

## Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia zmniejszenia płatności

1. Reforma systemu płatności bezpośrednich przeprowadzona w 2013 r., która wejdzie w życie 1 stycznia 2015 r. ustanawia nowy system płatności podstawowych dla wszystkich państw UE.<sup>2</sup> Zastąpi on system jednolitych płatności (SPS)<sup>3</sup> i system jednolitych płatności obszarowych (SAPS).<sup>4</sup> Nowa regulacja wprowadzi także szereg nowych instytucji prawnych i rozwiązań legislacyjnych nieznanymi polskiemu systemowi prawa. Niektóre z nich wywołują wątpliwości interpretacyjne, które zapewne w niedługim czasie znajdą swój wyraz w procesie stosowania prawa przez organy administracji i sądy administracyjne. Wejście w życie nowej regulacji stwarza potrzebę odniesienia się do przyjętych rozwiązań i ich oceny pod względem adekwatności omawianych przepisów do instytucji i pojęć prawnych funkcjonujących w systemie polskiego prawa oraz wymogów polskiego rolnictwa.

Jednym z takich nowych rozwiązań jest przyjęcie degresywnego charakteru płatności, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że nie zapewnia się korzyści polegających na uniknięciu zmniejszenia płatności rolnikom, w przypadku których stwierdzono, że w sposób sztuczny stworzyli – po dniu 18 października 2011 r. – warunki, które pozwalają im uniknąć skutków modulacji uprawnienia do płatności.<sup>5</sup> Już na wstępie warto zasygnalizować, że zastosowana konstrukcja zmniejszenia płatności, przy jednoczesnym zapobieganiu tworzenia przez rolników sztucznych warunków jest jedną

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Reforma systemu płatności bezpośrednich została wprowadzona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 608; w dalszej części artykułu rozporządzenie nr 1307/2013.

3 SPS – *Single Payment Scheme*, obowiązujący dotychczas we wszystkich państwach tzw. Starej Unii oraz w Słowenii i na Malcie.

4 SAPS – *Single Area Payment Scheme* – obowiązuje w pozostałych państwach UE.

5 Na temat modulacji uprawnienia do płatności w ujęciu historycznym por. D. Milanowska, Instrument modulacji w nowym systemie dopłat bezpośrednich, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI, s. 71 i n.; oraz w poprzednim systemie prawnym D. Łobos–Kotowska, Prawna konstrukcja płatności bezpośrednich po zmianach wprowadzonych w ramach przeglądu health check polityki rolnej. Miejsce przeglądu w procesie ewolucji instrumentu płatności i powody jego przeprowadzenia, [w:] Ocena prawna *health check* na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej, Toruń 2010, s. 123 i n.

z podstawowych cech rozdziału środków bezpośredniego wsparcia dochodów. Przewodawca unijny już w pkt (13) preambuły rozporządzenia nr 1307/2013 deklaruje bowiem „(...) przydzielanie nieproporcjonalnych kwot płatności, stosunkowo małej liczbie dużych beneficjentów. Większi beneficjenci dzięki ich zdolności do eksploataowania korzyści skali, nie wymagają jednolitego wsparcia na tym samym poziomie, aby skutecznie osiągać cel polegający na wsparciu dochodu”. Środki uzyskane ze zmniejszenia płatności dla dużych beneficjentów zostaną przekazane na wsparcie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, co powinno pozytywnie wpłynąć na realizację modelu rolnictwa wielofunkcyjnego. Tak określona determinanta zmniejszenia płatności pozwala na wskazanie głównych celów wsparcia bezpośredniego, co koniecznie należy uwzględnić przy ocenie konkretnych czynności prawnych, jako „stwarzających sztucznie warunki w celu uniknięcia płatności”.

Już na wstępie należy zauważyć, że problematyka podjęta w artykule jest wielopłaszczyznowa i rodzi nie tylko trudności w sferze prawa unijnego, ale przede wszystkim wyłania się kwestia jej umiejscowienia w systemie prawa cywilnego i administracyjnego. W tym zakresie niezbędna jest analiza dotychczas obowiązujących regulacji prawnych, ale nie w ujęciu statycznym, lecz pod kątem oceny zastosowanych rozwiązań prawnych jako instrumentu kształtowania pożądanej struktury agrarnej.

