. 201.

Charakter prawny czynności poprzedzających zawarcie umowy cywilnoprawnej, a w szczególności informacji o odmowie przyznania pomocy był kilkakrotnie przedmiotem rozbieżnych rozstrzygnięć sądów administracyjnych na gruncie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju.⁵² Zagadnienie to, jako budzące poważne wątpliwości, zostało przedstawione do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA. W uchwale z dnia 22 lipca 2007 r., NSA w składzie siedmiu sędziów uznał, że „Odrzucenie wniosku, o którym mowa w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116 poz. 1206 ze zm.) następuje w formie decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 26 ust. 2 tej ustawy”. Należy podkreślić, że pomimo że zarówno w ustawie o narodowym planie rozwoju jak i w ustawie o ROW wprowadzony jest ten sam model dwuetapowego postępowania kończonego zawarciem umowy cywilnoprawnej, o tyle jednak pomiędzy rozwiązaniami prawnymi zawartymi w tych dwóch ustawach istnieją poważne różnice. W ustawie o ROW wyraźnie wyłącza się stosowanie k.p.a. w tym postępowaniu oraz określa się środek zaskarżenia na informację o odmowie przyznania pomocy.

Wprawdzie zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że o istocie aktu prawnego powinna przesądzać jego treść, a nie forma,⁵³ a dla uznania konkretnego aktu za decyzję administracyjną wystarczy stwierdzić, że ów akt zawiera minimum niezbędnych elementów.⁵⁴ Jednak w ustawie o ROW ustawodawca niejako formalnie przesądził o tym, że z całą pewnością nie mamy do czynienia z decyzją administracyjną, skoro w ustawie o ROW przewidział w sposób niebudzący wątpliwości dwa tryby przyznawania pomocy, tj. w którym pomoc przyznawana jest na podstawie decyzji oraz w którym pomoc przyznawana jest na podstawie umowy, wyraźnie określił sposób zaskarżania odmowy przyznania pomocy w tym drugim przypadku i jednocześnie wyłączył stosowanie przepisów k.p.a. w tym przypadku. Na gruncie ustawy o ROW nie jest zatem aktualna przywołana powyżej uchwała składu siedmiu sędziów NSA.⁵⁵

Zważywszy na istotę stosunku cywilno prawnego, a w konsekwencji na przyjętą przez ustawodawcę konstrukcję pomocy przyznawanej w na podstawie umo-

52 Zob. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r. sygn. akt II GSK 63/06, gdzie NSA przyjął, że „pismo” Prezesa Agencji odrzucające wniosek o dofinansowanie realizacji projektu w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” to decyzja administracyjna podlegająca kontroli sądu administracyjnego, natomiast odmiennie wyrok NSA z dnia 20 września 2006 r. sygn. akt II GSK 95/06.

53 Zob. np. J. Borkowski, Nieważność decyzji administracyjnej, Zielona Góra 1997, s. 23; Z. Kmiecik, Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich, Warszawa 1997, s. 95 i n.

54 Do elementów tych należą: oznaczenie organu administracyjnego, wskazanie adresata tego aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ (wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSPIKA 1982, z. 9–10, poz. 169, z głosem J. Borkowskiego, s. 351 i n.). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 stycznia 2004 r., III SA 1642/03, POP 2005, z. 3, poz. 65, uznał, że pismo organu administracji publicznej charakteryzujące się wskazanymi cechami stanowi decyzję.

55 W samej treści uchwały zawarte zostało wyraźne zastrzeżenie, że zagadnienie prawne rozstrzygane było według stanu prawnego obowiązującego w dniu 6 czerwca 2005 r. NSA zwrócił też uwagę że stan prawny od tamtej pory uległ zmianie.

