



# Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

---

Czesław Siekierski

Warszawa, 09 września 2024 r.

znak sprawy: \$znak sprawy

**Pan**  
**dr hab. Marcin Wiącek**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**  
**al. Solidarności 77**  
**00-090 Warszawa**

**Dotyczy: odpowiedzi na pismo RPO z 9 lipca 2024 r. znak: VII.7202.8.2024.MS**

Szanowny Panie Rzeczniku,

w związku z pismem z dnia 9 lipca 2024 r., znak: VII.7202.8.2024.MS w sprawie wpływających skarg dotyczących wyłączenia stosowania niektórych przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: „Kpa”) w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, uprzejmie wyjaśniam co następuje.

Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: „RPO”) budzi wyłączenie stosowania art. 7, art. 9, art. 10, art. 75 § 1, art. 77 § 1, art. 79a oraz art. 81 Kpa w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej także jako: „ARiMR”). RPO zwrócił uwagę w swoim wystąpieniu, że wyłączenie ww. przepisów Kpa jest również obecne w innych aktach prawa dotyczących działalności ARiMR i w związku z tym ma wątpliwości co do

skutecznego stosowania Karty Praw Podstawowych (dalej jako: „KPP”), w zakresie m.in. art. 41 KPP, tj. Prawo do dobrej administracji.

Na podstawie art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 1199), na który wskazano w piśmie RPO, jeżeli przepisy ustawy lub przepisy odrębne nie stanowią inaczej, do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji stosuje się przepisy Kpa, z wyłączeniem art. 7, art. 9, art. 10, art. 75 § 1, art. 77 § 1, art. 79a oraz art. 81. Tego przepisu, zgodnie z art. 10a ust. 6 pkt 2, nie stosuje się jednak do postępowań rozstrzyganych w drodze decyzji na podstawie przepisów dotyczących m.in. wspierania rozwoju obszarów wiejskich.

Aktualnie w ramach instrumentów wsparcia, za które odpowiada Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, stosuje się przede wszystkim:

- 1) ustawę z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz. U. z 2024 r. poz. 261 i 885, dalej jako: „ustawa PS”) oraz wytyczne instytucji zarządzającej i regulaminy naborów wniosków o przyznanie pomocy;
- 2) ustawę z dnia 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 2298, dalej także jako: „ustawa PROW”) oraz rozporządzenia określające szczegółowe warunki lub tryb przyznawania, wypłaty lub zwrotu pomocy w ramach poszczególnych działań, poddziałań lub typów operacji objętych Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (dalej jako: „PROW 2014–2020”), wydane na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy PROW.

Zgodnie z art. 19 ustawy PS pomoc jest przyznawana na podstawie umowy, chyba że z przepisów ustawy wynika, że pomoc jest przyznawana w drodze decyzji. I tak, stosownie do art. 20 ustawy PS, w drodze decyzji jest przyznawana pomoc m.in. w ramach płatności bezpośrednich. Natomiast zgodnie z art. 5 ustawy PS, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych w przepisach, o których mowa w art. 1 pkt 1 tej ustawy, do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji stosuje się przepisy Kpa, chyba że ustawa ta stanowi inaczej.

Przytoczony przepis jest właściwe powtórzeniem przepisu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1775, z późn. zm.) oraz tak samo brzmiącego przepisu art. 3 ust. 1 poprzedniej ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1164, z późn. zm.). W uzasadnieniu do tej ustawy wskazano, że wprowadza się odrębne od Kpa regulacje dotyczące trybu rozpatrywania wniosków, w szczególności w zakresie przepisów art. 7, 9, 10, 77 § 1 i 81 Kpa w celu usprawnienia, przyspieszenia, uproszczenia i obniżenia kosztów prowadzonych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa postępowań w sprawach indywidualnych dotyczących przyznania płatności. Wprowadzone regulacje wynikały z doświadczeń zebranych od 2004 r., od kiedy ARiMR zajmuje się przyznawaniem i wypłatą środków pomocowych, w szczególności płatności bezpośrednich.