2. W rozporządzeniu nr 1307/2013 przewidziano instrument modulacji ograniczający uprawnienia do płatności dużych gospodarstw rolnych. Przepis art. 11 ust. 1 powołanego rozporządzenia przewiduje bowiem możliwość zmniejszenia kwoty płatności bezpośrednich, która ma zostać przyznana rolnikowi, na podstawie tytułu III, rozdziału 1 za dany rok kalendarzowy, o co najmniej 5% w odniesieniu do części kwoty przekraczającej 150.000 euro. Państwa członkowskie UE, w tym Polska mają możliwość kształtowania wysokości zmniejszenia, aż do całkowitego pozbawienia płatności, których kwota przekracza 150.000 euro. Polski ustawodawca dał temu wyraz w art. 19 projektu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego,<sup>6</sup> stanowiąc, że wysokość płatności obszarowej w danym roku kalendarzowym ustala się jako iloczyn powierzchni obszaru zatwierdzonego do danej płatności i stawki płatności za 1 ha tej powierzchni, po uwzględnieniu m.in. zmniejszeń wynikających z art. 11 ust. 4 rozporządzenia nr 1307/2013 z zastosowaniem współczynnika redukcji wynoszącego 100%. Oznacza to, że rolnicy, których płatności obszarowe, przekroczyłyby kwotę 150.000 euro, nie otrzymają płatności obszarowej ponad wskazaną kwotę. Jednocześnie, w art. 11 ust. 4 rozporządzenia nr 1307/2013 zastrzeżono, że nie zapewnia się korzyści polegających na uniknięciu zmniejszenia płatności rolnikom, w przypadku których stwierdzono, że w sposób

---

6 Projekt ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, wersja przyjęta przez Radę Ministrów, legislacja.rcl.gov.pl

sztuczny stworzyli – po dniu 18 października 2011 r. – warunki, które pozwalają im uniknąć skutków wynikających z niniejszego artykułu. Użyty w powołanym przepisie zwrot „sztuczne stworzenie warunków” nie jest prawnie zdefiniowany i stanowi klauzulę generalną. Ustawodawca nie podjął próby dookreślenia przedmiotowego zwrotu, ani przynajmniej przykładowego wskazania katalogu czynności, które mogą być traktowane jako czynności, których celem jest „sztuczne stworzenie warunków” w celu uniknięcia zmniejszenia płatności. W praktyce będą to zapewne czynności polegające na sztucznym podziale gospodarstwa rolnego, zbyciu części gruntów lub ich wydzierzawieniu.

3. Dla oceny prawnej, czy dany podmiot jest uprawniony do jednolitej płatności obszarowej w pełnej wysokości, istotne znaczenie będzie miało spełnienie przesłanek określonych w art. 7 i art. 8 projektu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Na podstawie powołanych przepisów, uprawnienie do jednolitej płatności obszarowej przysługuje rolnikowi, jeżeli:

- został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności,
- łączna powierzchnia gruntów objętych obszarem zatwierdzonym będącym w posiadaniu rolnika jest nie mniejsza niż 1 ha (z uwzględnieniem wyjątków dotyczących płatności do zwierząt),
- działka o powierzchni nie mniejszej niż 0,1 ha i nie większej niż maksymalny kwalifikowany obszar, o którym mowa w art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 640/2014,<sup>7</sup> położona jest na gruntach będących kwalifikującymi się hektarami w rozumieniu art. 32 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013 i jest w posiadaniu rolnika w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tych płatności.

Dla analizy zwrotu „sztuczne stworzenie warunków”, istotne znaczenie ma szczególnie przesłanka posiadania działek rolnych o określonej powierzchni, w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o płatności. Ustawodawca krajowy zdecydował bowiem o nadaniu przesłance posiadania podstawowego znaczenia, przy ocenie uprawnienia do płatności.<sup>8</sup> Przepisy projektu ustawy nie zawierają definicji posiadania. Analiza przepisów projektu ustawy o płatnościach wskazuje jednak, iż polski ustawodawca posłużył się pojęciem posiadania w cywilnopraw-

---

7 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (EU) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasad wzajemnej zgodności, Dz.Urz. UE L 181 z 20.06.2014 r.

8 Na temat charakteru prawnego posiadania por. J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Komentarz, Warszawa 2008, s. 66 i n.; J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, Posiadanie gruntów rolnych jako warunek nabycia prawa do płatności, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VIII, s. 137–149.

