

Michał Peisert

## **Specyfika postępowania administracyjnego w sprawach o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego rolnictwa**

Najpowszechniejszym środkiem realizacji europejskiej Wspólnej Polityki Rolnej są realizowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa płatności systemów wsparcia bezpośredniego – potocznie nazywanymi dopłatami dla rolnictwa. Najogólniej rzecz ujmując, można powiedzieć, że pomoc ta wyraża się corocznym wypłacaniem określonych kwot na hektar gruntów rolnych ich posiadaczowi, przy spełnieniu wymagań w zakresie określonego sposobu ich wykorzystywania. W ramach działań przedakcesyjnych, jak również po przystąpieniu Polski do Wspólnoty Europejskiej w roku 2004, konieczne było określenie ram prawnych umożliwiających stworzenie systemu naliczania, weryfikacji i przyznawania płatności. Niniejsze opracowanie omawia specyficzne rozwiązania proceduralne przyjęte dla postępowań w sprawach o przyznanie dopłat. Postępowania te pozornie toczą się według reguł Kodeksu postępowania administracyjnego i kończą decyzją administracyjną, jednakowoż szczególne akty prawne w zasadniczy sposób ograniczają stosowanie k.p.a. Przykładowo można tu wskazać regulację z art. 3 Ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (tekst jednolity: Dz.U. z 2008 r., nr 170, poz. 1051), która w art. 3 ust. 1 stanowi, że z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych w przepisach Unii Europejskiej, o których mowa w art. 1 pkt 1, do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Ustawa wyłącza stosowanie art. 7, 9, 10, 77 § 1 i 81 k.p.a., co w założeniu miało usprawnić, uprościć i obniżyć koszty postępowania prowadzonego przez Agencję w sprawie przyznania płatności.

Art. 3 ust. 2 przywołanej ustawy stanowi, że w postępowaniu w sprawach dotyczących płatności bezpośredniej, płatności uzupełniającej, płatności cukrowej, płatności do pomidorów, pomocy do rzepaku oraz pomocy do plantacji trwałych organ administracji publicznej: 1) stoi na

straży praworządności; 2) jest obowiązany w sposób wyczerpujący rozpatrzeć 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 i na ich żądanie, przed wydaniem decyzji, umożliwia im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (z wyłączeniem jednak art. 81 k.p.a.). Z kolei w ust. 3 art. 3 wskazuje, iż strony oraz inne osoby uczestniczące w omawianym postępowaniu są obowiązane przedstawiać dowody oraz dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek; ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne.

Powyższe regulacje wyłączają bądź znacznie ograniczają stosowanie naczelných zasad postępowania administracyjnego. W szczególności pierwotne zasady idei stosowania prawa – prawdy obiektywnej (art. 7 *in media* k.p.a.) i czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10), oraz zasady kultury administrowania – udzielania informacji faktycznej i prawnej stronom (art. 9 zdanie pierwsze) oraz niezbędnej informacji prawnej stronom i uczestnikom postępowania<sup>743</sup>.

Strony oraz uczestnicy postępowania w sprawach dotyczących płatności bezpośredniej, płatności uzupełniającej oraz płatności cukrowej obowiązani są dawać wyjaśnienia, co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek oraz przedstawiać dowody. Ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne. Postępowanie w sprawie przyznania płatności prowadzone jest na wniosek osoby, która rzeczywiście zajmuje się uprawą gruntów rolnych, w tym również posiadacza bez tytułu prawnego do tych gruntów, zatem to ubiegający się o płatności powinien przedstawić wszelkie dowody niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Jednocześnie organ ma obowiązek jedynie rozpatrzeć cały materiał dowodowy, bez obowiązku jego gromadzenia.

