

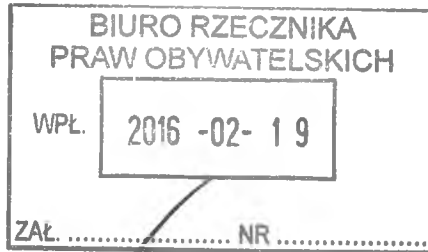


Warszawa, dnia 18 lutego 2016 r.



**MINISTER ROLNICTWA  
I ROZWOJU WSI**

PB-pb-mm-074- 5 /16 (535)



**Pan  
Adam Bodnar  
Rzecznik Praw Obywatelskich**

W odpowiedzi na pismo, znak: VII.7202.30.2015.AWO, z dnia 04.01.2016 r. dotyczące skarg w związku ze sposobem rozpatrywania przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wniosków o przyznanie płatności, uprzejmie informuję, co następuje.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009<sup>1</sup>, które co do zasady obowiązywało do dnia 1 stycznia 2015 r. (dla płatności bezpośrednich przyznawanych w latach 2010-2014), wnioski o płatności składa się w terminie ustalonym przez państwo członkowskie, lecz nie później niż do dnia 15 maja. W Polsce termin ten został ustalony od dnia 15 marca do 15 maja (termin podstawowy).

Jednocześnie, zgodnie z art. 23 ust. 1 ww. rozporządzenia, z wyjątkiem przypadków siły wyższej oraz okoliczności nadzwyczajnych, o których mowa w art. 75, złożenie wniosku o przyznanie pomocy po podstawowym terminie (tj. po 15 maja) prowadzi do obniżki kwoty płatności, do której uprawniony byłby rolnik gdyby złożył wniosek w terminie, o 1% za każdy dzień roboczy.

Bez uszczerbku dla jakichkolwiek środków szczególnych podejmowanych przez państwa członkowskie odnośnie do potrzeby składania jakichkolwiek dokumentów uzupełniających w wyznaczonym czasie w celu umożliwienia ustalenia terminów oraz przeprowadzenia skutecznych kontroli, pierwszy akapit stosuje się również odnośnie do dokumentów, umów oraz oświadczeń, które należy przedstawić właściwym organom zgodnie z art. 12 i 13, jeśli takie dokumenty, umowy lub oświadczenia stanowią o kwalifikowalności do przedmiotowej

<sup>1</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina (Dz. Urz. UE L 316 z 2.12.2009. str. 65, z późn. zm.).

pomocy. W tym przypadku zmniejszenie płatności będzie odnosiło się do kwoty wypłacanej w ramach przedmiotowej pomocy.

Jeśli opóźnienie wynosi ponad 25 dni kalendarzowych, wniosek uznaje się za niedopuszczalny. W Polsce, ponieważ wnioski składa się od dnia 15 marca do 15 maja, termin ten upływa 9 czerwca.

Jednocześnie, zgodnie z art. 14 ww. rozporządzenia, po wygaśnięciu podstawowego terminu składania wniosków (tj. 15 maja) można do dnia 31 maja (termin ostateczny) do pojedynczego wniosku dodać poszczególne działki rolne, pod warunkiem że przestrzegane są wymogi w ramach odnośnych systemów pomocy. Na tych samych warunkach można dokonać zmian dotyczących użytkowania lub systemu pomocy odnośnie do poszczególnych działek rolnych zadeklarowanych w pojedynczym wniosku. Jeśli poprawki te mają związek z jakimikolwiek dokumentami uzupełniającymi lub umowami, które należy przedłożyć, dozwolone są również stosowne poprawki do tych dokumentów lub umów.

Stosownie zaś do art. 23 ust. 2 wymienionego rozporządzenia, z wyjątkiem przypadków siły wyższej oraz okoliczności nadzwyczajnych, o których mowa w art. 75, złożenie poprawki do pojedynczego wniosku po ostatecznym terminie, określonym w art. 14 ust. 2 (tj. po 31 maja), prowadzi do zmniejszenia kwot płatności odnoszących się do faktycznego użytkowania przedmiotowych działek rolnych o 1 % za każdy dzień roboczy.

Poprawki do pojedynczego wniosku uwzględnia się wyłącznie, jeśli wnoszone są przed ostatecznym terminem składania pojedynczych wniosków, jak określono w ust. 1 akapit trzeci, czyli najpóźniej 9 czerwca.

Z powyższych przepisów wynika, że co do zasady, złożenie wniosku w terminie pomiędzy 15 maja a 25 dniem po tej dacie (czyli zasadniczo do dnia 9 czerwca), skutkuje zmniejszeniem kwoty pomocy, natomiast złożenie wniosku po 9 dniu czerwca powoduje, że wniosek taki jest niedopuszczalny.