nym znaczeniu, rozróżniając posiadanie samoistne i zależne. Celem uniknięcia wątpliwości dotyczących podmiotu uprawnionego do płatności, w projekcie ustawy uregulowany został problem zbiegu tytułów do wystąpienia z wnioskiem o płatności. W przypadku, gdy grunt jest przedmiotem posiadania samoistnego i zależnego, uprawniony do płatności jest posiadacz zależny, a zatem podmiot, który faktycznie zajmuje się uprawą zgłoszonych i kwalifikujących się hektarów, w rozumieniu art. 32 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013 (art. 18 ust. 1 projektu ustawy). Przesłanka tytułu prawnego do gruntów nie została sformułowana w żadnym przepisie projektu polskiej ustawy.<sup>9</sup> Wnioskodawca nie musi zatem wykazać w postępowaniu, że przysługuje mu tytuł prawny do gruntów, ale że faktycznie posiada wnioskowane grunty i wykorzystuje je do prowadzenia działalności rolniczej lub w przypadku, gdy obszar wykorzystywany jest także do prowadzenia działalności pozarolniczej – że są wykorzystywane w przeważającym zakresie do prowadzenia działalności pozarolniczej. Jest to zatem rodzaj posiadania o kwalifikowanym charakterze, w odniesieniu do przepisów kc. Przesłanki uzyskania uprawnienia do płatności są bowiem szersze, a posiadanie w rozumieniu projektu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego jest kategorią prawną bardziej złożoną niż w prawie cywilnym. Aby uzyskać uprawnienie do płatności, nie wystarczy być posiadaczem w dniu 31 maja danego roku, ale działki rolne muszą być położone na gruntach będących kwalifikującymi hektarami.<sup>10</sup> Posiadanie, które warunkuje uprawnienie do płatności musi mieć zatem charakter ciągły. Przepis art. 336 kc. należy zatem traktować wyłącznie jako punkt wyjścia do analizy, czy posiadacz w danym roku odpowiada warunkom do uzyskania płatności. Zgodnie z przyjętymi w doktrynie prawa cywilnego poglądami posiadanie występuje przy równoczesnym istnieniu faktycznego elementu władania rzeczą (*corpus possessionis*) oraz psychicznego elementu (*animus rem sibi habendi*) rozumianego jako zamiar władania rzeczą dla siebie. Władztwo faktyczne musi być stanem trwającym przez przynajmniej określony czas (czas adekwatny do sposobu korzystania, z którym wiąże się prawo do uzyskania płatności) i polegać na możliwości korzystania z rzeczy. Z kolei zamiar władania rzeczą dla siebie manifestuje się w obiektywnych działaniach podejmowanych przez

9 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 8 listopada 2005 r., sygn. IV SA/Wa 1524/05, Lex nr 203727 wskazał na brak właściwości organów administracyjnych do badania tytułu prawnego wnioskodawcy do gruntów będących przedmiotem wniosku o płatności.

10 Na temat charakteru prawnego posiadania por. także wypowiedzi judykatury, m.in. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2007 r., sygn. II GSK 53/07, Lex nr 338442; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2006 r., sygn. II GSK 177/06, Lex nr 287927. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2007 r., sygn. II GSK 258/06, Lex nr 287937 wskazał, że producentem rolnym uprawnionym do uzyskania uprawnienia do płatności jest także dzierżyciel gruntu. Także w nowszych orzeczeniach sądy administracyjne potwierdzają specyficzny charakter posiadania gruntów rolnych wymaganych do uzyskania uprawnienia do płatności, por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. VIII SA/Wa 704/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 21 grudnia 2014, sygn. III SA/GI 1291/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. II GSK 2576/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

posiadacza. W odniesieniu do rolników, którzy są osobami prawnymi, którzy działają przez swoich reprezentantów, to świadomość i wola tych reprezentantów musi być oceniana w kontekście istnienia zamiaru władania rzeczą dla siebie. Dla określenia stanu woli rolnika będącego osobą fizyczną oraz reprezentantów osoby prawnej konieczne jest więc ustalenie, czy wykonują oni posiadanie dla siebie lub dla jednostki, czy też dla innych podmiotów. Przy ocenie należy wziąć pod uwagę nie tylko obiektywne okoliczności, ale i subiektywne zamiary istniejące po stronie osób podejmujących działania w imieniu własnym lub reprezentowanego podmiotu. Ocena subiektywnych zamiarów nie będzie ograniczać się tylko do deklaracji podmiotów lub reprezentantów osób prawnych, ale również brane będą pod uwagę rzeczywiste, obiektywne przejawy czy efekty ich działań.

Jeżeli wnioskujący o płatności spełnia wymogi kodeksowe, przedmiotem badania winno być, czy posiadanie ma charakter ciągły oraz czy grunty rolne stanowią kwalifikujące się hektary. *Ratio legis* takiego rozwiązania opiera się na przekonaniu, że płatności mają służyć posiadaczom gruntów rolnych, którzy rzeczywiście prowadzą na nich działalność rolniczą. Tak rozumiane posiadanie ściśle wiąże się z produkcją rolną, czyli obligatoryjnie z rzeczywistym korzystaniem z gruntów rolnych. Płatności mogą być przyznane zatem tym rolnikom, którzy samodzielnie decydują o rodzaju upraw, o dokonaniu zabiegów agrotechnicznych, zbieraniu plonów. Oceniając posiadanie przez pryzmat faktycznego korzystania z gruntu rolnego należy mieć przy tym na uwadze różny charakter korzystania z gruntów. Inny jest bowiem zakres, intensywność użytkowania typowych gruntów rolnych przeznaczonych pod uprawy zbożowe, warzywne czy owocowe, co wymaga wielu zabiegów agrotechnicznych o znacznej intensywności, związane jest z osiąganiem znacznych przychodów z jednostki powierzchniowej, a inna jest intensywność wykorzystywania łąk, zwłaszcza gdy nie jest na nich prowadzony wypas zwierząt. Okoliczności te uwzględnić należy przy ocenie charakteru prawnego posiadania na gruncie przepisów projektu ustawy o płatnościach.