wy cywilnoprawnej zasadne jest stwierdzenie, że w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku czynność administracyjnoprawna zatwierdzenia wniosku przez podmiot wdrażający jest z jednej strony aktem wiedzy organu publicznego potwierdzającym spełnianie wymaganych przepisami przesłanek, a z drugiej strony stanowi źródło powstania stosunku zobowiązaniowego, gdyż konkretyzuje przyszłego obłata (beneficjenta), któremu proponent (podmiot wdrażający) zobowiązany jest złożyć pisemną ofertę zawarcia umowy.⁵⁶ Podkreślić jednak należy, że zatwierdzenie potwierdzające spełnianie wymogów nie jest źródłem zobowiązania, dopiero zawarta umowa cywilnoprawna stanowi źródło praw i obowiązków. W związku z tym, że to umowa o dofinansowanie określa prawa i obowiązki podmiotu występującego z wnioskiem o dofinansowanie, w razie pozytywnego rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie wystarczającym sposobem załatwienia sprawy jest zawarcie umowy bez potrzeby uprzedniego wydawania decyzji administracyjnej.⁵⁷ W konsekwencji uznać należy, że uchylenie tego aktu administracyjnego już po zawarciu umowy nie powoduje nieważności umowy, skoro jest ona czynnością prawną z zakresu prawa cywilnego, a jej ważność podlega ocenie przy uwzględnieniu przepisów prawa cywilnego,⁵⁸ przy czym okoliczności, z powodu których uchylenie nastąpiło, powinny być uwzględniane przy ocenie ważności umowy w świetle przepisów prawa cywilnego. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do wniosku, że umowa o przyznanie pomocy stanowiłaby swoiste połączenie czynności prawnej cywilnej i aktu administracyjnego, z wyraźną dominacją tego ostatniego, co w konsekwencji powodowałoby zaprzeczenie istoty stosunku cywilnoprawnego opartego na równorzędności stron, a sądy powszechne pozbawiałoby prawa do samoistnego badania ważności czynności cywilnoprawnej.⁵⁹

Z chwilą podpisania umowy pomiędzy podmiotem wdrażającym i wnioskodawcą powstaje stosunek zobowiązaniowy, i odtąd wszelkie spory powstałe w wyniku wykonywania umowy podlegają rozpoznaniu przez sąd powszechny.⁶⁰

Jeszcze większe kontrowersje prawne dotyczą przypadku, gdy nie są spełnione warunki przyznania pomocy i podmiot wdrażający informuje wnioskodawcę, w for-

56 Tak: T. Kurowska, Założenia konstrukcyjne umowy przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7, s. 166.

57 Zob. stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego występującego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego zaprezentowane w treści uzasadnienia do Uchwały NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 3/06. Stanowisko składu rozszerzonego zawarte w tej uchwale było odmienne. Należy jednak zaznaczyć, że uchwała wydana została w związku z wątpliwościami powstałymi na gruncie ustawy o narodowym planie rozwoju, której treść w zakresie uregulowania postępowania o przyznanie pomocy odbiegała od uregulowań zawartych w ustawie ROW, nie było w niej bowiem przepisu precyzującego prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

58 Zob. D. Łobos-Kotowska, Charakter prawny..., *op. cit.*, s. 187. Należy odnotować, że w art. 23 ust. 2 ustawy o ROW wyraźnie wskazano, że umowa jest nieważna w przypadkach określonych w kodeksie cywilnym lub w przypadku, gdy sprzeciwia się przepisom rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005, s. 1) lub przepisom Unii Europejskiej wydanym w trybie tego rozporządzenia.

59 Tak: D. Łobos-Kotowska, Charakter prawny..., *op. cit.*, s. 188.

60 Zob. postanowienie NSA z dnia 30 listopada 2011 r., II GSK 2019/11.

mie pisemnej, o odmowie jej przyznania z podaniem przyczyn odmowy. Na mocy ustawy o ROW, w takiej sytuacji wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia do sądu administracyjnego skargi na zasadach i w trybie określonych dla aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶¹). Niewątpliwie ustawodawca, przewidując możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego, przesądził, że spory powstałe po przeprowadzeniu postępowania zakończonego odmową przyznania pomocy (negatywna ocena wniosku) podlegają rozpoznaniu przez sąd administracyjny, a nie przez sąd cywilny.⁶²

Wątpliwości dotyczą jednak charakteru prawnego postępowania zakończonego odmową i samej informacji o odmowie. O ile bowiem w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku zasadne jest uznanie, iż czynność rozpoznania wniosku jest aktem wiedzy, którego następstwem jest zawarcie umowy, o tyle w przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku nie występuje drugi etap tego postępowania, tj. etap zawarcia umowy.⁶³ Postępowanie nie jest w takim przypadku zakończone umową cywilnoprawną, a informacja o odmowie w istocie stanowi rozstrzygnięcie o charakterze jednostronnym, zewnętrznym, konkretnym i indywidualnym.⁶⁴ W związku z tym, że ustawodawca wyłączył stosowanie przepisów k.p.a., a jednocześnie określił tryb zaskarżenia, uznać należy, że także przy negatywnym wyniku oceny wniosku nie dochodzi do wydania decyzji administracyjnej. Mamy tu zatem do czynienia z aktem administracyjnym innym niż decyzja.⁶⁵ Przy tym o takim zakwalifikowaniu informacji o odmowie przyznania pomocy przesądził sam ustawodawca, wskazując wyraźnie tryb zaskarżenia.⁶⁶

Do postępowania o przyznanie pomocy na podstawie umowy mają w ograniczonym zakresie zastosowanie przepisy k.p.a., tj. stosuje się te zmodyfikowane

61 Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

62 Zob. postanowienie NSA z dnia 30 listopada 2011 r., II GSK 2019/11.

63 Na potrzebę rozważenia czy zarówno w przypadku potwierdzenia (stwierdzenia) uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa jak i odmowy uwzględnienia takiego żądania mamy do czynienia z wypowiedzią organu administracji publicznej o takim samym charakterze prawnym, uwagę zwrócił A. Kisielewicz, zob. Akty i czynności o których mowa w art. § 2 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (w:) Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 195.