Omawiana instytucja jest wzorowana na przepisach Kodeksu postępowania cywilnego i Kodeksu cywilnego. Pojawia się jednak zasadnicza kwestia, czy recypowanie rozwiązań z procesu cywilnego (w

---

<sup>743</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, wydanie 6, Warszawa 2008, s. 34, 35.

dotadku wybiórcze i niepełne), z zasady kontradiktoryjnego, z zasadą równości broni i jawności, na grunt postępowania administracyjnego jest zasadne. W procesie cywilnym mamy do czynienia z równorzędnymi stronami i arbitrem w postaci Sądu, rozstrzygającym kwestie sporne. Co równie istotne, art. 5 k.p.c. daje stronom działającym bez adwokata lub radcy prawnego gwarancje, że sąd udzieli im niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych. Tym samym to na sędzię spoczywa odpowiedzialność, aby dbać o udzielenie właściwych pouczeń we właściwym momencie. Wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. w tym zakresie poważnie osłabia sytuację prawną wnioskodawców w postępowaniu w sprawie przyznania płatności.

Zasada prawdy obiektywnej wyrażona jest w art. 7: „W toku postępowania organy administracji publicznej (...) podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (...)”. Konkretyzację zasady prawdy obiektywnej stanowi treść art. 77 § 1 k.p.a., z którego wynika dla organu administracji publicznej obowiązek zgromadzenia w sposób wyczerpujący materiału dowodowego, a następnie wyczerpującego rozpatrzenia całokształtu tego materiału w celu prawidłowego ustalenia podstawy faktycznej decyzji administracyjnej. Treść art. 77 § 1 k.p.a. przesądza o oparciu konstrukcji postępowania dowodowego na zasadzie oficjalności. Organ administracji publicznej jest więc zobowiązany z urzędu podejmować wszelkie kroki zmierzające do wyczerpującego zgromadzenia materiału dowodowego<sup>744</sup>.

Zasada prawdy obiektywnej jest naczelną zasadą postępowania, ma bowiem kapitalny wpływ na ukształtowanie całego postępowania, a zwłaszcza na rozłożenie ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym. Z zasady tej wynika obowiązek organu administracji publicznej „wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa”<sup>745</sup>. Realizacja zasady prawdy obiektywnej ma ścisły związek z realizacją zasady praworządności, prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego.

<sup>744</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2. wydanie, Warszawa 2008, s. 64–65.

<sup>745</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 108.

Z zasady tej wynika dla organu administracji publicznej obowiązek określenia z urzędu, jakie dowody są niezbędne dla ustalenia stanu faktycznego sprawy. Kierując się normą prawa materialnego, organ ocenia, jakie fakty mają istotne znaczenie dla sprawy, czy wymagają one udowodnienia i jakie dowody dla udowodnienia tych faktów są potrzebne.

W omawianej regulacji wyłączony jest taki obowiązek. Tym samym na stronie leży ciężar dowodu i dodatkowo nie jest ona informowana, jakimi dowodami winna wykazać zasadność swojego podania dla uzyskania decyzji administracyjnej zgodnej ze swoimi oczekiwaniami.

Kolejną specyficzną regulacją jest wyłączenie stosowania art. 81 k.p.a. Artykuł 81 stanowi przejaw realizacji dwóch zasad ogólnych postępowania administracyjnego: zasady czynnego udziału strony w postępowaniu oraz zasady prawdy obiektywnej. Zasada czynnego udziału strony gwarantowana jest przez nałożenie na organ administracji publicznej obowiązku umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów. Konsekwencją stworzenia przez organ stronie postępowania warunków do skorzystania z prawa wyrażenia poglądu na temat przeprowadzonych dowodów jest możliwość uznania okoliczności faktycznej, będącej przedmiotem dowodzenia, za udowodnioną. Przepis ten gwarantuje zatem stronie postępowania możliwość współuczestniczenia wraz z organem administracji publicznej w procesie ustalania podstawy faktycznej rozstrzygnięcia.

Ustawa o płatnościach w art. 3 ust. 2 pkt 4 stanowi, że organ administracyjny zapewnia stronom, *na ich żądanie*, czynny udział w każdym stadium postępowania i – znowu – *na ich żądanie*, przed wydaniem decyzji, umożliwia im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Wyłączenie stosowania art. 81 k.p.a. faktycznie pozbawia stronę prawa do udziału w postępowaniu dowodowym, jako że organ może przeprowadzać i gromadzić dowody poza wiedzą strony<sup>746</sup>.

Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym została sformułowana w art. 10 § 1 k.p.a. w postaci dwóch obowiązków prawnych nałożonych na organy administracji publicznej. Pierwszym z nich jest obowiązek zapewnienia stronom

---

<sup>746</sup> R. Kędziora, *op. cit.*, s. 435.

czynnego udziału w każdym stadium postępowania, drugim zaś – obowiązek umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do całokształtu zebranych w sprawie dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Bliższa analiza omawianej zasady ogólnej prowadzi do wniosku, że uzasadnione byłoby uwzględnienie w niej dwóch osobnych, choć ściśle ze sobą powiązanych obowiązków organu administracji państwowej: obowiązku umożliwienia stronie zapoznania się ze znajdującymi się w aktach sprawy dowodami, materiałami i żądaniami oraz obowiązku umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do tych dowodów, materiałów i żądań; to ostatnie należy oczywiście rozumieć jako prawo strony do zgłoszenia nowych środków dowodowych, wysunięcia żądań itd.<sup>747</sup>

Omawiana regulacja zapewniająca czynny udział strony w postępowaniu wyłącznie na jej żądanie w istocie stanowi rozwiązanie fasadowe. Teoretycznie strona może mieć zapewniony czynny udział w postępowaniu, pod warunkiem jednak, że będzie wiedziała, iż musi tego zarządać. Biorąc pod uwagę, że stronami postępowania o przyznanie dopłat są w dużej części słabo wykształceni mieszkańcy wsi, z założenia należało oczekiwać braku takiej wiedzy po ich stronie i w konsekwencji nie korzystanie z tego uprawnienia.

Ustawodawca w art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy o płatnościach co prawda przewiduje po stronie organu obowiązek udzielania stronom niezbędnych pouczeń co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania. Jednakowoż nie czyni on tego z urzędu, tylko znów na żądanie strony. Adresaci tego przepisu potrzebują informacji i pouczeń, a tym bardziej mogą nie wiedzieć, że w danym momencie jakieś pouczenie czy informacja są im potrzebne. W związku z tym organ, nawet wiedząc, że strona podejmuje działania niekorzystne dla siebie z powodu niezajomości prawa, nie udzieli jej w tym zakresie informacji, jeżeli strona tego nie zażąda. Z kolei strona, nie mając odpowiedniej wiedzy, nie wie, że pouczenia potrzebuje i powinna go zażądać.

Analizowane regulacje mogą budzić wątpliwości co zgodności Konstytucją RP. Jedną z podstawowych zasad ustrojowych państwa prawnego opisanego w art. 2 ustawy zasadniczej sprowadza się do stworzenia przez państwo w jego porządku prawnym mechanizmów,

---

<sup>747</sup> W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 37.

mających zabezpieczyć i gwarantować prawa i wolności obywatelskie. Są one publicznymi prawami podmiotowymi obywateli. Koncepcję tych praw w zarysie, w porządku prawnym każdego państwa formuje konstytucja państwa. Akty normatywne usytuowane niżej jedynie rozwijają konstytucyjną wizję i nie mogą z nią być sprzeczne. Prawa i wolności obywatelskie mają umożliwiać obywatelom ochronę przed bezprawnymi działaniami organów państwowych, mogącymi podejmować działania naruszające strefę chronioną, jak i stanowią zapisy nakładające na państwo obowiązek tworzenia rzeczywistych możliwości, w których te prawa i możliwości mają się realizować. Zapisanie praw i wolności obywatelskich jako podstawowych elementów porządku prawnego państwa jest z jednej strony podkreśleniem ich rangi, znaczenia i politycznej funkcji, z drugiej zaś strony oznacza wyznaczenie granic kompetencji organów państwowych zarówno w zakresie możliwości ingerowania w problematykę praw i wolności obywatelskich, jak i obowiązki ochrony tych praw, tworzenia warunków urzeczywistnienia się ich. Prawa obywatelskie odpowiednio zapisane i zabezpieczone mają ograniczać działanie organów państwowych, kształtując w praktyce politycznej państwa prawnego właściwy model stosunków władza obywatel. Konstytucyjne określony obszar praw i wolności obywatelskich ma wpływać na uregulowanie prawne w aspekcie współkształtowania norm kompetencyjno-ustrojowych organów państwa, jak i różnego rodzaju instytucjonalnych gwarancji stanowiących ochronę i urzeczywistnienie praw obywatelskich. Porządek prawny państwa, gdzie prawo i wolności są należycie sprecyzowane, chronione i urzeczywistniane, ma należycie zbudowaną podstawę, z której wynikają pozostałe wartości państwa, posługującego się formułą „państwo prawa”.

