

PRZEMYSŁAW LITWINIUK

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polska

e-mail: przemyslaw_litwiniuk@sggw.edu.pl

ORCID: 0000-0003-2099-157X

**Aktualne problemy prawne
w identyfikowaniu i sankcjonowaniu
tworzenia sztucznych warunków
w celu uzyskania płatności
w ramach instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej UE**

Current legal challenges in identifying and penalising
the creation of artificial conditions
to obtain payments under the EU's Common Agricultural Policy

Problemi giuridici attuali in ordine all'accertamento
e alla sanzione della creazione di condizioni artificiali
finalizzate all'ottenimento di pagamenti
nell'ambito degli strumenti della Politica agricola comune
dell'Unione europea

This study examines the identification and sanctioning, within Polish administrative and judicial practice, of beneficiaries creating so-called 'artificial conditions' under the European Union's Common Agricultural Policy, as referred to in Article 4(3) of Regulation No 2988/95, Article 60 of Regulation No 1306/2013, and Article 62 of Regulation No 2021/2116. Two hypotheses relating to the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture's law enforcement practice are tested. One is that excluding the application of fundamental administrative procedure principles (Articles 7, 9, 10, 75(1), 77(1), 79a and 81 of the Code of Administrative Procedure) from the Agency's proceedings infringes the right to good administration under Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. The other is that the prevailing punitive interpretation in Poland, leading to the complete deprivation of support for beneficiaries creating 'artificial conditions,' is contrary to EU regulations and the principle of proportionality. In the context of the reference for a preliminary ruling submitted by the Supreme Administrative Court (Case I GSK 1486/22),

the author advocates a corrective interpretation. According to this approach, establishing artificial conditions should result in the withdrawal only of the portion of aid constituting an unjustified surplus, rather than the entirety of the support granted.

Keywords: artificial conditions, Common Agricultural Policy, Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture, proportionality, abuse of law

Il presente contributo indaga le problematiche giuridiche relative all'accertamento e alla sanzione, nella prassi amministrativa e giurisdizionale polacca, delle condotte consistenti nella creazione delle c.d. "condizioni artificiali" nell'ambito della Politica agricola comune, ai sensi dell'art. 4, par. 3, del regolamento n. 2988/95, dell'art. 60 del regolamento n. 1306/2013 e dell'art. 62 del regolamento n. 2021/2116. L'analisi esamina due ipotesi relative alla prassi applicativa dell'Agenzia per la Ristrutturazione e la Modernizzazione dell'Agricoltura. La prima sostiene che l'esclusione dei principi fondamentali del procedimento amministrativo (artt. 7, 9, 10, 75 § 1, 77 § 1, 79a e 81 c.p.a.) comporti una violazione del diritto a una buona amministrazione ai sensi dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La seconda ritiene che l'orientamento sanzionatorio prevalente in Polonia, che comporta la revoca integrale del sostegno, sia contrario alle norme dell'Unione e al principio di proporzionalità. Nel contesto della questione pregiudiziale sollevata dalla Corte amministrativa suprema nella causa I GSK 1486/22, l'Autore propone un'interpretazione correttiva, secondo la quale l'accertamento delle condizioni artificiali dovrebbe comportare una revoca limitata alla quota di aiuto corrispondente a un vantaggio indebito, e non all'intero sostegno.

Parole chiave: condizioni artificiali, Politica Agricola Comune, Agenzia per la Ristrutturazione e la Modernizzazione dell'Agricoltura, principio di proporzionalità, abuso del diritto

Uwagi wprowadzające

Klauzula „sztucznie stworzonych warunków” jest jednym z najważniejszych, a jednocześnie najbardziej problematycznych instrumentów ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w obszarze Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). W polskiej doktrynie prawa rolnego stała się ona przedmiotem wieloletniej refleksji naukowej, której efektem było stworzenie zarysu pojęcia oraz wskazanie kierunków jego wykładni¹. Pomimo tego dorobku praktyka ad-

¹ D. Łobos-Kotowska, *Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia zmniejszenia płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XII, s. 19 i n.; P. Litwiniuk, *Z problematyki nadużycia prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 45 i n.; P. Litwiniuk (red), *Nadużycie prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Warszawa 2020; D. Sztandera, *Przeciwdziałanie sztucznie wykreowanemu*

ministracyjna Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) oraz dominująca linia orzecznicza sądów administracyjnych powodują, że w ostatnich latach narasta problem systemowy. Dotyczy on dwóch, w istocie odmiennych, warstw stosowania prawa: postępowania dowodowego, w którym ciężar dowodu przerzucony został – w sposób nieadekwatny do istoty sprawy – na beneficjenta, oraz konsekwencji materialnoprawnych stwierdzenia sztucznych warunków, ujmowanych obecnie jako kara całościowa, polegająca na pozbawieniu wnioskodawcy całości pomocy w danym roku (a niekiedy również w latach poprzednich). O skali tego problemu może świadczyć fakt, że w latach 2023–2025 ARiMR podejrzewała o tworzenie sztucznych warunków średniorocznie 164 753 wnioskodawców².

Zasadnicze tezy opracowania są następujące. Po pierwsze, zapisane w ustawodawstwie szczególnym wyłączenie stosowania art. 7, 9, 10, 75 § 1, 77 § 1, 79a i 81 Kodeksu postępowania administracyjnego³ w postępowaniach prowadzonych przez organy ARiMR, w połączeniu z nieadekwatnym do specyfiki klauzuli generalnej rozłożeniem ciężaru dowodu, prowadzi do zachwiania równowagi procesowej i – w konkretnych okolicznościach spraw dotyczących sztucznych warunków – narusza prawo do dobrej administracji, wyrażone w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁴. Po drugie, przyjęta przez organy ARiMR oraz podzielana (choć nie bez wyjątków) przez sądy administracyjne wykładnia sankcyjna art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich⁵, art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej [...]⁶ oraz art. 62 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki

warunkom w unijnej Wspólnej Polityce Rolnej – zakres działań agencji płatniczej, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2025, nr 10, s. 165 i n.

² Informacja udostępniona autorowi pocztą elektroniczną przez zastępcę prezesa ARiMR 11 maja 2026 r.

³ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168; dalej: k.p.a.).

⁴ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r. (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 389), która na mocy art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej ma taką samą moc prawną jak Traktaty (dalej: KPP).

⁵ Dz.Urz. WE L 312 z 23.12.1995, s. 1 (dalej: rozporządzenie nr 2988/95).

⁶ Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 549 ze zm. (dalej: rozporządzenie nr 1306/2013).

rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej [...]”⁷ pozostaje w sprzeczności z traktatową zasadą proporcjonalności oraz z mechanizmem przeciwdziałania nieprawidłowościom, zakładającym odzyskanie wyłącznie tej części korzyści, która została uzyskana sprzecznie z celami prawodawstwa unijnego. Podjęcie rozważań nad tą problematyką znajduje obecnie dodatkową podbudowę w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 5 czerwca 2025 r. (sygn. akt: I GSK 1486/22), w którym skierowano pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości UE w przedmiocie rozumienia pojęcia „korzyści” na gruncie powołanych przepisów.

W celu realizacji założeń opracowania przedstawione zostaną ramy normatywne oraz istota klauzuli sztucznych warunków jako klauzuli generalnej w prawie UE i prawie krajowym. Następnie zostanie przeanalizowana linia orzecznicza TSUE, ze szczególnym uwzględnieniem wyroków w sprawach C-434/12⁸ i C-176/20⁹, oraz ich recepcja w orzecznictwie NSA. Omówiony zostanie też problem proceduralny – wyłączenia stosowania przepisów k.p.a. oraz rozkład ciężaru dowodu w świetle art. 41 KPP, jak również zagadnienie „korzyści” i proporcjonalności sankcji, gdzie podjęta zostanie polemika z wykładnią sankcyjną oraz przedstawione założenia wykładni korekcyjnej. Ukazane zostaną także istota i funkcje przedmiotowo istotnego pytania prejudycjalnego NSA przedstawionego TSUE.

1. Klauzula sztucznych warunków jako klauzula generalna prawa Wspólnej Polityki Rolnej

Zwrot „sztucznie stworzone warunki” został po raz pierwszy unormowany horyzontalnie w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95. W obszarze WPR powtarzają go – w niemal niezmienionym brzmieniu – kolejne rozporządzenia horyzontalne, tj. art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 oraz obecnie art. 62 rozporządzenia nr 2021/2116. Wspólna dla tych przepisów jest konstrukcja: osobom fizycznym ani prawnym nie przyznaje się jakichkolwiek korzyści

⁷ Dz.Urz. UE L 435 z 6.12.2021, s. 187 ze zm. (dalej: rozporządzenie nr 2021/2116).