Propozycja odejścia od zasady prawdy obiektywnej (art. 7 Kpa) w postępowaniu administracyjnym dotyczącym przyznania płatności oraz uaktywnienia stron tego postępowania jest ściśle związana z obowiązkami ciążącymi na państwie członkowskim, a szczególnie na agencji płatniczej, w zakresie prawidłowego wydatkowania środków unijnych. Państwo członkowskie jest bowiem obowiązane, na mocy przepisów Unii Europejskiej, do przyjęcia regulacji zapewniających skuteczną ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej (art. 59 ust. 1 rozporządzenia 2021/2116). Z tego względu konieczne jest zarówno ograniczenie, tam gdzie to możliwe, uznaniowości organów, przed którymi toczą się postępowania w sprawie o przyznanie pomocy, poprzez określenie precyzyjnych kryteriów przyznawania pomocy, jak i oparcie postępowania dowodowego w znacznym stopniu na dowodach przedstawionych przez stronę w toku postępowania oraz przeniesienie ciężaru udowodnienia faktu na osobę, która z tego faktu wywodzi skutki prawne. Dlatego stosowanie w postępowaniach art. 7 Kpa ogranicza się do części stanowiącej zasadę praworządności. Wprowadzono zatem regulacje, zgodnie z którymi strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu w sprawach dotyczących płatności są obowiązane przedstawiać dowody oraz dawać wyjaśnienia, co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą bez zatajania czegokolwiek. Ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne.

Postępowanie w sprawie przyznania płatności bezpośrednich jest prowadzone na wniosek osoby, która rzeczywiście zajmuje się uprawą gruntów rolnych. Zatem to ubiegający się o płatności powinien przedstawić wszelkie dowody niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Przepisy takie zostały wprowadzone z uwagi na potrzebę położenia większego nacisku na uaktywnienie stron w postępowaniu, ponieważ częstym problemem podnoszonym przez ARiMR był brak reakcji wnioskodawców na wezwania do uzupełniania danych zamieszczonych we wnioskach o przyznanie płatności, a nawet celowe uchylanie się od złożenia wyjaśnień. Często były przypadki reagowania przez stronę dopiero wówczas, gdy decyzja była dla niej negatywna.

Wyłączenie stosowania przepisów Kpa w określonym wyżej zakresie nie spowodowało osłabienia sytuacji prawnej wnioskodawców w postępowaniu w sprawie przyznania pomocy, gdyż w praktyce regulacje te mają zastosowanie jedynie w sytuacjach spornych, np. w przypadku złożenia wniosku na tę samą działkę przez dwóch albo większą liczbę wnioskodawców. W sytuacji, gdy taki spór nie istnieje, kierownik biura powiatowego ARiMR, wydając decyzję w sprawie płatności, bierze pod uwagę zawarte we wniosku oświadczenie wnioskodawcy o posiadaniu działek rolnych objętych wnioskiem. W takim przypadku w postępowaniu w sprawie przyznania płatności jest to wystarczający dowód, na podstawie którego następuje pozytywne rozpatrzenie wniosku.

Ponadto przerzucenie ciężaru dowodowego na osobę, która z danego faktu wywodzi skutki prawne, nie jest sprzeczne z podstawowymi zasadami procedury administracyjnej. Kpa przewiduje bowiem kontrydiktoryjny tryb postępowania, np. w przypadku wyznaczenia przez organ rozprawy w sytuacjach spornych. Na rozprawie strony ustosunkowują się do materiału zgromadzonego przez organ, składają wyjaśnienia, zgłaszają żądania, propozycje i zarzuty oraz wypowiadają się co do wyników postępowania administracyjnego. Rozprawa pozwala na wymianę poglądów uczestników postępowania wyjaśniającego, ich uzgadnianie i tworzy możliwość szybkiego komunikowania się, a w rezultacie sprzyja usprawnieniu i uproszczeniu postępowania wyjaśniającego oraz zabezpiecza zasadę szybkości postępowania. Należy podkreślić, że dotychczasowa praktyka wskazuje, że przerzucenie ciężaru

dowodowego na osobę, która z danego faktu wywodzi skutki prawne, korzystnie wpłynęło na ekonomikę prowadzonych postępowań.