64 Zob. D. Łobos–Kotowska, Charakter prawny..., *op. cit.*, s. 200.

65 Indywidualny akt administracyjny stanowi jednostronną czynność organu administracji publicznej, określającą konkretną sytuację prawną indywidualnego adresata na podstawie przepisów prawa. Stanowi on przejaw woli organu administracji publicznej skierowany na wywołanie skutków zewnętrznych, jest to akt stosowania prawa. Zob. J. Starościk, Prawne formy działania administracji, Warszawa 1957, s. 163 i n.; K.M. Ziemiński, Indywidualny akt administracyjny jako forma działania administracji, Poznań 2005, s. 445 i n. Decyzja jest kwalifikowaną, sformalizowaną formą aktu administracyjnego, zob. A. Kisielewicz, Akty i czynności..., *op. cit.*, s. 174.

66 Warto odnotować, pogląd A. Kisielewicza, zgodnie z którym w pojęciu aktów, o których mowa w art. 3 ust 2 pkt 4 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie mieszczą się inne niż decyzje i postanowienia akty administracyjne indywidualne. zob. A. Kisielewicz, Akty i czynności..., *op. cit.*, s. 175. W przypadku ustawy o ROW mamy jednak do czynienia z kwalifikacją ustawową, chociaż może ona budzić wątpliwości. Zob. D. Łobos–Kotowska, Charakter prawny..., *op. cit.*, s. 186.

przepisy k.p.a., które zostały zmienione ustawą o ROW dla potrzeb postępowania w którym pomoc przyznawana jest na podstawie decyzji. Zważywszy na kluczowe znaczenie pierwszego etapu postępowania oraz na wątpliwości co do jego charakteru, zakres zastosowania tych przepisów budzi jednak poważne wątpliwości. W pełni aktualne pozostają w odniesieniu i do tego postępowania uwagi poczynione na gruncie postępowania o przyznanie pomocy na podstawie decyzji co do zakresu modyfikacji zasady prawdy obiektywnej, zasady uzyskiwania informacji i czynnego udziału na wszelkich etapach postępowania.

9. Inne zagadnienia związane z postępowaniem

Cały szereg zagadnień szczegółowych związanych z postępowaniem o przyznanie pomocy, dotyczących przede wszystkim przesłanek uzyskania pomocy i zakresu podmiotowego, rodzi się na gruncie rozporządzeń określających szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach poszczególnych działań. Omówienie tych zagadnień wykracza jednak poza zakres niniejszego artykułu.

Warto jednak zwrócić uwagę na jeszcze jedno zagadnienie. Zgodnie z ustawą o ROW wnioski o przyznanie pomocy w ramach działań objętych programem składa się na formularzu opracowanym przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Szczegółowe wymagania, jakim powinny odpowiadać wnioski o przyznanie pomocy, określone są w rozporządzeniach określających szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej dla poszczególnych działań. Z takiego brzmienia przepisów wynika, że opracowane formularze muszą zawierać taką treść, aby po ich prawidłowym wypełnieniu przygotowany wniosek spełniał wymagania wynikające z przepisów zarówno unijnych, jak i krajowych. Takie rozwiązanie oznacza jednocześnie, że nie tylko treść, ale i forma wniosku ma znaczenie przy jego rozpatrywaniu. Wprowadzona regulacja z pewnością stanowi ułatwienie dla organów, pozwala bowiem na szybką ocenę złożonych wniosków i przyczynia się do łatwiejszego wykrywania nieścisłości. Wydaje się, że rozwiązanie to jest także korzystne dla wnioskodawców, którzy wypełniając wniosek na gotowym formularzu muszą zawrzeć w nim wszystkie informacje, jakie są od nich wymagane, a wszelkie braki są w stanie samodzielnie stwierdzić. Zważywszy na zróżnicowany charakter poszczególnych działań nie jest możliwe opracowanie jednego uniwersalnego formularza. Jednak dodatkowym ułatwieniem zarówno dla organów, jak i wnioskodawców byłoby stosowanie w poszczególnych działaniach formularzy o zbliżonej formie, co ułatwia ich wypełnianie i ocenę.