⁸ Wyrok TSUE z 12 września 2013 r., sygn. akt: C-434/12, *Słyncząca siła EOOD przeciwko Izpylnitelen direktor na Dyrżawen fond „Zemedelie” – Razplasztatelna agencija*, ECLI:EU:C:2013:546.

⁹ Wyrok TSUE z 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt: C-176/20, *SC Avio Lucos SRL przeciwko Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj*, ECLI:EU:C:2022:274.

wynikających z sektorowego prawodawstwa rolnego, jeżeli stwierdzono, że warunki wymagane do uzyskania takich korzyści zostały sztucznie stworzone, w sprzeczności z celami tego prawodawstwa¹⁰.

Prawodawca unijny nie zdefiniował zwrotu „sztuczne warunki” ani nie sformułował katalogu czynności, które mogłyby być za takie uznane. Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo zgodnie przyjmują, że chodzi o klauzulę generalną, nie zaś o delikt administracyjny w rozumieniu konwencji z 1995 r. o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich¹¹. Celem klauzuli jest eliminowanie działań polegających na takim ukształtowaniu stanu faktycznego, które formalnie spełnia wymogi przepisu, lecz materialnie prowadzi do sprzecznego z nim skutku. W istocie jest to unijny odpowiednik znanej z polskiej tradycji prawnej koncepcji obejścia ustawy (*in fraudem legis*), przeniesionej na grunt prawa publicznego, z zastrzeżeniem, że posiłkowe odwołanie do art. 5 lub art. 58 § 1 k.c. może służyć jedynie odnalezieniu znaczenia zwrotu, którego prawodawca nie zdefiniował¹².

Z tego wynika kilka konsekwencji istotnych dla dalszych rozważań. Po pierwsze, klauzula sztucznych warunków – jako pojęcie nieostre – wymaga każdorazowo dookreślenia *ad casum* na podstawie wszechstronnej analizy całokształtu okoliczności faktycznych i porównania ich z celami systemu wsparcia. Naczelny Sąd Administracyjny trafnie przyjmuje, że „sztuczny charakter czynności prawnych można przypisać takim czynnościom, których sens sprowadza się do wywołania określonego skutku, który nie wystąpiłby, gdyby obrót gospodarczy toczył się swobodnie i uczciwie”¹³. Po drugie, skoro klauzula jest instrumentem ochrony interesów finansowych UE, a nie sankcją karną, to jej stosowanie musi zmierzać do przywrócenia stanu zgodnego

¹⁰ D. Łobos-Kotowska, *Opinia prawna na temat prawidłowości stosowanego dotychczas przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa podejścia w obszarze identyfikowania i sankcjonowania stworzenia sztucznych warunków*, Gliwice, 6 lutego 2025 r., s. 2–3.

¹¹ B. Jeżyńska, *Sztuczne warunki jako forma naruszenia interesów finansowych Unii Europejskiej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Nadużycie prawa...*, s. 101 i n.

¹² Tak też D. Łobos-Kotowska, *Opinia prawna...*, s. 3–5, gdzie autorka wprost wskazuje, że klauzula sztucznych warunków jest klauzulą generalną, a posiłkowe odwołanie do art. 5 k.c. oraz konstrukcji obejścia ustawy z prawa cywilnego (*in fraudem legis*) służy jedynie poszukiwaniu znaczenia zwrotu niezdefiniowanego przez prawodawcę unijnego.

¹³ Wyrok NSA z 17 listopada 2022 r., sygn. akt: I GSK 3555/18, LEX nr 3508551; wyrok NSA z 3 czerwca 2022 r., sygn. akt: I GSK 2607/18, LEX nr 3427594; wyrok NSA z 19 kwietnia 2024 r., sygn. akt: I GSK 1410/21, LEX nr 3719871 oraz sygn. akt: I GSK 1441/21, LEX nr 3719877.

z prawem, a nie do penalizacji beneficjenta¹⁴. Teza ta ma fundamentalne znaczenie przy interpretacji pojęcia „korzyści”¹⁵.

2. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE oraz sądów administracyjnych

2.1. Wzorzec wypracowany w wyroku C-434/12 *Słynczewa siła*

Punktem odniesienia dla wykładni klauzuli sztucznie stworzonych warunków pozostaje wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 12 września 2013 r. w sprawie C-434/12 *Słynczewa siła*. Wprawdzie orzeczenie to zapadło na tle art. 4 ust. 8 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011, jednak – z uwagi na tożsamość *ratio* oraz zbieżność redakcji przepisów horyzontalnych – jego tezy mają charakter uniwersalny. Trybunał zrekonstruował dwuelementowy test. Element obiektywny wymaga ustalenia, że „pomimo formalnego poszanowania warunków przewidzianych we właściwym uregulowaniu cel realizowany przez to uregulowanie nie został osiągnięty”, natomiast element subiektywny – wykazania, że ubiegający się o pomoc „zamierzał wyłącznie uzyskać korzyść sprzeczną z celami tego systemu”. Trybunał podkreślił, że więzi prawne, ekonomiczne lub personalne pomiędzy osobami zaangażowanymi w podobne projekty stanowią jedynie wskazówkę dowodową; nie można odmówić finansowania projektu, „gdy dana inwestycja może mieć inne uzasadnienie niż tylko płatność w ramach systemu wsparcia”. Ten sam nurt wyznaczają wcześniejsze wyroki w sprawach *Emsland-Stärke*¹⁶ i *Halifax*¹⁷, eksponujące łączne występowanie elementu obiektywnego i subiektywnego.

¹⁴ Wyrok TSUE z 4 czerwca 2009 r., sygn. akt: C-158/08, *Pometon SpA*, ECLI:EU:C:2009:349, pkt 28; wyrok TSUE z 16 marca 2006 r., sygn. akt: C-94/05, *Emsland-Stärke*, ECLI:EU:C:2006:185, pkt 49, w których Trybunał wyraźnie odróżnił środek administracyjny zmierzający do cofnięcia nienależnej korzyści (art. 4 rozporządzenia nr 2988/95) od kary administracyjnej (art. 5 tego rozporządzenia).

¹⁵ Tezę o celu klauzuli ograniczonym do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, nie zaś do penalizacji beneficjenta, formułuje również D. Łobos-Kotowska, *Opinia prawna...*, s. 5 i 17.

¹⁶ Wyrok TSUE z 14 grudnia 2000 r., sygn. akt: C-110/99, *Emsland-Stärke GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECLI:EU:C:2000:695.

¹⁷ Wyrok TSUE z 21 lipca 2005 r., sygn. akt: C-515/03, *Eichsfelder Schlachtbetrieb GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECLI:EU:C:2005:491; wyrok TSUE z 21 lutego 2006 r., sygn. akt: C-255/02, *Halifax plc i in. przeciwko Commissioners of Customs & Excise*, ECLI:EU:C:2006:121.

W nowszym orzecznictwie tę samą linię potwierdziły wyroki w sprawach *Cimmino* (C-607/13)¹⁸ oraz *M.K.* (C-657/23)¹⁹.

2.2. Ewolucja w wyroku C-176/20 SC *Avio Lucos*

W wyroku z 7 kwietnia 2022 r. w sprawie C-176/20 SC *Avio Lucos* Trybunał potwierdził trafność koncepcji dwuelementowego testu, jednak w uzasadnieniu pominął występujący w wyroku C-434/12 element „wyłącznieści” celu. Odtąd w praktyce kwalifikacja zachowania jako tworzenia sztucznych warunków nie wymaga wykazania, że uzyskanie korzyści sprzecznej z celami systemu było jedynym motywem działania wnioskodawcy. Zmiana ta – wywołująca bezpośrednie skutki *ex tunc* – nie pozostaje bez znaczenia dla sytuacji beneficjentów polskich, gdyż obniża próg dowodowy wymagany od organu²⁰. Niemniej – i jest to zastrzeżenie aktualne na gruncie obu powołanych wyroków – nawet w nowszej linii orzeczniczej TSUE nie zwolnił organu z obowiązku rozważenia, czy dana czynność nie ma „innego uzasadnienia” gospodarczego, osobistego lub społecznego. W przeciwnym razie klauzula sztucznych warunków zmieniałaby się z instrumentu przeciwdziałania obejściu prawa w narzędzie automatycznej eliminacji z systemu wsparcia.