Z powyższych względów dokonano też modyfikacji w zakresie dotyczącym zebrania i rozpatrzenia przez organ, przed którym toczy się postępowanie administracyjne, materiału dowodowego (art. 77 § 1 Kpa), ograniczając stosowanie przepisu Kpa jedynie do obowiązku rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego oraz ograniczenia stosowania zasady wyrażonej w art. 10 Kpa jedynie do obowiązku zapewnienia stronom, ale na ich żądanie, czynnego udziału w każdym stadium postępowania, z jednoczesnym wyłączeniem stosowania przepisu art. 81 Kpa. Z kolei wyłączenie stosowania art. 9 Kpa nie pogorszyło pozycji strony, ponieważ organy administracji publicznej prowadzące postępowanie są zobowiązane w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy oraz, w razie uzasadnionej potrzeby, udzielić na żądanie strony oraz innych osób uczestniczących w postępowaniu niezbędnych wyjaśnień co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania.

Przepis art. 79a Kpa nakłada na organ obowiązek wskazania stronie przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wystąpienia informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony oraz daje możliwość, w terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, przedłożenia dodatkowych dowodów celem wykazania spełnienia tych przesłanek. Z uwagi na specyfikę postępowań w sprawach o przyznanie płatności, w szczególności z uwagi na fakt, że zgodnie z przepisami Unii Europejskiej wszelkie dokumenty dołączane do wniosku o przyznanie tych płatności muszą zostać złożone w terminie przewidzianym na składanie tego wniosku, regulacja zawarta w art. 79a Kpa nie może mieć zastosowania w przypadku tych postępowań. Należy podkreślić, że do przyznania płatności stosowana jest zasada, że możliwość wypowiedzenia się strony co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań jest zapewniona jedynie na żądanie.

Zatem specyfika wydawania decyzji administracyjnych w kontekście wymogów ustanowionych przez przepisy Unii Europejskiej bardzo często uniemożliwia

w praktyce zastosowanie zasad określonych w art. 7, 9 i 10 Kpa. Zastosowanie wskazanych zasad postępowania administracyjnego powoduje wydłużenie całego postępowania, co może skutkować przekroczeniem terminów zawitych określonych w przepisach Unii Europejskiej. Przekroczenie tych terminów wiąże się z niekorzystnymi konsekwencjami dla podmiotów uczestniczących w postępowaniach, polegającymi np. na utracie prawa do otrzymania płatności. Ponadto podkreślenia wymaga fakt, że prowadzone postępowania administracyjne w sprawach o przyznanie płatności mają wysoce sformalizowany charakter, a postępowanie dowodowe jest oparte na dokumentach. Dlatego uzasadnione jest również wyłączenie w stosunku do postępowań o płatność przepisów art. 77 § 1 i art. 81 Kpa. Ich stosowanie w kontekście sformalizowanego charakteru postępowań jest bezprzedmiotowe.