Przepis art. 3 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o płatnościach stwarza organom władzy wykonawczej faktyczną możliwość całkowitej eliminacji strony od udziału w ustalaniu stanu faktycznego w postępowaniu administracyjnym o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych. Wyłączenie konieczności umożliwienia wypowiedzenia się strony co do zebranych w sprawie dowodów godzi w podstawową zasadę postępowania administracyjnego, jaką jest zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, opisana w art. 10 k.p.a. Organy ARiMR w oparciu o omawianą regulację mogą legalnie nakładać na stronę kary finansowe, całkowicie pozbawiając ją możliwości obrony. Strona, nie znając dowodów, a nawet nie wiedząc, czy istnieją dowody przeciwko jej

interesowi, nie ma żadnej możliwości podjęcia obrony, chociażby przez zawnioskowanie dowodów przeciwnych.

Wynikiem wieloletnich starań doktryny i judykatury w Kodeksie postępowania administracyjnego wypracowano podstawowe zasady postępowania administracyjnego, które powinny stanowić niezbędne minimum gwarancji praw strony takiego postępowania. Postępowania szczególne, w których rozstrzygane są kwestie szczególnie wrażliwe, a takimi bez wątpienia są postępowania dotyczące zobowiązań finansowych na linii państwo–obywatel, winny charakteryzować się raczej zwiększeniem gwarancji praw procesowych strony niż ich ograniczaniem. Przepisy szczególne winny dokonywać ewentualnej korekty na potrzeby specyfiki postępowania, co ma miejsce na przykład w ustawie Ordynacja podatkowa. Poddawany analizie przepis faktycznie deroguje wyrażoną i ugruntowaną w doktrynie konstytucyjnej zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu.

Organom administracyjnym – jak podkreślał tuż po wydaniu k.p.a. S. Rozmaryn – nie wolno, dla rzekomych korzyści państwa, wykorzystywać nieznajomości prawa przez laików, gdy stoją oni – jak gdyby bezbronni – twarzą w twarz z administracją<sup>748</sup>. Zasadniczo wątpliwości musi budzić znaczne ograniczenie gwarancji procesowych stron w stosunku do regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o płatnościach kompleksowo organizuje sposób udzielania tych płatności. Analiza poszczególnych regulacji wskazuje jednak na to, że u ich podstaw leżała potrzeba stworzenia bardzo wydajnego i zautomatyzowanego systemu wydawania decyzji. Proces przyznawania płatności, jest wyjątkowo złożonym i trudnym, ze względu na dużą liczbę beneficjentów (ponad 1,4 mln) oraz konieczność corocznego przyjmowania i rozpatrywania wniosków<sup>749</sup>. W tym stanie rzeczy uproszczenie procedury administracyjnej należy uznać za niezbędne. Ustawodawca jednakże w przyszłości mógłby rozważyć wprowadzenie większych gwarancji procesowych dla stron i wprowadzić regulacje odpowiadające art. 10 i 81 k.p.a. w przypadkach, gdy stosowane są sankcje finansowe. Jako wymóg minimalny należałoby zabezpieczyć ustawą skuteczny sposób

---

<sup>748</sup> S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, Państwo i Prawo, 1961, nr 12, s. 894.

<sup>749</sup> Jak dotąd, nie ma literatury naukowej omawiającej to zagadnienie.

informowania stron o możliwości (i korzyściach z tego wynikających) żądania czynnego udziału w postępowaniu oraz informacji i pouczeń. Można zakładać, iż ustawodawca mógł przyjąć obowiązujące rozwiązanie jako przejściowe, do czasu pełnego zorganizowania i funkcjonowania systemu.





ISBN 978 - 83 - 925508 - 2 - 2