4. Dopiero, gdy stwierdzone zostanie, że wnioskujący o płatności rolnik spełnia przesłankę posiadania kwalifikujących się do uzyskania uprawnienia do jednolitej płatności obszarowej hektarów, przedmiotem oceny będzie okoliczność, czy nie zachodzą inne przesłanki odmowy płatności, takie jak sztuczne stworzenie warunków w celu uniknięcia zmniejszenia płatności, o jakim mowa w art. 11 ust. 4 rozporządzenia nr 1307/2014.

Ze względu na powagę problemu przeciwdziałania obejściom prawa, kwestia ta została uregulowana horyzontalnie w rozporządzeniu Rady (WE, EURATOM) nr 2988/1995 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich.<sup>11</sup> Zgodnie z art. 4 powołanego rozporządzenia „Działania

---

11 Dz. Urz. WE L 95 z 23.12.1995 r., s. 312.

skierowane na pozyskanie korzyści w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa wspólnotowego mającymi zastosowanie w danym przypadku poprzez sztuczne stworzenie warunków w celu uzyskania tej korzyści, prowadzą do nieprzyznania lub wycofania tej korzyści”. Zawarte w cytowanym przepisie klauzule dotyczące praktyk obchodzenia prawa są analogiczne do tych, które normodawca unijny zawarł w przepisach art. 11 ust. 4 rozporządzenia nr 1307/2013. Zasadne zatem wydaje się odwołanie do dorobku judykatury na gruncie powołanych przepisów.

Próba interpretacji zwrotu „w sposób sztuczny stworzyli warunki do uzyskania korzyści” została podjęta przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w odniesieniu do płatności z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, w wyroku z dnia 12 września 2013 r. w sprawie C-434/12 Słynczewa siła EOOD przeciwko Izpylnitelen direktor na Dyrżawen fond „Zemedelie” – Razplaszatelnna agencja.<sup>12</sup> Wyrok ten dotyczy wprawdzie wykładni art. 4 ust. 8 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego 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,<sup>13</sup> jednak zwroty użyte w obu powołanych przepisach są zbliżone. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dokonując wykładni stwierdził, że cytowany przepis należy interpretować w ten sposób, że przesłanki jego stosowania wymagają istnienia elementu obiektywnego i elementu subiektywnego. W ramach pierwszego z tych elementów do sądu odsyłającego należy rozważenie obiektywnych okoliczności danego przypadku pozwalających na stwierdzenie, że nie może zostać osiągnięty cel zamierzony przez system wsparcia ze środków UE. W ramach drugiego elementu do sądu należy rozważenie obiektywnych dowodów pozwalających na stwierdzenie, że poprzez sztuczne stworzenie warunków wymaganych do otrzymania płatności z systemu wsparcia, ubiegający się o taką płatność zamierzał wyłącznie uzyskać korzyść sprzeczną z celami tego systemu. W tym względzie sąd odsyłający może oprzeć się nie tylko na elementach takich jak więź prawna, ekonomiczna lub personalna pomiędzy osobami zaangażowanymi w podobne projekty inwestycyjne, lecz także na wskazówkach świadczących o istnieniu zamierzonej koordynacji pomiędzy tymi osobami. Nadto, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazał, iż artykuł 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011 należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie temu, by wniosek o płatność został oddalony jedynie na tej podstawie, że ubiegający się o skorzystanie z pomocy w ramach tego systemu nie wykazuje niezależności funkcjonalnej lub że istnieje więź prawna między ubiegającymi się o taką pomoc, jednak przy braku uwzględnienia innych elementów obiektywnych rozpatrywanego przypadku.

---

<sup>12</sup> [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

<sup>13</sup> Dz.Urz. L 25 z 28 stycznia 2011 r., s. 8.