2.3. Recepja w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego

Linia orzecznicza NSA ukształtowała się pod wyraźnym wpływem obu wskazanych wyroków TSUE. W kolejnych orzeczeniach – m.in. w wyrokach z 17 listopada 2022 r. (I GSK 3555/18), 3 czerwca 2022 r. (I GSK 2607/18) oraz 19 kwietnia 2024 r. (I GSK 1410/21, I GSK 1441/21) – NSA trafnie przyjął, iż przesłankę „sztucznego stworzenia warunków” należy obecnie badać szerzej, bez ograniczenia do wyłącznego celu działania wnioskodawcy.

¹⁸ Wyrok TSUE z 9 lipca 2015 r., sygn. akt: C-607/13, *Ministero dell'Economia e delle Finanze i in. przeciwko Francescowi Cimminowi i in.*, ECLI:EU:C:2015:448, pkt 73 (gdzie Trybunał odróżnia konsekwencje stwierdzenia sztucznych warunków od kar administracyjnych w kontekście funduszy rolnych).

¹⁹ Wyrok TSUE z 10 kwietnia 2025 r., sygn. akt: C-657/23, *M.K. przeciwko Ministerstwu zemědělství*, ECLI:EU:C:2025:263, pkt 33 (potwierdzenie linii orzeczniczej rozróżniającej środki administracyjne od kar administracyjnych w kontekście ochrony interesów finansowych Unii).

²⁰ Na pominięcie w wyroku C-176/20 elementu „wyłącznieści” celu działania wnioskodawcy oraz na *ex tunc* skutki tej zmiany wykładni zwraca uwagę D. Łobos-Kotowska, *Opinia prawna...*, s. 8–9.

dawcy²¹. Trzeba zarazem odnotować orzeczenia, w których NSA podkreślił, że jeśli działania beneficjenta miały uzasadnione cele gospodarcze – w szczególności wynikające z sukcesji rodzinnej, zmian organizacyjnych czy optymalizacji produkcji – nie powinny być kwalifikowane jako sztuczne tworzenie warunków²². Orzecznictwo pozostaje więc niejednolite, co zwiększa jeszcze niepewność prawa po stronie beneficjentów i stanowi argument za podjęciem przez ustawodawcę lub TSUE interwencji doprecyzowującej.

Wśród sytuacji, w których sądy administracyjne dostrzegały „obiektywny” element klauzuli, dominują: sztuczny podział gospodarstwa pomiędzy osoby powiązane osobowo i kapitałowo w celu obejścia degresywności stawek lub limitów powierzchniowych; utworzenie spółek prawa handlowego wyłącznie na potrzeby konkretnego programu pomocowego; brak infrastruktury rolniczej i zlecenie wszystkich czynności agrotechnicznych podmiotom zewnętrznym; tożsamość odbiorców, dostawców i siedzib podmiotów powiązanych²³. Warto jednak pamiętać, że – jak słusznie zauważył NSA – „tożsamy skład zarządu w dwóch spółkach i siedziba pod tym samym adresem jeszcze nie przesądza o sztucznym tworzeniu warunków i braku samodzielności podmiotów”. Przesądzająca musi być każdorazowo ocena *ex post*, uwzględniająca cele wsparcia wyznaczone w art. 39 TFUE oraz w art. 5 i 6 rozporządzenia nr 2021/2115.

3. Problematyka postępowania dowodowego i rozkładu ciężaru dowodu

3.1. Zakres wyłączeń stosowania k.p.a.

Zgodnie z art. 10a ust. 1 ustawy o ARiMR²⁴ do postępowania w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji stosuje się przepisy k.p.a.,

²¹ Odtworzenie dwuelementowego testu bez elementu „wyłączności” celu nastąpiło w wyroku TSUE z 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt: C-176/20, *SC Avio Lucos*, ECLI:EU:C:2022:274, pkt 70–71. Z orzeczeń NSA recypujących tę linię wykładni zob. w szczególności wyrok z 17 listopada 2022 r., sygn. akt: I GSK 3555/18, LEX nr 3508551; wyrok z 3 czerwca 2022 r., sygn. akt: I GSK 2607/18, LEX nr 3427594; wyrok z 19 kwietnia 2024 r., sygn. akt: I GSK 1410/21, LEX nr 3719871 oraz sygn. akt: I GSK 1441/21, LEX nr 3719877.

²² Wyrok NSA z 24 maja 2024 r., sygn. akt: I GSK 1370/20, LEX nr 3757812; wyrok NSA z 22 listopada 2024 r., sygn. akt: I GSK 1257/21, LEX nr 3820548.

²³ Wyroki NSA z 16 czerwca 2021 r.: sygn. akt: I GSK 1912/18; sygn. akt: I GSK 1913/18; sygn. akt: I GSK 2129/18; wyroki z 18 sierpnia 2021 r., sygn. akt: I GSK 2009/18 oraz sygn. akt: I GSK 2182/18; wyrok z 11 marca 2022 r., sygn. akt: I GSK 1281/21, LEX nr 3333709.

²⁴ Art. 10a ust. 1 ustawy z 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1199 ze zm.; dalej: ustawa o ARiMR) – w brzmieniu

jednak z wyłączeniem art. 7, 9, 10, 75 § 1, 77 § 1, 79a i 81. Analogiczne wyłączenia zawiera art. 66 ustawy o PS WPR²⁵ i art. 27 ustawy o PROW²⁶. Skutkiem tego modelu jest istotna modyfikacja zasad ogólnych postępowania administracyjnego: ARiMR nie jest zobowiązana do działania zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej i do aktywnego zbierania materiału dowodowego, a ciężar dowodu „spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne”²⁷.

Ratio tych rozwiązań – wyłożona zarówno w uzasadnieniach projektów ustaw, jak i w odpowiedzi ministra rolnictwa i rozwoju wsi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 9 lipca 2024 r. – sprowadza się do zapewnienia sprawności postępowania i przestrzegania terminów zawitych, wynikających z prawa UE²⁸. Uzasadnienie takie bywa trafne w odniesieniu do ogromnej liczby wniosków rozpatrywanych corocznie (w 2025 r. do ARiMR wpłynęło 1,197 mln deklaracji), w większości wypadków o charakterze rutynowym, opartych na oświadczeniach i danych z systemów informatycznych. Staje się ono natomiast nieadekwatne w sprawach, w których organ dąży do wywołania niekorzystnych dla beneficjenta skutków prawnych, opierając swoje rozstrzygnięcie na klauzuli generalnej, jaką jest klauzula sztucznie stworzonych warunków.

3.2. Rozkład ciężaru dowodu w sprawach dotyczących sztucznie stworzonych warunków

Sądy administracyjne wielokrotnie zauważały, że klauzula sztucznie stworzonych warunków stanowi wyjątek od ogólnej reguły rozkładu ciężaru dowodu przewidzianej w art. 66 ust. 2 zd. 2 ustawy o PS WPR, art. 27 ust. 2 zd. 2 ustawy o PROW oraz art. 3 ust. 2 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. To bowiem ARiMR „wywodzi skutki

obowiązującym od 5 kwietnia 2024 r.

²⁵ Ustawa z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1741 ze zm.; dalej: ustawa o PS WPR).

²⁶ Ustawa z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2298; dalej: ustawa o PROW).

²⁷ Art. 66 ust. 1 i 2 ustawy o PS WPR; art. 27 ustawy o PROW; art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1775 ze zm.).

²⁸ Zob. uzasadnienie odpowiedzi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 9 września 2024 r. na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 9 lipca 2024 r.

prawne (odmawiając płatności) z zarzutu tworzenia sztucznych warunków do otrzymania wsparcia i to na organie ciąży obowiązek wykazania sztucznych warunków²⁹. Ustalenia organu muszą wynikać w sposób niebudzący wątpliwości ze zgromadzonego i należyście rozpatrzonego materiału dowodowego. W przeciwnym razie stanowisko organu należy uznać za „dowolne i arbitralne”, a więc naruszające zasadę swobodnej oceny dowodów z art. 80 k.p.a.³⁰ Organ ma zatem obowiązek procesowy o charakterze pozytywnym – musi dopuścić wszelkie możliwe dowody i uwzględnić wnioski dowodowe strony, w tym przesłuchanie świadków na okoliczność rzeczywistego prowadzenia działalności rolniczej przez podmioty powiązane³¹.