Intencja prawodawcy unijnego, dotycząca tych przepisów, została wskazana w motywie 28 preambuły do ww. rozporządzenia, zgodnie z którym „przestrzeganie terminów składania wniosków o przyznanie pomocy, poprawy wniosków o pomoc obszarową oraz składania dokumentów uzupełniających, umów oraz oświadczeń jest niezbędne w celu umożliwienia administracji krajowej planowania, a następnie przeprowadzania skutecznych kontroli prawidłowości wniosków o przyznanie pomocy. Dlatego też należy ustanowić przepisy dotyczące terminów, w ramach których będą przyjmowane spóźnione wnioski. Należy ponadto stosować zmniejszenia płatności, aby zachęcić rolników do przestrzegania tych terminów.”

Jednocześnie, zgodnie z art. 21 ww. rozporządzenia, wniosek o przyznanie pomocy może być poprawiony w każdym momencie po jego złożeniu (zatem również po dniu 9 czerwca 2014 r.), w przypadku gdy właściwy organ wykrył oczywiste błędy.

Prawodawca unijny nie przewiduje jakiegokolwiek swobody decyzyjnej dla państwa członkowskiego i jego organów pod kątem ewentualnych możliwości ustanowienia derogacji w stosunku do dopuszczalności wniosków złożonych po ostatecznym terminie na ich wniesienie, za wyjątkiem odstępstwa przewidzianego w art. 21 wspomnianego

rozporządzenia (w odniesieniu do korekty oczywistych błędów) oraz odstępstwa przewidzianego w art. 22 – w zakresie terminów przypadających na dzień wolny od pracy.

Powyższe przepisy unijne zostały wykonane przepisami ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. 2012 r., poz. 1164, z późn. zm.). Obligatoryjne elementy, jakie powinien zawierać wniosek oraz dokumenty, które należy do niego dołączyć zostały natomiast określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. Nr 39, poz. 215, z późn. zm.).

Z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, wynikało, że do postępowań w sprawach o przyznanie płatności bezpośrednich przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych w przepisach Unii Europejskiej. W opinii Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, skoro z przepisów rozporządzenia nr 1122/2009 wynikały określone zasady i terminy składania i uzupełniania wniosków, to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego należało stosować z uwzględnieniem tych zasad i terminów. Wynika to bowiem z zasady prymatu (pierwszeństwa) prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym państwa członkowskiego. Zgodnie z tą zasadą:

- 1) prawo unijne ma pierwszeństwo przed prawem krajowym państwa członkowskiego,
- 2) państwa mają obowiązek zapewnić skuteczność prawa unijnego,
- 3) krajom członkowskim nie wolno jest wprowadzać przepisów prawa krajowego, które byłyby sprzeczne z prawem unijnym,
- 4) w razie sprzeczności przepisów prawa unijnego i krajowego, zastosowanie mają przepisy prawa unijnego.

Ponadto, należy mieć na uwadze i to, że rozporządzenie UE wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Rozporządzenia UE nie są aktami harmonizacji prawa jak dyrektywy, ale instrumentem unifikacji prawa na całym terytorium UE. Wydanie przepisów krajowych w celu implementacji rozporządzeń UE jest dopuszczalne na zasadach wyjątkowych tylko w ściśle określonych przypadkach (upoważnienie dla państwa członkowskiego).

Niezależnie od powyższego, w celu zapewnienia jednolitego podejścia przez kierowników biur powiatowych ARiMR w przypadkach, gdy wniosek o przyznanie płatności zawiera braki formalne, w nowej ustawie z dnia 5 lutego 2015 r. o *płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego* (Dz. U. poz. 1551) wprowadzono przepis (art. 23 ust. 1), zgodnie z którym art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w ogóle nie ma zastosowania w sprawie przyznawania płatności. Należy jednocześnie podkreślić, że ww. zmiana legislacyjna, zdaniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie ustanawia nowej zasady w tym zakresie.

Należy także wskazać, że rozstrzygnięcia właściwych organów podejmowane w sprawach o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, w których korekty wniosków zostały złożone po terminie 9 czerwca były już rozpatrywane przez wojewódzkie sądy administracyjne. Obecnie przedmiotowe kwestie podlegają ocenie przez Naczelny Sąd

Administracyjny, który jeszcze nie rozpoznał skarg kasacyjnych składanych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych.