Ustalenie znaczenia zwrotu „sztuczne stworzenie warunków” było także przedmiotem rozstrzygnięć polskich sądów administracyjnych, w odniesieniu do środków UE przyznanych na realizację projektów w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Sądy administracyjne wielokrotnie powoływały się na argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i podkreślały, że aby zastosować przepis sankcyjny<sup>14</sup> o wyłączeniu płatności, organy administracji powinny drobiazgowo ustalić i udowodnić wszystkie okoliczności mogące stanowić potwierdzenie stworzenia w sposób sztuczny warunków wymaganych do otrzymania płatności.<sup>15</sup>

Zatem mając na uwadze brzmienie przepisu art. 11 ust. 4 rozporządzenia nr 1307/2014 oraz stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, należy w każdym przypadku orzekania o uprawnieniu do jednolitej płatności dokonać indywidualnej oceny zasadności zastosowania wykluczenia z płatności, w przypadku powzięcia przez organ wątpliwości dotyczących sztucznego stworzenia warunków przez wnioskodawcę. Z uwagi na zakresłone ramy badawcze niniejszego artykułu, przedmiotem analizy jest użyty zwrot, przy zastosowaniu znanych polskiemu prawu cywilnemu instytucji, choć podkreślić należy, że przyjęta przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej metodologia oceny nie ma charakteru ściśle prawnego, a jest to raczej ocena zawierająca elementy ekonomiczne i teleologiczne.

Zwrot „sztuczne stworzenie warunków”, które pozwolą rolnikom uniknąć zmniejszenia płatności, nie został zdefiniowany przez prawodawcę unijnego, nie ma także odpowiednika w prawie polskim. Prawodawca unijny posługuje się konstrukcją prawną, która nie jest spójna z pojęciami stosowanymi przez polskiego ustawodawcę. W polskim kodeksie cywilnym użyte zostały zwroty „czynność prawna podjęta w celu obejścia ustawy” oraz „czynność pozorna”. W ramach tych dwóch instytucji prawnych została zatem podjęta próba ustalania znaczenia zwrotu „sztucznie stworzone warunki”.

Czynność prawna mająca na celu obejście ustawy (*in fraudem legis*) jest to czynność, wprawdzie nieobjęta zakazem prawnym, ale przedsięwzięta w celu osią-

---

14 Zgodnie z art. 40 rozporządzenia nr 640/2014 rolnik może zostać pozbawiony wsparcia finansowego. Zgodnie natomiast z art. 75 rozporządzenia Komisji (UE) nr 809/2014 beneficjent, który umyślnie stworzył sztuczne warunki w celu uniknięcia zmniejszenia płatności może być wykluczony ze wszystkich płatności, o których mowa w art. 92 rozporządzenia 1306/2013 także w następnym roku. Wskazują, zatem na sankcyjny charakter tego przepisu. Jego zastosowanie powoduje bowiem nie zmniejszenie kwoty płatności do maksymalnie 150.000 euro, a wyłączenie z płatności.

15 M.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 listopada 2014 r., VIII SA/Wa 704/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 listopada 2014 r., sygn. VIII SA/Wa 772/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 grudnia 2014 r., sygn. VIII SA/Wa 735/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 21 grudnia 2014, sygn. III SA/GI 1291/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. II GSK 2576/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

gnięcia skutku zakazanego przez prawo.<sup>16</sup> Czynności mające na celu obejście ustawy zawierają pozór zgodności z ustawą. Ich treść nie zawiera elementów wprost sprzecznych z ustawą, ale skutki, które wywołuje i które objęte są zamiarem stron naruszają zakazy lub nakazy ustawowe. Czynność prawna mająca na celu obejście ustawy polega na takim ukształtowaniu jej treści, która z punktu widzenia formalnego (pozornie) nie sprzeciwia się ustawie, ale w rzeczywistości (w znaczeniu materialnym) zmierza do zrealizowania celu, którego osiągnięcie jest przez nią zakazane. Chodzi zatem o wywołanie skutku sprzecznego z prawem.<sup>17</sup> Ustalenie, czy dana czynność zmierza do obejścia prawa, jest zadaniem bardzo trudnym i wymaga uwzględnienia nie tylko funkcji i określonego motywu gospodarczego, ale również całokształtu konsekwencji prawnych z niej wynikających dla podmiotów danego stosunku.<sup>18</sup> Należy jednak w tym zakresie kierować się rozsądną oceną.

Pominać natomiast można w dalszych rozważaniach instytucję prawną czynności prawnej pozornej. Zgodnie z przepisem art. 83 kc. czynność prawną pozorną charakteryzują trzy elementy, które muszą wystąpić łącznie: oświadczenie woli musi być złożone tylko dla pozorów, oświadczenie woli musi być złożone drugiej stronie, adresat oświadczenia woli musi zgadzać się na dokonanie czynności prawnej jedynie dla pozorów. Złożenie oświadczenia woli dla pozorów oznacza, że osoba oświadczająca wolę nie chce, aby powstały skutki prawne, jakie zwykle prawo łączy ze składanym przez nią oświadczeniem. Brak zamiaru wywołania skutków prawnych oznacza, że osoba składająca oświadczenie woli albo nie chce w ogóle wywołać żadnych skutków prawnych, albo też chce wywołać inne, niż wynikałyby ze złożonego przez nią oświadczenia woli.<sup>19</sup> Jest to zatem wada czynności prawnej polegająca na niezgodności między aktem woli a jej przejawem na zewnątrz.