Mimo że powyższe tezy orzecznictwa są od dawna ugruntowane, praktyka administracyjna wykazuje w tym zakresie poważne deficyty. Jak wynika z przeglądu aktualnego orzecznictwa WSA i NSA, organy ARiMR nierzadko ograniczają swój wywód do zestawienia okoliczności o charakterze formalnym (tożsamość adresu, powiązania osobowe, identyczność kontrahentów), bez pogłębionej analizy rzeczywistego charakteru relacji gospodarczych. Co więcej, wyłączenie art. 9 i 10 k.p.a. prowadzi w praktyce do pomijania przez organ obowiązku uprzedzenia strony o przesłankach, które organ uważa za niespełnione lub niewykazane. Skoro art. 79a k.p.a. nie ma zastosowania, strona jest pozbawiona zagwarantowanego w ogólnej procedurze instrumentu ostatejnej szansy – wyjaśnienia wątpliwości przed wydaniem niekorzystnej decyzji. W sprawach opartych na klauzuli generalnej, w których ocena subiektywnej strony zachowania beneficjenta wymaga szczególnej staranności, taka sytuacja godzi w prawo strony do bycia wysłuchaną.

²⁹ Wyrok NSA z 8 sierpnia 2019 r., sygn. akt: I GSK 1150/17, LEX nr 2730057; wyrok WSA w Warszawie z 8 kwietnia 2015 r., sygn. akt: VIII SA/Wa 1030/14, LEX nr 1668869; wyrok WSA w Białymstoku z 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt: I SA/Bk 100/18, LEX nr 2487398. Tak też WSA w Warszawie w wyroku z 3 lipca 2014 r., sygn. akt: VIII SA/Wa 275/14, LEX nr 1493673.

³⁰ Zob. art. 80 k.p.a., który – jako jedyny spośród przepisów dowodowych – nie został wyłączony.

³¹ Tak wprost wyrok NSA z 29 czerwca 2022 r., sygn. akt: I GSK 2634/18, LEX nr 3413625, w którym podkreślono, że „ciężar dowodu w zakresie faktów świadczących o wystąpieniu przesłanki sztucznych warunków spoczywa na organach administracji”, zaś z samych tylko zaniechań strony w złożeniu wyjaśnień nie można wywodzić dla niej negatywnych konsekwencji, co pozostawałoby w sprzeczności z zasadą zakazu zmuszania jednostki do samooskarżania się, wywodzoną z art. 14 ust. 3 lit. g Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167).

3.3. Prawo do dobrej administracji (art. 41 KPP) jako standard minimum

Postępowania o przyznanie pomocy finansowanej ze środków WPR pozostają w zakresie zastosowania prawa Unii Europejskiej (art. 51 ust. 1 KPP). Organy ARiMR są zatem związane art. 41 KPP, który gwarantuje prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, w tym prawo do bycia wysłuchanym przed podjęciem indywidualnego środka mogącego negatywnie wpłynąć na sytuację jednostki, prawo do dostępu do akt sprawy oraz obowiązek administracji uzasadnienia decyzji³². W orzecznictwie TSUE przyjmuje się, że prawo do bycia wysłuchanym i obowiązek uzasadnienia decyzji są „ważnymi elementami prawa do dobrej administracji”, a zasada dobrej administracji obejmuje „obowiązek starannego i bezstronnego zbadania przez organ władzy wszystkich istotnych kwestii rozpatrywanej sprawy”³³. O ile ogólne ujęcie standardu art. 41 KPP pozostawia państwom członkowskim pewną swobodę proceduralną, o tyle nie upoważnia ono do konstruowania reżimu szczególnego w taki sposób, w jaki uczyniono to w polskim prawie w odniesieniu do postępowań przed ARiMR w sprawach sztucznych warunków.

Rzecznik Praw Obywatelskich słusznie zwrócił na ten problem uwagę ministrowi rolnictwa i rozwoju wsi³⁴. Odpowiedź ministra, eksponująca argument efektywności i ekonomiki postępowania, nie zmienia jednak faktu, że wyłączenie stosowania art. 7, 9 i 10 k.p.a. w sprawach opartych na klauzuli generalnej – a więc tam, gdzie element oceny jest największy, a rozstrzygnięcie ma charakter dotkliwy – musi zostać poddane kontroli zgodnie ze standardem art. 41 KPP i zasadą skuteczności prawa UE. Zatem postulat *de lege ferenda* w tej kwestii sprowadza się do przywrócenia – przynajmniej w postępowaniach w sprawach dotyczących sztucznie stworzonych warunków – stosowania art. 7, 9, 10 i 79a k.p.a. oraz wyraźnego rozróżnienia reguły ogólnej (ciężar dowodu po stronie beneficjenta – art. 66 ust. 2 ustawy o PS WPR) od reguły szczególnej (ciężar dowodu po stronie organu, który

³² Art. 41 KPP. Szerzej: J. Łacny, M. Sznajder, C. Węgliński, *Stosowanie Karty Praw Podstawowych w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE. Przewodnik i praktyczne wskazówki dla organów krajowych*, Warszawa 2024, s. 72 i n.

³³ Wyrok Sądu UE z 24 lutego 2021 r., sygn. akt: T-108/18, *Universität Koblenz-Landau przeciwko EACEA*, ECLI:EU:T:2021:104; wyrok Sądu UE z 22 maja 2019 r., sygn. akt: T-604/15, *Ertico – ITS Europe przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2019:348.

³⁴ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 9 lipca 2024 r., znak VII.7202.8.2024.MS; odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 9 września 2024 r. Zob. także stanowisko RPO w sprawie zarejestrowane pod sygnaturą BRPO: VII.7202.8.2024.MS, <https://bip.brpo.gov.pl> [dostęp: 20.04.2026].

wywodzi skutki z zarzutu obejścia prawa). Tylko takie rozwiązanie zapewnia zgodność krajowego reżimu proceduralnego ze standardem art. 41 KPP.

4. Pojęcie „korzyści” i zasada proporcjonalności sankcji

4.1. Wykładnia sankcyjna

Zasadniczy problem materialnoprawny, nad którym pochyła się obecnie Trybunał Sprawiedliwości w postępowaniu prejudycjalnym zainicjowanym pytaniem NSA, dotyczy pojęcia „korzyści” w art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2988/95, art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 62 rozporządzenia nr 2021/2116. Dotychczasowa praktyka ARiMR oraz przeważająca linia orzecznicza sądów administracyjnych opierają się na wykładni sankcyjnej, zgodnie z którą stwierdzenie sztucznych warunków skutkuje całkowitą odmową przyznania płatności w danym roku (a niekiedy również żądaniem zwrotu płatności wypłaconych w latach ubiegłych), niezależnie od tego, w jakim zakresie zachowanie beneficjenta rzeczywiście prowadziło do uzyskania nieuzasadnionej nadwyżki wsparcia. W ten sposób całkowicie traci się z pola widzenia zasadę proporcjonalności, tj. zasadę, zgodnie z którą środek unijny lub krajowy nie powinien wykaczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu (art. 5 ust. 4 TUE)³⁵.

Stosowanie wykładni sankcyjnej prowadzi do skutków gospodarczo nadmiernych i trudnych do pogodzenia z konstytucyjną zasadą ochrony gospodarstwa rodzinnego³⁶. Rolnicy, u których ARiMR stwierdzi obejście mechanizmu degresywności przez podział gospodarstwa, zostają pozbawieni całości dopłat, zaś w ramach postępowań windykacyjnych są zobowiązani do zwrotu kwot, których wysokość – wielokrotnie przewyższająca rzeczywistą nadwyżkę – prowadzi niejednokrotnie do utraty płynności finansowej oraz ekonomicznej likwidacji gospodarstwa. Taka praktyka nie odpowiada funkcji art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 (obecnie art. 62 rozporządzenia nr 2021/2116), którą – jak podkreślono w pkt 33 uzasadnienia wyroku TSUE w sprawie C-158/08 – jest wyłącznie „przywrócenie stanu zgodnego z prawem”, nie zaś stosowanie kary w sensie materialnym³⁷.

³⁵ Art. 59 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 2021/2116 oraz art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13; dalej: TUE).