Odnosząc się do stwierdzenia, że wyłączenie przepisów Kpa mogło potencjalnie skutkować naruszeniem prawa do dobrej administracji (art. 41 KPP), należy wyjaśnić, że w postępowaniach w sprawie o przyznania płatności organy ARiMR działają na podstawie przepisów prawa i stoją na straży praworządności. Postępowanie jest wszczynane tylko na wniosek strony. Strona ma prawo, na swoje żądanie, przedstawiać dowody oraz dawać wyjaśnienia, co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą. Strona ma prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a wprowadzone regulacje odrębne od Kpa, mają na celu dodatkową mobilizację strony do aktywnego uczestnictwa w tym postępowaniu. Organ 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. Organ, przed którym toczy się postępowanie jest zobowiązany w sposób wyczerpujący rozpatrzeć cały materiał dowodowy. Wydając decyzję administracyjną, organ zobowiązany jest stosować przepisy art. 107 Kpa, a uzasadnienie decyzji powinno składać się ze wszystkich elementów wymaganych zgodnie z tymi przepisami. Dlatego, za nieuzasadnione należy uznać stwierdzenie, że beneficjenci nie są chronieni prawem do dobrej administracji. Jak wskazano bowiem powyżej, mimo wyłączenia niektórych przepisów Kpa, wprowadzono regulacje, które zabezpieczają interesy stron z uwzględnieniem specyfiki postępowania w sprawach o przyznanie płatności bezpośrednich.

Poza powyższym należy stwierdzić, że z dokumentu „Stosowanie Karty Praw Podstawowych w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE” wynika, że obok Konstytucji RP, do ustaw zapewniających skuteczność KPP w Polsce można zaliczyć m.in. Kpa – w zakresie stosowania art. 41 KPP. Katalog aktów normatywnych wymienionych w tym dokumencie jest jednak katalogiem otwartym, zatem - oprócz Kpa - również inne regulacje mogą zapewniać skuteczność stosowania art. 41 KPP.

Zgodnie z art. 41 KPP, w zakresie dotyczącym zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Prawo to obejmuje:

- 1) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację;
- 2) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
- 3) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

W ww. zakresie zostało zapewnione stosowanie przez ARiMR art. 41 KPP przez odpowiednie przepisy ustaw, rozporządzeń, wytyczne instytucji zarządzającej (dalej jako: „IZ”) oraz regulaminy naborów wniosków o przyznanie pomocy.

W ramach interwencji Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 pomoc jest przyznawana także na podstawie umowy. W tych interwencjach nie wydaje się decyzji administracyjnej. Dlatego do pomocy przyznawanej na podstawie umowy w ramach Planu Strategicznego stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy PS, w tym art. 81, zgodnie z którym do postępowań w sprawach o przyznanie pomocy w ramach interwencji, w których pomoc jest przyznawana na podstawie umowy, nie stosuje się przepisów Kpa, z wyjątkiem przepisów dotyczących właściwości miejscowej organów, wyłączenia pracowników organu, udostępniania akt oraz skarg i wniosków, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Natomiast przepisy art. 66 ust. 1–3 ustawy PS stosuje się w tym przypadku odpowiednio. Tym samym, przez odpowiednie stosowanie art. 66 ust. 1 ustawy PS, zapewnia się, że w postępowaniach w sprawie o przyznanie pomocy ARiMR:

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

- 3) udziela podmiotowi ubiegającemu się o przyznanie pomocy, na jego żądanie, niezbędnych pouczeń co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania;
- 4) zapewnia podmiotowi ubiegającemu się o przyznanie pomocy, na jego żądanie, czynny udział w każdym stadium postępowania i na jego żądanie, przed poinformowaniem podmiotu ubiegającego się o przyznanie pomocy o wyniku oceny wniosku o przyznanie pomocy, umożliwia mu wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Przez odpowiednie stosowanie art. 66 ust. 2 ustawy PS strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu, o którym mowa w ust. 1 tej ustawy, 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. Natomiast zgodnie z art. 66 ust. 3 ustawy PS zdjęcie wykonane i przesłane przez stronę postępowania z wykorzystaniem aplikacji udostępnionej przez Agencję, w tym zdjęcie geotagowane będące zdjęciem zawierającym informacje o długości i szerokości geograficznej miejsca wykonania tego zdjęcia, ustalonych na podstawie dostępnych systemów pozycjonowania satelitarne, stanowi dowód tego, co zostało zobrazowane na tym zdjęciu oraz zapisane w pliku zawierającym to zdjęcie. Zdjęcie przesłane z wykorzystaniem tej aplikacji ma charakter dokumentu, o którym mowa w art. 76 § 1 Kpa.