Przywołane poglądy doktryny pozwalają w zasadzie ustalić, że dla oceny czy czynność dokonana jest jedynie w celu uzyskania uprawnienia do płatności, przydatna jest instytucja obejścia prawa, natomiast pozorny charakter czynności można w zasadzie pominać. W odniesieniu do takich czynności jak podział gospodarstwa rolnego, sprzedaż, darowizna czy zawarcie umowy dzierżawy gruntów rolnych czynności te zostają faktycznie dokonane, objęte są zgodnym zamiarem stron i wywołują przewidziane ustawą skutki prawne w sferze prawa cywilnego. Poza tym, czynności te znajdują wyraz w odpowiednich rejestrach. Czynność pozorna nie

16 System Prawa Prywatnego, t. 2, Z. Radwański (red.), Warszawa 2002, s. 227–228; M. Safjan, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2008, s. 321 i n.

17 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2004 r., sygn. I PK 42/04, OSNP 2005, nr 14, poz. 209; podobnie Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 stycznia 2005 r., sygn. II UK 141/04, OSNP 2005 nr 15, poz. 235; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2006 r., sygn. II CSK 101/05, niepublikowane oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11.01.2006 r., sygn. II UK 51/05, OSNP 2006, nr 23–24, poz. 366.

18 Tak m.in. M. Safjan, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, K. Pietrzykowski (red.), t. 1, 2005, s. 259.

19 Tak m.in. K. Pietrzykowski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, K. Pietrzykowski (red.), t. 1, 2008, s. 427 i n.; podobnie wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2001 r., II UKN 258/00, OSNAPIUS 2002, nr 21, poz. 527.



może nadto zmierzać do obejścia prawa z tego choćby względu, że pierwsza czynność jest jedynie symulowana, druga natomiast jest rzeczywiście dokonana.<sup>20</sup>

Dla odmowy przyznania rolnikowi uprawnienia do jednolitej płatności obszarowej, z uwagi na sztuczne stworzenie warunków, istotne będzie zatem ustalenie czy w rzeczywistości czynność prawna zmierza do zrealizowania celu, który jest zakazany przez rozporządzenie nr 1307/2013 i uzyskania korzyści sprzecznych z celami systemu wsparcia bezpośredniego. Określenia tego celu poszukiwać należy przy zastosowaniu wykładni celowościowej, zaś pomocna w tym zakresie jest preambuła rozporządzenia nr 1307/2013. W szczególności, prawodawca unijny wskazał w pkt 13 preambuły na konieczność wprowadzenia przez państwa członkowskie instrumentu modulacji, aby ograniczyć wsparcie z tytułu płatności dla dużych gospodarstw rolnych. W efekcie spowoduje to przesunięcie, uzyskanych ze zmniejszenia płatności środków, na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w państwie członkowskim, w którym zastosowano modulację. Mając na uwadze powyżej zaprezentowaną treść preambuły, należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czy celem dokonanych czynności, takich jak m.in. podział gospodarstwa rolnego, sprzedaż, darowizna lub dzierżawa nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa jest jedynie uzyskanie uprawnienia do jednolitych płatności obszarowych, czy też są to zwykłe, normalne zmiany gospodarcze, prowadzące do optymalizacji zysku z prowadzonej produkcji rolnej. W szczególności, uwzględnić należy, czy celem dokonanych zmian jest jedynie uzyskanie płatności, a następnie przekazanie uzyskanych środków na rzecz dotychczasowego beneficjenta, czy też podmioty te rzeczywiście zamierzają korzystać z gruntów lub w inny sposób realizować swoje uprawnienia do gruntu. Nie można bowiem zasadnie przyjąć, że samo dążenie stron do zminimalizowania kosztów lub zmaksymalizowania zysków w ramach dokonywanych operacji majątkowych jest równoznaczne z obejściem prawa w rozumieniu art. 58 § 2 kc. Nie sposób bowiem wywieść na gruncie obowiązującego prawa, że podmiot mający do dyspozycji kilka różnych możliwości ukształtowania swych stosunków majątkowych powinien być zobowiązany do wyboru tej, która spowoduje uszczuplenie jego uprawnienia do płatności. Dokonując wyboru transakcji najkorzystniejszej z punktu widzenia swoich interesów majątkowych, nie narusza jeszcze żadnego zakazu prawnego.<sup>21</sup>

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>22</sup> powinna zatem ustalić, czy celem zawarcia umowy jest faktyczne prowadzenie działalności rolniczej

---

20 Por wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2004 r., FSK 488/04, „Monitor Podatkowy” 2005, nr 3, s. 43.

21 Stanowisko wyrażone przez sądy administracyjne na gruncie przepisów ordynacji podatkowej, por. orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2002 r., III SA 2602/00, POP 2003, nr 1, poz. 3, oraz orzecznictwo powołane przez K. Radzikowski, Obejście prawa podatkowego w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych, „Przegląd Podatkowy” 2010, nr 6, a także P. Karwat, Obejście prawa podatkowego, „Przegląd podatkowy” 2003, nr 2.