³⁶ Art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³⁷ Wyrok TSUE z 21 lutego 2006 r., sygn. akt: C-255/02, *Halifax*, ECLI:EU:C:2006:121, pkt 98; wyrok TSUE z 4 czerwca 2009 r., sygn. akt: C-158/08, *Pometon SpA przeciwko Agenzia delle Dogane*, ECLI:EU:C:2009:349, pkt 28.

4.2. Argument z zasady proporcjonalności i wykładnia korekcyjna

Zasada proporcjonalności, wyrażona w art. 5 ust. 4 TUE, wymaga, aby w sytuacji, gdy istnieje kilka odpowiednich środków prowadzących do osiągnięcia tego samego celu, wybór padł na środek najmniej dolegliwy³⁸. W odniesieniu do klauzuli sztucznych warunków środkiem takim jest pozabawienie beneficjenta wyłącznie tej części pomocy, która została uzyskana w rezultacie obejścia prawa. Jest to wykładnia korekcyjna, zgodnie z którą organ – po ustaleniu sztucznych warunków – oblicza kwotę wsparcia, jaka przysługiwałaby beneficjentowi, gdyby działanie to nie zostało podjęte (np. przy zastosowaniu mechanizmu degresywności jako mechanizmu odniesienia), a następnie odmawia wypłaty (lub żąda zwrotu) wyłącznie różnicy między kwotą rzeczywiście wypłaconą a kwotą należną w „normalnym” układzie rzeczy. Takie rozwiązanie – w pełni zgodne z istotą nieprawidłowości w rozumieniu art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 – pozwala na skuteczną ochronę interesów finansowych UE przy zachowaniu proporcjonalności działania³⁹.

Wykładnia korekcyjna znajduje silne oparcie w orzecznictwie niemieckim. Bundesverwaltungsgericht oraz sądy administracyjne krajów związkowych konsekwentnie twierdzą, że ustalenie obiektywnego i subiektywnego elementu obejścia prawa nie przesądza o całościowej utracie wsparcia – wymaga natomiast zróżnicowanej reakcji organu dostosowanej do wagi i charakteru zachowania⁴⁰. W wyroku Verwaltungsgericht Regensburg z 11 lipca 2019 r. (RN 5 K 18.1415) przyjęto, że „dla uznania za nadużycie konieczne jest łączne spełnienie elementu obiektywnego i subiektywnego,

³⁸ Wyroki TSUE: z 12 listopada 1996 r., sygn. akt: C-84/94, *Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:1996:431; z 12 maja 2011 r., sygn. akt: C-176/09, *Luksemburg przeciwko Parlamentowi i Radzie*, ECLI:EU:C:2011:290; z 18 czerwca 2015 r., sygn. akt: C-508/13, *Estonia przeciwko Parlamentowi i Radzie*, ECLI:EU:C:2015:403.

³⁹ Por. D. Łobos-Kotowska, *Sztuczne tworzenie warunków...*, s. 28–30; P. Litwiniuk, *O prawnej kategorii „stworzenia sztucznych warunków” z perspektywy zadań organu administracji publicznej właściwego w sprawach instrumentów WPR*, w: P. Litwiniuk (red.), *Nadużycie prawa...*, s. 158–159; wyrok TSUE z 29 lutego 2024 r., sygn. akt: C-437/22, *R.M. i E.M. przeciwko Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet)*, ECLI:EU:C:2024:176, pkt 56, w którym Trybunał wprost stwierdził, że cofnięcie nienależnie wypłaconych kwot stanowi korektę zmierzającą do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, a nie sankcję wobec beneficjenta.

⁴⁰ Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 11.07.2019 r., RN 5 K 18.1415, juris, Rn. 46 f., 52 ff.; zob. też orzecznictwo Bundesverwaltungsgericht w sprawach dotyczących art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 – m.in. BVerwG 3 C 14.20, Urteil vom 27.01.2022.

przy czym wnioski o istnieniu tych elementów można wyprowadzać z poszlak”, a ewentualny zwrot pomocy powinien być proporcjonalny do zakresu obejścia. Tak wypowiedział się również Wyższy Sąd Administracyjny Dolnej Saksonii, wskazując, że art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 uzasadnia odmowę wypłaty korzyści jedynie w takim zakresie, w jakim warunki jej przyznania zostały sztucznie stworzone, nie usprawiedliwia natomiast dalszego obniżenia ani całkowitego pozbawienia przyznanej korzyści⁴¹. Porównanie z orzecnictwem niemieckim prowadzi do wniosku, że wykładnia przyjmowana dotychczas w Polsce nie daje się obronić w płaszczyźnie gwarancji równego traktowania beneficjentów WPR w różnych państwach członkowskich, a zatem narusza zasadę efektywności i jednolitości prawa unijnego⁴².

Warto zauważyć, że argument systemowy przemawia za wykładnią korekcyjną także w prawie unijnym. Po pierwsze, art. 59 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 2021/2116 nakłada na państwa członkowskie obowiązek podejmowania środków „skutecznych i proporcjonalnych”. Po drugie, na korzyść tego stanowiska przemawia argument o charakterze systemowo-histerycznym – art. 11 ust. 4 rozporządzenia nr 1307/2013⁴³, regulującego poprzedni okres programowania, nakazywał odmówić wypłaty wyłącznie tej korzyści, która wynikała z działań mających na celu obejście mechanizmu zmniejszenia płatności, nie zaś całości wsparcia. Po trzecie, zgodnie z punktem (13) preambuły tego samego rozporządzenia instrument modulacji miał charakter degresywny, a jego celem było ograniczenie wsparcia dla dużych gospodarstw, nie zaś wyłączenie beneficjenta z systemu wsparcia jako takie-

⁴¹ Wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego Dolnej Saksonii (Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht) z 6 czerwca 2023 r., sygn. akt: 10 LC 151/21, w którym wprost stwierdzono, że sformułowanie „nie przyznaje się [...] żadnej korzyści” w art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 odnosi się wyłącznie do korzyści, którą osoba uzyskała lub mogłaby uzyskać przez stworzenie sztucznych warunków, a sam przepis – zgodnie z art. 4 ust. 3 i 4 rozporządzenia nr 2988/95 – nie stanowi przepisu sankcyjnego, lecz środek administracyjny; analogicznie wyrok tego sądu z 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt: 10 LB 115/09.

⁴² Zob. notatka Sekretariatu Generalnego Rady UE z 5 czerwca 2025 r., dok. 9926/25 AGRI 250, AGRIFIN 64, AGRIORG 73, dotycząca wyników 57. Konferencji Dyrektorów Agencji Płatniczych UE (Warszawa, 6–7 maja 2025 r.), w której wprost odnotowano, iż „some Member States have introduced national legal provisions enabling the sanctioning of cases involving artificial conditions”. Samo brzmienie tej konkluzji wskazuje, że w innych państwach członkowskich ustawodawca nie ustanowił odrębnych przepisów sankcyjnych, co dodatkowo podważa tezę o sankcyjnym charakterze samego art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 62 rozporządzenia nr 2021/2116.

⁴³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach WPR (Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 608).

go⁴⁴. W konsekwencji tam, gdzie ARiMR stwierdza obejście mechanizmu degresywności, proporcjonalna reakcja powinna polegać na przywróceniu skutku degresywności, tj. na obniżeniu przyznanej pomocy do kwoty, jaka przysługiwałaby przy prawidłowym zastosowaniu mechanizmu, a nie na pozbawieniu beneficjenta całości płatności.

Wykładnia korekcyjna nie jest oczywiście stosowana w sposób bezwarunkowy. Jej zastosowanie zakłada, że kwotę nienależnej nadwyżki da się obiektywnie wyodrębnić i obliczyć tak, aby organ mógł precyzyjnie oddzielić część płatności należnej beneficjentowi przy prawidłowym zastosowaniu mechanizmów unijnych od części stanowiącej rezultat sztucznie stworzonych warunków. W razie gdyby określenie tej różnicy okazało się obiektywnie niemożliwe, co w realiach postępowania administracyjnego w sprawach przyznawania pomocy finansowej ze środków WPR jest raczej rzadkością, z uwagi na szczegółowy charakter ewidencji prowadzonych przez ARiMR oraz precyzyjność algorytmów obliczania płatności konieczne stałoby się cofnięcie całości pomocy⁴⁵. W stanie faktycznym sprawy I GSK 1486/22, w której zapadło postanowienie o skierowaniu pytania prejudycjalnego, nadpłata wynikająca z zastosowania mechanizmu degresywności została jednak przez organ II instancji precyzyjnie skwantyfikowana, co czyni argument za wykładnią korekcyjną w tej sprawie szczególnie mocnym i pozbawionym tej kategorii zastrzeżeń.