Odnosząc się natomiast do kwestii, iż „organy Agencji dokonują niejednokrotnie oceny wniosków pod kątem ewentualnych braków formalnych dopiero po kilku miesiącach od ich złożenia, pomimo tego, że wnioski zostały złożone w początkowych dniach, w których można z tego rodzaju żądaniem wystąpić”, należy wskazać, że zgodnie z informacjami przekazanymi przez Agencję, w Polsce co roku o przyznanie płatności ubiega się około 1,4 mln rolników. Jak wskazano powyżej, wnioski o przyznanie płatności składa się w terminie od dnia 15 marca do dnia 15 maja, a ostateczny termin ich złożenia (z sankcjami) upływa w dniu 9 czerwca. W roku 2014 od dnia 15 marca do dnia 1 maja wnioski o przyznanie płatności złożyło ok. 572 tys. rolników, co stanowi 42 % wszystkich wniosków. Natomiast w ciągu dwóch ostatnich tygodni ustawowego terminu składania wniosków, tj. od 2 do 15 maja 2014 r., wnioski złożyło ok. 734 tys., co stanowi 54 % wniosków. W terminie od 16 maja do 9 czerwca wnioski złożyło ok. 48 tys. rolników, co stanowi 3,54 %. Natomiast po ostatecznym terminie, tj. po 9 czerwca 2014 r., wnioski złożyło ok. 1 000 rolników, co stanowi 0,46 %. Należy przy tym dodać, że część wniosków została złożona za pośrednictwem operatora pocztowego, a w takim przypadku za datę złożenia wniosku uznaje się datę stempla pocztowego. Z tego powodu część wniosków, pomimo złożenia ich w terminie wcześniejszym, faktycznie wpłynęła do Biur Powiatowych Agencji po dniu 9 czerwca 2014 r.

Należy także wyjaśnić, że dane z wszystkich wniosków o przyznanie płatności są wprowadzane do systemu informatycznego, które następnie podlegają między innymi sprawdzeniu w zakresie ich kompletności, a stwierdzenie braków skutkuje wysłaniem wezwania do uzupełnienia braków formalnych. Z uwagi zatem na fakt, że w końcowym terminie, tj. pomiędzy 2 maja a 15 maja 2014 r. do biur powiatowych ARiMR wpłynęło ponad 50 % wszystkich złożonych wniosków, tym samym w praktyce niemożliwym było wprowadzenie danych z wszystkich wniosków do systemu informatycznego, przeprowadzenie kontroli kompletności, a następnie wystosowanie do dnia 9 czerwca 2014 r. wezwań do rolników, których wnioski zawierały braki formalne.

Należy również podkreślić, co wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, że za rzetelność danych we wniosku o przyznanie każdej płatności, w tym również płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, odpowiada występujący o nie rolnik. Rozpatrywanie wniosków o przyznanie płatności odbywa się zatem w systemie bazującym z jednej strony na zaufaniu do informacji zamieszczanych przez rolnika we wniosku o przyznanie płatności, ale z drugiej – na jego odpowiedzialności za ich rzetelność, weryfikowaną sporadycznie przy stosowaniu różnych metod i środków kontroli – wyrok NSA z dnia 26 maja 2010 r., sygn. akt II GSK 609/09.

Warto także podkreślić, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa co roku dostarcza rolnikom wstępnie wypełnione formularze wniosków o przyznanie płatności sporządzone na podstawie obszarów określonych w poprzednim roku oraz materiały graficzne. Każdy rolnik wraz z wnioskiem otrzymuje szczegółową instrukcję jego wypełniania, w której zawarte są wszelkie informacje dotyczące zasad przyznawania płatności, zasad prawidłowego wypełnienia wniosku oraz wskazane są terminy składania wniosku, terminy składania zmian do wniosku oraz konsekwencje uchybienia tym terminom.

Dodać należy, iż rolnicy składając wniosek o przyznanie płatności oświadczają między innymi, że znane są im zasady przyznawania płatności, a więc i konsekwencje wynikające ze złożenia niepoprawnie wypełnionego wniosku, czy też złożenia wniosku po terminie.

Ponadto wyczerpujące informacje dotyczące powyższych zasad zostały również zawarte w szczegółowej instrukcji, zamieszczonej na stronie internetowej Agencji. Przeprowadzona była również kampania informacyjna w mediach regionalnych i ogólnopolskich. Prowadzone były także przez pracowników Agencji, Ośrodki Doradztwa Rolniczego oraz Izby Rolnicze szkolenia dla rolników. Należy wskazać, że kampania informacyjna „o terminach kompletności wniosków” została przygotowana i przeprowadzona w sposób umożliwiający zapoznanie się z zasadami przyznawania płatności przez każdego rolnika.

Odnosząc się do kwestii użytego w art. 23 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego wyrazu „niezwłocznie”, należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy, „z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych w przepisach, 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”. Jednocześnie, w myśl ogólnej zasady wyrażonej w art. 12 § 1 Kpa, organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko. Zasada ta skonkretyzowana została w art. 35 Kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, przy czym załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

*Z poważaniem*

MINISTER  
Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
*Krzysztof Jurgiel*