22 Agencja Restrukturyzacja i Modernizacji Rolnictwa, w dalszej części artykułu Agencja.

na gruntach rolnych będących przedmiotem czynności prawnej, czy też jest to czynność, której jedynym celem jest uzyskanie uprawnienia do płatności, a następnie ich transfer do poprzedniego posiadacza gruntów rolnych. Agencja powinna zatem sprawdzić, czy po zawarciu umowy działalność rolnicza jest prowadzona samodzielnie przez nowego posiadacza, czy podmiot ten wykorzystuje rolniczo wskazane przez siebie działki na własne ryzyko i rachunek, decydując samodzielnie lub poprzez uprawnione osoby lub organy o czynnościach związanych z produkcją rolną, takich jak m.in. zlecenie prac polowych, siew, nawożenie, orka, zbiór plonów oraz o czynnościach gospodarczych, takich jak m.in. sprzedaż produktów rolnych, przystąpienie do grupy producentów rolnych, wnioskowanie o środki UE. Dowodami w tym zakresie mogą być przesłuchania świadków, sprawozdania finansowe, sposób ewidencjonowania i wykorzystywania środków pochodzących z płatności. Nie bez znaczenia pozostają także powiązania kapitałowe, techniczne i osobowe pomiędzy stronami czynności prawnej. W szczególności uwzględnić należy, że samo istnienie powiązań kapitałowych pomiędzy stronami czynności prawnej, czy też samo dokonanie czynności sprzedaży, darowizny lub dzierżawy gruntów rolnych bez zbadania pozostałych elementów, nie może być traktowane jako okoliczność rozstrzygająca o stwierdzeniu sztucznego stworzenia warunków. Aby mówić o sztucznym stworzeniu warunków, działanie podejmowane przez wnioskodawcę musi stanowić zorganizowane, celowe postępowanie zmierzające do obejścia regulacji dotyczących modulacji płatności. Przepisy rozporządzenia nr 1307/2013 oraz projektu ustawy o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego nie zawierają bowiem norm zakazujących czy nakazujących określone zachowania w sferze prawa prywatnego, a jedynie normy określające konsekwencje zachowania rolnika na gruncie tego prawa. To Agencja na gruncie powołanych przepisów ustala granice, w jakich rolnik może się poruszać, poszukując optymalnych z jego punktu widzenia rozwiązań, które mogą zapewnić uzyskanie wyższej kwoty z tytułu jednolitych płatności obszarowych.

Nadto podkreślić należy, że na podstawie art. 3 ust. 2 i ust. 3 projektu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, to na Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ciąży obowiązek wykazania, że zamiarem danego podmiotu jest sztuczne stworzenie warunków. Ustalenia takie winny zaś w sposób nie budzący żadnych wątpliwości wynikać ze zgromadzonego przez Agencję, a następnie rozpatrzonego materiału dowodowego, jaki stanowi podstawę rozstrzygnięcia. Zgodnie z powołanym przepisem to organ, przed którym toczy się postępowanie:

- 1) stoi na straży praworządności;
- 2) jest obowiązany w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy;

- 3) udziela stronom, na ich żądanie, niezbędnych pouczeń, co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania;
- 4) zapewnia stronom, na ich żądanie, czynny udział w każdym stadium postępowania.

Nadto przepis ten wskazuje, że strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu w sprawach dotyczących płatności mają obowiązek przedstawiania dowodów oraz dawania wyjaśnień, co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek oraz obciąża obowiązkiem udowodnienia faktu osobę, która wywodzi z niego skutki prawne.