4.3. Polemika z argumentami wykładni sankcyjnej

Zwolennicy wykładni sankcyjnej powołują się zasadniczo na trzy argumenty: 1) argument z literalnego brzmienia przepisów („nie przyznaje się jakichkolwiek korzyści”); 2) argument przewencyjny, wskazujący, że jedynie całkowite pozbawienie płatności skutecznie odstrasza od obchodzenia prawa; 3) argument z obowiązku ochrony interesów finansowych UE. Żaden z tych argumentów nie wytrzymuje jednak pogłębionej analizy.

Argument z literalnego brzmienia pomija kontekst użycia zwrotu „korzyść”. Zarówno w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95, jak i w art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 62 rozporządzenia nr 2021/2116 pojęcie „korzyści” jest skorelowane z zakresem obejścia prawa. Pojęcie to nie zostało legalnie zdefiniowane, a – jak trafnie zauważył TSUE w sprawie

⁴⁴ Punkt (13) preambuły rozporządzenia nr 1307/2013.

⁴⁵ Wyrok TSUE z 13 grudnia 2012 r., sygn. akt: C-670/11, *Etablissement national des produits de l’agriculture et de la mer (FranceAgriMer) przeciwko Vinifrance SA*, ECLI:EU:C:2012:807.

C-158/08 – obowiązek zwrotu nienależnej korzyści nie ma charakteru sankcji administracyjnej, lecz jest „jedynie konsekwencją ustalenia, że warunki wymagane dla uzyskania korzyści wynikającej z przepisów wspólnotowych zostały stworzone w sposób sztuczny”. Jeżeli warunki wymagane dla uzyskania części pomocy zostały stworzone w sposób sztuczny, to tylko ta część stanowi „korzyść” w rozumieniu powołanych przepisów.

Argument prewencyjny jest pozornie mocny, jednak opiera się na utożsamieniu dwóch odrębnych instrumentów prawa unijnego. Prawodawca unijny celowo bowiem odróżnił środki administracyjne od kar administracyjnych. Pierwsze, uregulowane w art. 4 rozporządzenia nr 2988/95, a w obszarze WPR rozwinęte w art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 62 rozporządzenia nr 2021/2116, służą wyłącznie cofnięciu nienależnej korzyści i – zgodnie z art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 2988/95 – „nie są karą”. Drugie, uregulowane w art. 5 rozporządzenia nr 2988/95 oraz – w obszarze WPR – w art. 63 ust. 2 i art. 64 rozporządzenia nr 1306/2013 (obecnie art. 59 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 2021/2116), służą realizacji funkcji prewencyjnej i odstraszałej, zgodnie z wymogiem art. 325 TFUE. Prawodawca unijny dopuszcza więc nakładanie – w odniesieniu do sztucznego stworzenia warunków, które jest równoważne z niespełnieniem reguł sektorowego prawodawstwa rolnego⁴⁶ – proporcjonalnych kar administracyjnych, które mogą obejmować nawet przepadek całej pomocy, a niekiedy także dodatkowe kary finansowe. Co więcej, państwa członkowskie były i są wręcz zobowiązane, na mocy art. 58 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 1306/2013 oraz art. 59 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 2021/2116, do ustanowienia w krajowym ustawodawstwie przepisów zapewniających nakładanie kar skutecznych, odstraszałych i proporcjonalnych, również w odniesieniu do przypadków sztucznych warunków.

Rzecz jednak w tym, że polski ustawodawca takich proporcjonalnych kar administracyjnych w odniesieniu do klauzuli sztucznych warunków w prawie krajowym nie ustanowił, ograniczając się do bezpośredniego stosowania norm unijnych statuujących sam tylko środek administracyjny⁴⁷. Prak-

⁴⁶ Por. wyrok TSUE z 29 lutego 2024 r., sygn. akt: C-437/22, *R.M. i E.M.*, ECLI:EU:C:2024:176, pkt 57, w którym Trybunał uznał stworzenie sztucznych warunków za równoważne z niespełnieniem reguł sektorowego prawodawstwa rolnego.

⁴⁷ Nie oznacza to, rzecz jasna, że stworzenie sztucznych warunków pozostaje w polskim porządku prawnym w ogóle niepenalizowane. W praktyce funkcję represyjną względem tego rodzaju zachowań spełnia ogólna kwalifikacja prawnokarna czynu – najczęściej jako przestępstwa oszustwa (art. 286 § 1 k.k.) lub tzw. oszustwa dotacyjnego (art. 297 § 1 k.k.), którą uznaje się w literaturze za w pełni wystarczającą do realizacji obowiązku ochrony interesów finansowych Unii w obszarze WPR. Zob. S. Żółtek, A. Leszczyński, *Wyludzenie wsparcia*

tyka ARiMR i polskich sądów administracyjnych, polegająca na całościowym pozbawieniu beneficjenta wsparcia, jest zatem nieuprawnioną próbą zrekompensovania braku krajowej regulacji karnoadministracyjnej poprzez rozszerzanie funkcji prewencyjnej na sam środek administracyjny z art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 62 rozporządzenia nr 2021/2116. Konsekwencją takiego zabiegu jest utożsamienie środka administracyjnego z karą administracyjną mimo braku ku temu wyraźnej podstawy prawnej, co stanowi naruszenie zarówno systematyki rozporządzenia nr 2988/95, jak i zasady legalności sankcji administracyjnej. Jeżeli polski prawodawca uzna, że ochrona interesów finansowych UE w obszarze WPR wymaga w Polsce dodatkowego efektu odstrasżającego, powinien – w wykonaniu obowiązku wynikającego z art. 59 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 2021/2116 – ustanowić w prawie krajowym wyraźne proporcjonalne kary administracyjne za stworzenie sztucznych warunków, a nie nadinterpretowywać klauzulę generalną w kierunku, którego rozporządzenie nie przewiduje.

Wreszcie argument z ochrony interesów finansowych UE wspiera w rzeczywistości wykładnię korekcyjną. Interes finansowy UE polega na tym,

*finansowego ze środków unijnych w rolnictwie z perspektywy klasycznego przestępstwa oszustwa (art. 286 § 1 k.k.), w: P. Litwiniuk (red.), Nadużycie prawa..., s. 265–266, gdzie autorzy konkludują, że art. 286 § 1 k.k. zapewnia najszerszą prawnokarną ochronę przed wyłudzeniem unijnego wsparcia finansowego, a wymagana przez prawo UE prawnokarna ochrona interesów finansowych UE przed nadużyciami w zakresie wsparcia rolnictwa jest „w pełni realizowana”. Taka kwalifikacja prawnokarna jest jednak rozwiązaniem niezwykle dotkliwym dla producenta rolnego, któremu można postawić zarzut popełnienia występku. Art. 286 § 1 k.k. przewiduje karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat, do której dochodzą skutki w postaci wpisu do Krajowego Rejestru Karnego, ograniczeń w prowadzeniu działalności rolniczej oraz utraty zdolności do ubiegania się o płatności w kolejnych latach. Tymczasem, jak trafnie wskazuje M. Wiącek w pracy pt. *Odpowiedzialność karna w świetle Konstytucji RP (wybrane zagadnienia)*, w: P. Litwiniuk (red.), *Nadużycie prawa...*, s. 275–276 i 282–283, konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej” z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP ma charakter autonomiczny i obejmuje nie tylko odpowiedzialność za przestępstwa, lecz także odpowiedzialność za wykroczenia oraz inne formy odpowiedzialności *sensu largo*. W ocenie autora niniejszego opracowania wystarczającą dla zrealizowania wymogu skuteczności i odstrasżającego charakteru reakcją państwa członkowskiego na zagrożenie tworzenia sztucznych warunków, wynikającą z art. 58 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 1306/2013 oraz art. 59 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 2021/2116, byłoby ustanowienie w prawie krajowym sankcji za to zachowanie o charakterze odpowiedzialności za wykroczenie. Rozwiązanie takie pozostawałoby proporcjonalne do wagi i charakteru naruszenia, nie wikłałoby producenta rolnego w postępowanie karne *sensu stricto* z jego daleko idącymi skutkami, a jednocześnie wprowadzałoby konieczny element represji odróżniający środek administracyjny (cofnięcie nienależnej korzyści) od kary administracyjnej, której polski porządek prawny obecnie w tym obszarze nie zna.*

aby środki unijne nie były wypłacane w kwocie wyższej od tej, jaka byłaby należna w „normalnym” układzie rzeczy; jego ochrona wymaga zatem odzyskania nadwyżki, a nie całości wsparcia. W sytuacji, w której beneficjent faktycznie prowadzi działalność rolniczą na całym deklarowanym obszarze, wypłata płatności w wysokości należnej zgodnie z prawidłowo zastosowanym mechanizmem degresywności nie narusza interesów finansowych UE, lecz realizuje cele WPR określone w art. 39 TFUE⁴⁸. Co więcej, sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 07/2024 wskazuje, że niski wskaźnik odzyskiwania nieprawidłowo przyznanych płatności w Polsce (ok. 17%) nie wynika z łagodności systemu sankcji, lecz z trudności windykacyjnych wywołanych właśnie nadmierną surowością sankcji, prowadzącą do ekonomicznej likwidacji gospodarstw, u których dokonano ustaleń⁴⁹.

5. Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie I GSK 1486/22 (sprawa przed TSUE C-470/25) i systemowe argumenty za wykładnią korekcyjną

Postanowieniem z 5 czerwca 2025 r., wydanym w sprawie o sygn. akt: I GSK 1486/22 (sprawa przed TSUE zarejestrowana pod sygn. C-470/25 E.), Naczelny Sąd Administracyjny skierował do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytanie prejudycjalne o następującej treści: „Czy użyty w przepisach art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich oraz art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 [...] zwrot »korzyści« należy interpretować w ten sposób, że oznacza on nieprzyznanie lub wycofanie całej płatności wynikającej z sektorowego prawodawstwa rolnego, czy też – zgodnie z zasadą proporcjonalności – wyłącznie tej części płatności, która została uzyskana w wyniku stworzenia sztucznych warunków”⁵⁰. Wystąpienie NSA jest wydarzeniem o doniosłym znaczeniu praktycznym – rozstrzygnie ono o kierunku wykładni stosowanej wobec tysięcy beneficjentów, w odniesieniu do których ARiMR prowadzi postępowania oparte na klauzuli sztucznych warunków.

⁴⁸ Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47 (dalej: TFUE).

⁴⁹ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 07/2024: Systemy Komisji służące do odzyskiwania nieprawidłowych wydatków UE, Luksemburg 2024, pkt 31–38.

⁵⁰ Postanowienie NSA z 5 czerwca 2025 r., sygn. akt: I GSK 1486/22, CBOSA (teza pytania prejudycjalnego).

Skierowanie pytania prejudycjalnego poprzedziły działania procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich, który przystąpił do postępowań przed WSA w Warszawie (V SA/Wa 1710/24) i NSA (I GSK 1486/22), popierając wnioski strony o zadanie pytania prejudycjalnego oraz podkreślając rozbieżność między polską i niemiecką praktyką sądów administracyjnych w przedmiocie wykładni zwrotu „korzyść”. Co istotne, na rozprawie 5 czerwca 2025 r. stanowisko RPO zostało poparte nie tylko przez skarżącą spółkę, lecz także przez ARiMR⁵¹. Zmiana stanowiska Agencji, choć nieformalna i dotycząca konkretnego postępowania, stanowi pośrednie przyznanie, że dotychczas stosowana wykładnia sankcyjna budzi uzasadnione wątpliwości. Jednocześnie należy odnotować, że oświadczenie złożone na rozprawie nie przełożyło się na ogólną zmianę praktyki Agencji w pozostałych postępowaniach⁵².

Za przyjęciem wykładni korekcyjnej przemawia utrwalona linia orzecznicza Trybunału Sprawiedliwości, która w konsekwentny sposób odróżnia środek administracyjny polegający na cofnięciu nienależnej korzyści od kary administracyjnej. W wyroku w sprawie *Emsland-Stärke* (C-110/99) Trybunał wywiódł z ogólnych zasad prawa unijnego zakaz nadużycia prawa, wskazując, że przesłanki jego stosowania wymagają łącznego wystąpienia elementu obiektywnego i subiektywnego; nie wiąże on jednak z tym zakazem automatycznej sankcji polegającej na cofnięciu całości korzyści. W kolejnym wyroku w tej samej sprawie (C-94/05) Trybunał przesądził, że sankcja polegająca na obniżeniu lub odebraniu płatności proporcjonalnie do zakresu naruszenia stanowi karę administracyjną w rozumieniu art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 2988/95, nie zaś środek administracyjny z art. 4 tego rozporządzenia. W wyroku w sprawie *Pometon* (C-158/08) Trybunał potwierdził natomiast, że obowiązek zwrotu nienależnie uzyskanej korzyści „nie ma charakteru sankcji administracyjnej, lecz jest jedynie konsekwencją ustalenia, że warunki wymagane dla uzyskania korzyści wynikającej z przepisów wspólnotowych zostały stworzone w sposób sztuczny”. Aktualność tej linii orzeczniczej potwierdza najnowsze orzecznictwo Trybunału. W wyroku

⁵¹ Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich do NSA w sprawie I GSK 1486/22 (stanowisko poparte w trakcie postępowania głównego w maju 2025 r. przez skarżącą spółkę oraz przez ARiMR).

⁵² Pismo Dyrektora Departamentu Prawnego ARiMR z 11 sierpnia 2025 r., znak DP-WOPPI.0222.57.2025.MM, w którym – już po skierowaniu przez NSA pytania prejudycjalnego – Agencja podtrzymała stanowisko o braku podstaw do zawieszenia z urzędu postępowań administracyjnych, w których weryfikowane jest stworzenie sztucznych warunków, oraz odrzuciła propozycję nowelizacji Wytycznych podstawowych PS WPR poprzez wprowadzenie obowiązku takiego zawieszenia.

z 29 lutego 2024 r. w sprawie C-437/22 *R.M. i E.M.* Trybunał wprost stwierdził, że celem cofnięcia kwot nienależnie wypłaconych jest skorygowanie sytuacji poprzez odebranie nienależnej korzyści, a nie ukaranie beneficjenta. Następnie w wyroku z 4 października 2024 r. w sprawie C-721/22 P *Komisja Europejska przeciwko PB* Trybunał potwierdził, że obowiązek zwrotu nienależnie otrzymanej korzyści, wynikającej z naruszenia zasad, nie stanowi kary, lecz jest jedynie konsekwencją stwierdzenia, że warunki konieczne do uzyskania korzyści zostały stworzone sztucznie⁵³. Z kolei w wyroku z 9 lutego 2023 r. w sprawie C-668/21 *Druvnieks* Trybunał potwierdził niezależność środków administracyjnych polegających na cofnięciu nienależnej korzyści od kar administracyjnych przewidzianych w prawodawstwie sektorowym⁵⁴. Łącznie wyroki te tworzą spójną, utrwaloną i potwierdzoną w 2024 r. linię orzecznictwa, zgodnie z którą sam art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 oraz art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 stanowią wyłącznie podstawę dla środka administracyjnego, nie zaś dla kary o charakterze całościowo penalnym.

Z tego wyłania się spójny wzorzec systemowy. Prawodawca unijny w art. 4 rozporządzenia nr 2988/95 przewidział środek administracyjny polegający na cofnięciu bezprawnie uzyskanej korzyści (ust. 1) lub – w przypadku sztucznie stworzonych warunków – na jej nieprzyznaniu lub wycofaniu (ust. 3); ust. 4 tego artykułu wprost stanowi, że środki te „nie są karą”. Z kolei art. 5 ust. 1 lit. c tego rozporządzenia dopuszcza odrębnie „całkowite lub częściowe odebranie korzyści przyznanej zgodnie z zasadami wspólnotowymi, nawet jeżeli podmiot gospodarczy bezprawnie korzystał tylko z jej części”, ale kwalifikuje takie odebranie jako karę administracyjną, której zastosowanie wymaga wyraźnej podstawy w prawodawstwie sektorowym, przestrzegania zasady proporcjonalności oraz uwzględnienia charakteru i wagi nieprawidłowości (art. 2 ust. 3 rozporządzenia). Tym samym pozbawienie beneficjenta również tej części płatności, która przysługiwałaby mu przy prawidłowym zastosowaniu mechanizmów unijnych, stanowi karę administracyjną w rozumieniu art. 5, nie może być natomiast utożsamione ze środkiem administracyjnym z art. 4, a co za tym idzie – z art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 czy art. 62 rozporządzenia nr 2021/2116, które stanowią szczegółowe rozwinięcie klauzuli z art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95.