Zgodnie z art. 83 ustawy PS w toku postępowania w sprawie o przyznanie pomocy podmiot właściwy w sprawie o przyznanie pomocy nie może żądać zaświadczeń ani dokumentów na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli są one znane temu podmiotowi z urzędu albo są możliwe do ustalenia przez ten podmiot na podstawie:

- 1) posiadanych przez niego ewidencji;
- 2) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których ten podmiot ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w niniejszej ustawie lub w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne;
- 3) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,



4) dokumentów urzędowych przedstawionych do wglądu przez podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy.

Podmiot ten może natomiast wymagać złożenia przez ubiegającego się o przyznanie pomocy oświadczeń na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego niezbędnych do przyznania pomocy.

Ponadto przepisy rozdziału 5 ustawy PS (art. 81 – 99) zawierają szereg regulacji określających tryb postępowania w sprawie o przyznanie pomocy, które czynią ten proces jawnym i przejrzystym dla stron (beneficjentów) pomocy. Uzupełnieniem tych regulacji prawnych są wytyczne IZ, w tym wytyczne podstawowe w zakresie pomocy finansowej w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 oraz wytyczne szczegółowe dla poszczególnych interwencji, które uzupełniają wytyczne podstawowe, a także regulaminy naborów wniosków o przyznanie pomocy, które muszą być zgodne z wytycznymi IZ.

Analogiczne do powyższych regulacje prawne są zawarte w ustawie PROW. Zgodnie z jej art. 4, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych w przepisach, o których mowa w art. 1 pkt 1 tej ustawy, do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej stosuje się przepisy Kpa, chyba że ustawa stanowi inaczej. Pomoc w ramach części działań lub poddziałań jest przyznawana na podstawie decyzji administracyjnej (art. 26 ust. 1), a w ramach pozostałych działań lub poddziałań na podstawie umowy o przyznaniu pomocy.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy PROW w postępowaniu w sprawie o przyznanie pomocy 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 i na ich żądanie, przed wydaniem decyzji administracyjnej, umożliwia im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy PROW strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu są obowiązane przedstawiać dowody oraz dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek, a ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 i 2 ustawy PROW pomoc w ramach wskazanych tam działań i poddziałań jest przyznawana na podstawie umowy o przyznaniu pomocy zawieranej, pod rygorem nieważności, w formie pisemnej, a do postępowań w sprawach o przyznanie tej pomocy, prowadzonych przez agencję płatniczą nie stosuje się przepisów Kpa, z wyłączeniem przepisów dotyczących właściwości miejscowej organów, wyłączenia pracowników organu, doręczeń i wezwań, udostępniania akt, skarg i wniosków, o ile przepisy ustawy PROW nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy PROW w przypadku gdy nie są spełnione warunki przyznania pomocy w ramach działań i poddziałań tam wymienionych, podmiot właściwy w sprawie o przyznanie pomocy informuje podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy w formie pisemnej o odmowie jej przyznania z podaniem przyczyn odmowy. Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy PROW podmiotowi ubiegającemu się o przyznanie pomocy przysługuje prawo wniesienia do sądu administracyjnego skargi na zasadach i w trybie określonych dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Szczegółowe warunki lub tryb przyznawania, wypłaty lub zwrotu pomocy w ramach poszczególnych działań, poddziałań lub typów operacji objętych PROW 2014–2020 są określone w rozporządzeniach wydanych na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy PROW. Przykładowo rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Modernizacja gospodarstw rolnych” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2021 r. poz. 2101, z późn. zm.) określa m.in.:

1) szczegółowe warunki i tryb przyznawania (§ 2–23) i wypłaty (§ 24–29) pomocy, w tym kryteria wyboru i liczbę punktów, jakie można za nie otrzymać (§ 16), minimalną

wymaganą liczbę punktów za kryteria wyboru umożliwiającą przyznanie pomocy (§ 17 ust. 3);