10. Podsumowanie

Działania realizowane w ramach PROW w sposób istotny mogą przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności sektora rolnego. Jednym z czynników wpływających na efektywną realizację PROW są procedury stosowane przy przyznawaniu pomocy. Polski ustawodawca nie zdecydował się na zastosowanie jednolitego rozwiązania proceduralnego. Zależnie od charakteru działania pomoc przyznawana jest w drodze decyzji lub na podstawie umowy cywilnoprawnej. Równoległe zastosowanie tych dwóch trybów z punktu widzenia efektywności znajduje uzasadnienie, a biorąc pod uwagę, że w poszczególnych działaniach zastosowanie znajduje wyłącznie jeden z trybów, nie powstają problemy dotyczące ewentualnej kolizji stosowania jednego z trybów.

Na krytyczne uwagi zasługuje natomiast zakres dokonanych w ustawie o ROW modyfikacji przepisów k.p.a.

W swoim założeniu dokonane w ustawie o ROW modyfikacje zasad postępowania administracyjnego miały na celu usprawnienie, uproszczenie i obniżenie kosztów postępowania w sprawie przyznania pomocy oraz korzystnie wpłynąć na ekonomikę prowadzonych postępowań.⁶⁷ Jednak w przeważającej mierze wprowadzone modyfikacje stosowania przepisów k.p.a. spowodowały jedynie istotne osłabienia sytuacji prawnej wnioskodawców, które nie znajdują uzasadnienia w konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności.

Zmiany te, poprzez wprowadzenie swoistych uprawnień dla organów, w pewnym stopniu wprawdzie przyczyniają się do uproszczenia i przyspieszenia samego postępowania, jednak nie wpływają na realizację celu, któremu to postępowanie ma służyć. Zmiany te nie przyczyniają się bowiem do szybszej i efektywniejszej realizacji PROW. Z całą pewnością potrzeba wprowadzenia tych modyfikacji nie może być też uzasadniona koniecznością dostosowania postępowania do wymogów prawa unijnego.

Brak obowiązku organu dążenia do ustalenia prawdy obiektywnej w połączeniu z ograniczonym prawem strony do uzyskiwania informacji i czynnego udziału (szczególnie dla osób o najniższej świadomości prawnej) nie przyczynia się do prawidłowego i szybkiego rozdysponowania środków pomocowych przewidzianych w ramach PROW. W tym względzie należałoby w przyszłym okresie programowania rozważyć odstąpienie od wprowadzonych modyfikacji. Zdecydowanie powinno się wzmocnić natomiast obowiązki związane z przekazywaniem wyczerpujących informacji, a wręcz edukowaniem wnioskodawców.

67 Zob. Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju...

Organy administracji publicznej zobowiązane są do ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i wiele z przyjętych rozwiązań prawnych przyczynia się do realizacji tego celu. Jednak obok tego ważnego i koniecznego dla zabezpieczenia także interesów polskich rolników zadania, organy te w o wiele większym stopniu niż dotychczas powinny uwzględniać w swoich działaniach potrzebę wspierania rozwoju konkurencyjności polskiego sektora rolnego. Bez tego wsparcia o wiele trudniej będzie polskiemu sektorowi rolnemu rozwijać konkurencyjność zarówno na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej, jak i na rynku światowym.

THE PROCEDURE FOR THE GRANTING OF FINANCIAL SUPPORT UNDER
THE MEASURES OF THE RURAL DEVELOPMENT PROGRAMS

Key words: Rural Development Program, agreement, agricultural sector, administrative decision.

Measures implemented in Poland under the Rural development programs (RDP) can significantly contribute to improving the competitiveness of the Polish agricultural sector. One of the factors affecting the effective implementation of the RDP are the legal procedures used for the granting of financial support.

The article discusses the procedure for granting financial support from RDP adopted in the Polish legislation. The discussion leads to the conclusion that fully justified is the solution in which in some measures the financial support is granted on the basis of an administrative decision, and in another measures on the basis of agreement. The article criticizes the scope of changes to the provisions of the Code of Administrative Procedure, made for the granting of financial support. The above-mentioned changes on the one hand does not simplify the procedures granting of financial support, and on the other hand, definitely weaken the legal situation of the applicant, which is not justified by the principle of proportionality.

The author concludes that the procedures adopted by the Polish legislator are mainly aimed at protecting the financial interests of the EU, but does not take into account the need to support the development of the competitiveness of the Polish agricultural sector.