W świetle powyższych ustaleń rozstrzygnięcie Trybunału w sprawie C-470/25 będzie miało doniosłe znaczenie dla praktyki stosowania klauzuli

⁵³ Wyrok TSUE z 4 października 2024 r., sygn. akt: C-721/22 P, *Komisja Europejska przeciwko PB*, ECLI:EU:C:2024:836, pkt 46 i cytowane tam orzecznictwo.

⁵⁴ Wyrok TSUE z 9 lutego 2023 r., sygn. akt: C-668/21, „*Druvnieks*” *SIA przeciwko Lauku atbalsta dienests*, ECLI:EU:C:2023:82.

sztucznych warunków w Polsce. Niezależnie od kierunku, w którym pójdzie Trybunał, skutek *ex tunc* orzeczenia prejudycjalnego obejmie wszystkie postępowania, w których decyzje ARiMR nie są jeszcze ostateczne, a za pośrednictwem instytucji wznowienia postępowania – także postępowania już zakończone, w zakresie dopuszczonym przepisami proceduralnymi.

Niezależnie od przyszłego rozstrzygnięcia TSUE sam fakt zadania pytania przez NSA – obligowanego do tego jako sądu ostatniej instancji, na podstawie art. 267 akapit 3 TFUE – wskazuje na wystąpienie po stronie sądu krajowego uzasadnionych wątpliwości interpretacyjnych. W doktrynie prawa UE utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym w razie takiej wątpliwości sąd krajowy obowiązany jest zawiesić postępowanie do czasu wydania orzeczenia prejudycjalnego i nie powinien orzekać wedle dotychczasowej (niejednolitej) praktyki. Tym bardziej należy więc oczekiwać, że do czasu rozstrzygnięcia TSUE sądy administracyjne (w szczególności wojewódzkie) będą wstrzymywać się z rozpoznawaniem spraw opartych na klauzuli sztucznie stworzonych warunków, w których sporna jest kwestia wykładni zwrotu „korzyść”.

Podsumowanie i wnioski *de lege ferenda*

Przeprowadzona analiza prowadzi do następujących wniosków. Po pierwsze, klauzula sztucznie stworzonych warunków jest klauzulą generalną, której stosowanie wymaga każdorazowej pogłębionej oceny stanu faktycznego w kontekście celów WPR. Test wypracowany w sprawach C-434/12 i C-176/20 – oparty na łącznym występowaniu elementu obiektywnego i subiektywnego – pozostaje aktualny, choć w świetle wyroku *SC Avio Lucos* nie wymaga już wykazania „wyłączonego” celu działania beneficjenta. Jego stosowanie musi wszakże uwzględniać możliwość istnienia innych uzasadnionych powodów gospodarczych, rodzinnych lub społecznych, a każde rozstrzygnięcie powinno być oparte na materiale dowodowym zebrany i rozpatrzony w sposób wszechstronny.

Po drugie, krajowy reżim proceduralny, polegający na wyłączeniu w postępowaniach przed ARiMR stosowania art. 7, 9, 10, 75 § 1, 77 § 1, 79a i 81 k.p.a., jest w sprawach dotyczących sztucznych warunków niezgodny ze standardem prawa do dobrej administracji wyrażonym w art. 41 KPP. W postępowaniach tych bowiem organ wywodzi na niekorzyść strony skutki prawne z zarzutu sformułowanego w oparciu o klauzulę generalną, co aktualizuje zaostrzone wymogi wysłuchania, uzasadnienia i starannego zbadania sprawy. *De lege ferenda* postulują przywrócenie – poprzez odpowiednią

nowelizację ustawy o ARiMR, ustawy o PS WPR i ustawy o PROW – pełnego stosowania art. 7, 9, 10, 79a k.p.a. w sprawach, w których organ stawia zarzut stworzenia sztucznych warunków, oraz wyraźne unormowanie, że ciężar dowodu w zakresie tego zarzutu spoczywa na ARiMR.

Po trzecie, wykładnia zwrotu „korzyść” w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95, art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 62 rozporządzenia nr 2021/2116 powinna mieć charakter korekcyjny, a nie sankcyjny. W razie stwierdzenia sztucznych warunków odmowa przyznania lub żądanie zwrotu pomocy powinno obejmować wyłącznie tę część wsparcia, która stanowi nieuprawnioną nadwyżkę wynikającą z obejścia prawa. Rozwiązanie to pozostaje w zgodzie z zasadą proporcjonalności (art. 5 ust. 4 TUE), zasadą skutecznej i proporcjonalnej reakcji państw członkowskich (art. 59 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 2021/2116) oraz utrwaloną wykładnią pojęcia nieprawidłowości w świetle art. 1 i 4 rozporządzenia nr 2988/95.

Po czwarte, dla zapewnienia jednolitości stosowania prawa UE oraz gwarancji równego traktowania rolników w państwach członkowskich niezbędne jest rozstrzygnięcie TSUE na kanwie pytania prejudycjalnego NSA w sprawie I GSK 1486/22 (sprawa przed TSUE C-470/25). Skierowanie tego pytania – popartego zgodnie przez RPO, stronę skarżącą i ARiMR – oraz utrwalona linia orzecznicza TSUE, odróżniająca środek administracyjny z art. 4 rozporządzenia nr 2988/95 od kary administracyjnej z art. 5 tego rozporządzenia (wyroki w sprawach C-110/99 i C-94/05 *Emsland-Stärke* oraz C-158/08 *Pometon*), uzasadniają oczekiwanie, że Trybunał potwierdzi prymat wykładni proporcjonalnościowej. Do czasu wydania wyroku TSUE organy administracji oraz sądy administracyjne powinny stosować wykładnię korekcyjną jako zgodną z prawem unijnym, przestrzegając przy tym gwarancji procesowych wynikających z art. 41 KPP. Takie podejście nie tylko zapobiegnie dalszym, nadmiernym dolegliwościom po stronie beneficjentów, lecz także pozwoli zachować spójność polskiej praktyki z dorobkiem orzeczniczym sądów innych państw członkowskich.

Klauzula sztucznych warunków jest instrumentem niezbędnym dla ochrony interesów finansowych Unii. Jej skuteczność zależy jednak od tego, czy będzie stosowana zgodnie ze swoją istotą – jako narzędzie korekcy nadużyć prawa, a nie jako sankcja karna o charakterze ogólnym. Ani unijny, ani krajowy porządek prawny nie dopuszcza bowiem, aby prawo – poprzez praktykę administracyjną wykraczającą poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu – samo stawało się źródłem nieproporcjonalnych obciążeń dla jednostki.

BIBLIOGRAFIA

- Jeżyńska B. (2020), *Sztuczne warunki jako forma naruszenia interesów finansowych Unii Europejskiej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Nadużycie prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Litwiniuk P. (2014), *Z problematyki nadużycia prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Litwiniuk P. (2020), *O prawnej kategorii „stworzenia sztucznych warunków” z perspektywy zadań organu administracji publicznej właściwego w sprawach instrumentów WPR*, w: P. Litwiniuk (red.), *Nadużycie prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Litwiniuk P. (red.) (2020), *Nadużycie prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Łacny J., Sznajder M., Węgliński C. (2024), *Stosowanie Karty Praw Podstawowych w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE. Przewodnik i praktyczne wskazówki dla organów krajowych*, Warszawa.
- Łobos-Kotowska D. (2014), *Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia zmniejszenia płatności*, „Studia Iuridica Agraria” t. XII.
- Sztandera D. (2025), *Przeciwdziałanie sztucznie wykreowanym warunkom w unijnej Wspólnej Polityce Rolnej – zakres działań agencji płatniczej*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” nr 10.
- Wiącek M. (2020), *Odpowiedzialność karna w świetle Konstytucji RP (wybrane zagadnienia)*, w: P. Litwiniuk (red.), *Nadużycie prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Żółtek S., Leszczyński A. (2020), *Wyludzenie wsparcia finansowego ze środków unijnych w rolnictwie z perspektywy klasycznego przestępstwa oszustwa (art. 286 § 1 k.k.)*, w: P. Litwiniuk (red.), *Nadużycie prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Warszawa.