2) zasady podania do publicznej wiadomości ogłoszenia o naborze wniosków o przyznanie pomocy, zawartości tego ogłoszenia, terminu składania wniosków o przyznanie pomocy, udostępniania niezbędnych dokumentów (§ 10);

3) dwukrotną możliwość uzupełnienia przez podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy braków we wniosku o przyznaniu pomocy w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania (§ 15);

4) kolejność, w jakiej przysługuje pomoc (§ 16);

5) termin, w jakim ARiMR wzywa do zawarcia umowy o przyznaniu pomocy – w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku o przyznanie pomocy oraz w jakim informuje podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy o odmowie przyznania pomocy – w przypadku gdy nie są spełnione warunki przyznania pomocy (§ 19).

Odnośnie do przepisów Kpa, przepisy ustawy PROW wyłączają wprost stosowanie art. 79a i art. 81 Kpa w postępowaniach w sprawie o przyznanie pomocy, natomiast zasady określone w art. 7, 9, 10 i 77 § 1 Kpa regulują nieco inaczej. Odmienność od zasad Kpa polega na tym, że na ARiMR, jak już wyżej wskazano, nie spoczywa obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do wyczerpującego zebrania materiału dowodowego, tj. do aktywnego poszukiwania dowodów na poparcie żądania podmiotu ubiegającego się o przyznanie pomocy. Rola ARiMR polega na wyczerpującym rozpatrzeniu całego materiału dowodowego, na który składają się przede wszystkim dokumenty i oświadczenia złożone przez podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy, ale także i dane z własnych baz lub aplikacji, lub z ogólnodostępnych rejestrów publicznych. Jednakże organ, podobnie jak w przypadku art. 7 Kpa, ma obowiązek stać na straży praworządności, co oznacza, że odpowiada on za przyznanie pomocy wyłącznie na operację zgodną z uregulowaniami prawnymi, które mają zastosowanie do tej pomocy, a żeby to uczynić jest zobligowany wnikliwie przeanalizować oraz ocenić wszystkie niezbędne w sprawie dowody pod kątem zgodności wynikających z nich okoliczności faktycznych z warunkami kwalifikowalności operacji ustanowionymi w przepisach prawa materialnego (art. 80 Kpa nie jest wyłączony).

Ograniczenie czynności i obowiązków organu w zakresie postępowania dowodowego i przerwienie ciężaru dowodu na stronę postępowania nie jest sprzeczne z podstawowymi zasadami procedury administracyjnej. Uzasadnione jest przedmiotem i specyficznym charakterem postępowań w sprawach o przyznanie pomocy, w których to strona powinna wykazać się zwiększoną aktywnością i dołożyć starań, by wynik postępowania był zgodny z jej żądaniem (pomoc nie jest świadczeniem należnym stronie z urzędu, lecz przyznawana jest na dobrowolny wniosek strony w przypadku spełnienia przez stronę wszystkich warunków jej przyznania).

Ponadto należy podkreślić, że modyfikacja zasad Kpa w omawianym zakresie działa dyscyplinująco na stronę oraz sprzyja usprawnieniu i uproszczeniu postępowania. Możliwość sprawnego przeprowadzenia i zakończenia każdego pojedynczego postępowania jest niezwykle istotna z uwagi na bardzo dużą liczbę postępowań prowadzonych przez ARiMR równolegle (wszczętych wnioskami złożonymi w ramach jednego naboru), w szczególności w sytuacji gdy limit środków przeznaczonych na przyznanie pomocy w danym naborze jest niższy niż kwota, na którą opiekują złożone wnioski. Przyznanie danemu podmiotowi pomocy musi być poprzedzone ustaleniem kolejności przysługiwania tej pomocy (tzw. listy rankingowej) wśród wszystkich podmiotów ubiegających się o przyznanie pomocy. Ustalenie kolejności nie jest możliwe bez zakończenia wszystkich postępowań wyjaśniających.