Każde dokonane przez Agencję ustalenie winno zatem wynikać z dokumentów, które znajdują się w tych aktach sprawy. Tylko w takiej sytuacji zrealizowany zostanie prawidłowo obowiązek dowodowy, a decyzje można uznać za przekonujące zgodnie z art. 11 k.p.a. i właściwie uzasadnione, zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. W innym przypadku, ustalenia organu traktować należy jako dowolne i arbitralne, a więc naruszające art. 80 k.p.a., tj. swobodną ocenę dowodów.<sup>23</sup>

5. Konkludując, zwrócić należy uwagę na rosnącą rolę ustawodawstwa unijnego, wobec bezpośredniego obowiązywania norm rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady oraz Komisji UE w państwach członkowskich. Jednocześnie dostrzec należy, że prawo to tworzy zespoły pojęć, definicji i konstrukcji prawnych nie do końca spójnych z pojęciami i konstrukcjami od dawna funkcjonującymi w krajowym porządku prawnym. Przy nadawaniu znaczenia prawnego zwrotom użytym w projekcie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, należy mieć na względzie znaczenie, jakie nadaje tym zwrotom prawodawca unijny w rozporządzeniu nr 1307/2013, pamiętając jednocześnie o relacji tych aktów względem siebie.

Posługując się nieznanymi polskiemu prawu konstrukcjami prawnymi, takimi jak instytucja sztucznego stworzenia warunków, prawodawca unijny wymaga, aby nadać im adekwatne do pełnionej funkcji i celu regulacji znaczenie, w oparciu o obowiązujące w polskim porządku prawnym przepisy prawa. Traktować zatem należy tę instytucję jako obejście przepisów ustawy, skutkujące nieważnością czynności prawnej oraz wykluczeniem z uprawnienia do płatności.

Wątpliwości prawne musi jednak budzić pozostawienie organom administracji państw członkowskich, w tym Polski, stosunkowo dużej uznaniowości w zakre-

---

23 Stanowisko potwierdzone w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 stycznia 2015 r., sygn. VII SA/Wa 888/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 grudnia 2014 r., sygn. VII SA/Wa 735/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

sie stwierdzenia, że dana czynność prawna jest sztucznym stworzeniem warunków. Oczywistym jest, że nadmierna kazuistyka w takich regulacjach nie jest pożądana. Jednak w przypadku regulacji, które skutkują możliwością pozbawienia uprawnienia, konstrukcja przepisu winna być prosta, pozwalająca na jednoznaczne wskazanie wysokości uprawnienia. W odniesieniu do ustalenia znaczenia zwrotu „sztucznie stworzone warunki”, decydująca rola w zakresie wykładni przepisów prawa przypada praktyce orzeczniczej organów administracji i sądów administracyjnych. Niestabilność rozumienia przepisów dotyczących analizowanej problematyki przez organy administracji i sądy spowodować może wymierny i istotny uszczerbek majątkowy. Rolnik może ponieść poważne konsekwencje zaufania do państwa i organów wykonujących funkcje administracji publicznej.

Analiza zwrotu „sztucznie stworzone warunki” w celu uniknięcia zmniejszenia płatności prowadzi także do konstatacji o pozostawieniu Agencji zbyt dużej uznaniowości w zakresie kwalifikowania czynności prawnych jako stanowiących obejście prawa. Można byłoby się wręcz pokusić o postawienie tezy o niekonstytucyjności przepisu art. 19 projektu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, jako naruszającego zasadę państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, poprzez jego nieokreśloność i nieprzewidywalność interpretacyjną.<sup>24</sup>

---

24 Podobny pogląd został wyrażony na gruncie przepisów prawa podatkowego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2004 r. sygn. K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5A, poz. 41 oraz przez przedstawicieli doktryny, m.in. H. Litwińczuk, Obejście prawa podatkowego w świetle doświadczeń międzynarodowych, „Przegląd Podatkowy” 1999, nr 9; T. Dębowska–Romanowska, Dopuszczalność i warunki wprowadzenia generalnych klauzul zakazujących obejścia i nadużycia prawa w systemie prawa podatkowego – w świetle art. 84 i 217 Konstytucji, *Ius et lex*, Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata, Olsztyn 2004, s. 102–116; A. Jackowicz-Każmierczyk, Klauzula obejścia prawa podatkowego, „Rejent” 2007, nr 4.

THE ARTIFICIALLY CREATED OF CONDITIONS  
TO AVOID REDUCTIONS OF PAYMENTS

Keywords: direct payments, artificially created of conditions, Common Agricultural Policy

The article contains an analysis of premises of acquiring direct payments, with special emphasis on the regulations concerning the term “artificially created of conditions”.

The aim of the author deliberations is to determined what meanings the notions “artificially created of conditions” and the term of “possession” used in the regulations. The legislator of these regulations does not define these terms, and it is necessary to seek the meaning of these phrases in Polish law. First term should be understood as an institution of civil law – operation designed to circumvent the law. Second term referring instead to the definitions contained in the civil code, too. Yet, to satisfy the demand for possessing agricultural land, additional premises are to be fulfilled. Legal regulations concerning payments introduce a kind of qualified possession consisting in actual agriculture usage of land

The article points to some terminological problems on the UE – national law border, reflected in judicial decisions not only the national administrative courts but also Court of Justice of the European Union.