Jeżeli chodzi o modyfikację obowiązków organu wynikających z art. 9 i art. 10 Kpa to należy zauważyć, że organ ARiMR wykonuje obowiązki określone w tych przepisach (udzielanie stronie niezbędnych pouczeń oraz zapewnienie stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania) tylko na żądanie strony zainteresowanej otrzymaniem wsparcia. Modyfikacja ta nie pogarsza sytuacji strony i nie pozbawia strony zagwarantowanych jej praw ani możliwości ich obrony, a jednocześnie korzystnie wpływa na ekonomikę prowadzonych postępowań, pozwalając ograniczyć czas, jaki zostaje poświęcony na załatwienie sprawy i związane z tym koszty (np. związane z wysyłaniem zawiadomień i pism).

Wyłączenie w omawianych postępowaniach art. 79a Kpa wiąże się z modyfikacją art. 9 i 10 Kpa, skoro bowiem udzielanie stronom niezbędnych pouczeń co do okoliczności faktycznych i prawnych oraz umożliwienie wypowiedzenia się przez

strony co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (organ nie zawiadamia strony o tej możliwości) nie jest obligatoryjne (odbywa się na żądanie strony), to przepis ten musiał zostać wyłączone. De facto jednak organ prowadzący postępowanie w sprawie o przyznanie pomocy, wzywając stronę do złożenia wyjaśnień jednocześnie sygnalizuje stronie, jakie okoliczności faktyczne i prawne lub przesłanki istotne dla sprawy nie są spełnione bądź wystarczająco udowodnione (a więc pośrednio realizuje obowiązek z art. 79a Kpa).

Wyłączenie art. 81 Kpa wiąże się z kolei z modyfikacją stosowania art. 10 Kpa. Skoro bowiem wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań nie jest obligatoryjne (odbywa się na żądanie strony), to nie można uzależniać od niego udowodnienia okoliczności faktycznych. Poza tym to strona jest obowiązana dowieść, przedstawiając odpowiednie dokumenty i wyjaśnienia, że spełnia wszystkie wymogi do uzyskania wsparcia. Strona nie musi się wypowiadać co do dowodów, które sama dostarczyła.

Zgodnie z przytoczonymi wyżej wyjaśnieniami zapewnienie realizacji art. 41 KPP odbywa poprzez:

- 1) respektowanie prawa każdego do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie;
- 2) kierowanie się przy prowadzeniu postępowań zasadami praworządności, proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania;
- 3) określone i jawne warunki przyznania i wypłaty pomocy, wyraźnie nakreślone terminy załatwienia spraw oraz stosowanie przepisów Kpa dotyczących wyłączenia pracowników organu;
- 2) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację (np.: art. 27 ust. 1 pkt 3 ustawy PROW i art. 66 ust. 1–3 ustawy PS);
- 4) możliwość dostarczenia brakujących lub dodatkowych dokumentów, jak również złożenia wyjaśnień;
- 5) możliwość zaskarżenia rozstrzygnięcia ARiMR poprzez możliwość odwołania i wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 35 ust. 2 ustawy PROW i art. 89 ust. 2 lub art. 93 ust. 5 ustawy PS);

6) prawa każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów dotyczących poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej (art. 27 ust. 1 pkt 3 ustawy PROW i art. 66 ust. 1–3 ustawy PS);

7) obowiązek organu uzasadniania swoich decyzji (m.in.: art. 11 i art. 107 § 3 Kpa, art. 35 ust. 1 ustawy PROW, art. 89 ust. 1 i art. 93 ust. 4 ustawy PS).

Powyższe oznacza, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zapewnia skuteczność realizacji art. 41 KPP.

Z wyrazami szacunku

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Czesław Siekierski

/podpisano elektronicznie/