



Warszawa, 27-05-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.7202.17.2025.MS

Naczelny Sąd Administracyjny

Izba Gospodarcza

Wydział I

ePUAP

Skarżąca:

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Organ:

Dyrektor Podkarpackiego Oddziału Regionalnego
Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
al. Tadeusza Rejtana 36
35-310 Rzeszów

sygn. akt I GSK 1486/22

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 z późn. zm.) oraz art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.), **Rzecznik Praw Obywatelskich zgłasza udział** w toczącym się postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie o sygn. I GSK 1486/22 ze skargi kasacyjnej [REDAKTOWANE] od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego [REDAKTOWANE] z dnia 7 kwietnia 2022 r. [REDAKTOWANE] w sprawie ze skargi [REDAKTOWANE] na decyzje Dyrektora Podkarpackiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 30 listopada 2021 r. [REDAKTOWANE] w przedmiocie odmowy przyznania płatności rolnych, i **wnosi** o skierowanie na podstawie art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o następującej treści:

„Czy art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 288/1995 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. L 95/312 z dnia 23.12.1995 r.) oraz art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. U. UE. L 2013.347.549) należy interpretować w ten sposób, że w przypadku ustalenia stworzenia przez podmiot występujący o płatności wynikające z sektorowego prawodawstwa rolnego sztucznych warunków wymaganych do uzyskania płatności polegających na sztucznym podziale gospodarstwa wyłącznie w celu ominięcia mechanizmu degresywności stawek płatności bądź limitów powierzchniowych, przepisy te nakazują zastosowanie wobec beneficjenta sankcji całkowitego wykluczenia w danym roku z systemu wszystkich płatności (tj. odmowę wypłaty wszystkich płatności – zarówno finansowanych poprzez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji, jak i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – w pełnej ich wysokości), czy też zastosowanie tych przepisów powinno polegać na wypłacie płatności do wysokości limitów ustalonych przepisami prawa lub z zastosowaniem degresywnych stawek płatności, tj. odmowa wypłaty powinna dotyczyć nie całości płatności, a jedynie korzyści wynikającej

w obrębie danej i konkretnie określonej płatności ze sztucznego podziału gospodarstwa i faktycznie uzyskanej lub do uzyskania której beneficjent zmierzał?”

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął wniosek Fundacji Green Deal, która uczestniczy w wielu sprawach dotyczących tworzenia sztucznych warunków, zawierający prośbę o przystąpienie Rzecznika do postępowania w sprawie ze skargi [REDAKTED] Sp. z o.o. oraz poparcie wniosku o skierowanie pytania prejudycjalnego do TSUE.

Wniosek Fundacji zawierał m.in.:

1. Decyzję Dyrektora Podkarpackiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 30 listopada 2021 r. [REDAKTED] [REDAKTED] w przedmiocie odmowy przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej PROW 2014-2020 na rok 2019;
2. Decyzję Dyrektora Podkarpackiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 30 listopada 2021 r. [REDAKTED] [REDAKTED] w przedmiocie odmowy przyznania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego 2014-2020 na rok 2019;
3. Decyzję Dyrektora Podkarpackiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 30 listopada 2021 r. [REDAKTED] [REDAKTED] w przedmiocie odmowy przyznania płatności ONW 2014-2020 na rok 2019;
4. Skargę spółki [REDAKTED] do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 2022 r. od decyzji z pkt 1;
5. Skargę spółki [REDAKTED] do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 2022 r. od decyzji z pkt 2;
6. Skargę spółki [REDAKTED] do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 2022 r. od decyzji z pkt 3;
7. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 7 kwietnia 2022 r. [REDAKTED];
8. Skargę kasacyjną spółki [REDAKTED] w sprawie [REDAKTED] [REDAKTED]

9. Odpowiedź Dyrektora Podkarpackiego Oddziału Regionalnego ARiMR w Rzeszowie z dnia 30 czerwca 2022 r. na skargę kasacyjną złożoną [REDACTED];
10. Pismo procesowe pełnomocników spółki [REDACTED] z dnia 20 maja 2025 r., złożone w ramach postępowania [REDACTED];
11. Tekst oryginalny oraz tłumaczenie Wyroku Wyższego Sądu Administracyjnego Dolnej Saksonii z dnia 6 czerwca 2023 r. w sprawie o sygn. akt 10LC 151/21;
12. Tekst oryginalny oraz tłumaczenie Wyroku Wyższego Sądu Administracyjnego Dolnej Saksonii z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie o sygn. akt 10LB 115/09;
13. Opinię prawną r.pr. dr hab. Doroty Łobos-Kotowskiej, prof. UŚ z dnia 6 lutego 2025 r. na temat prawidłowości stosowanego dotychczas przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa podejścia w obszarze identyfikowania i sankcjonowania stworzenia sztucznych warunków.

Wyrokiem z dnia 7 kwietnia 2022 r. [REDACTED] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie oddalił skargi [REDACTED] na decyzje Dyrektora Podkarpackiego Oddziału Regionalnego ARiMR w Rzeszowie, utrzymujące w mocy decyzje Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w Rzeszowie o odmowie przyznania płatności rolnych na rok 2019 ze względu na stwierdzenie stworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania korzyści sprzecznych z celem systemu wsparcia, co – zdaniem organu I i II instancji – na podstawie art. 60 rozporządzenia 1306/2013 skutkuje odmową przyznania wszystkich płatności, o które beneficjent występował, tj. płatności ONW 2014-2020 na rok 2019, płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej PROW 2014-2020 na rok 2019, płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego 2014-2020 na rok 2019, w związku z czym [REDACTED] złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, będącą przedmiotem niniejszego postępowania.

Nie odnosząc się do słuszności twierdzeń Skarżącej sformułowanych w skardze kasacyjnej do NSA, która neguje tworzenie sztucznych warunków, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich na tle niniejszej sprawy zarysował się problem o charakterze generalnym, który uzasadnia skierowanie wniosku o zadanie pytania prejudycjalnego.

I. Problematyka tworzenia sztucznych warunków

Zagadnienie tworzenia sztucznych warunków zostało po raz pierwszy uregulowane w rozporządzeniu Rady (WE, Euratom) nr 288/1995 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. L 95/312 z dnia 23.12.1995r.; dalej: rozporządzenie 288/1995). Zgodnie z art. 4 ww. rozporządzenia „Działania skierowane na pozyskanie korzyści w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa wspólnotowego mającymi zastosowanie w danym przypadku poprzez sztuczne stworzenie warunków w celu uzyskania tej korzyści, prowadzą do nieprzyznania lub wycofania tej korzyści”.

Zwrot „sztuczne warunki” utrwał się w regulacjach Wspólnej Polityki Rolnej w kolejnych okresach programowania i był formułowany w prawie niezmiennym brzmieniu. Tworzenie sztucznych warunków zostało uznane za naruszenie interesów finansowych UE.

W okresach programowych 2014-2020 i 2023-2027 relewantne przepisy zostały ujęte w art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. U. UE. L 2013.347.549; dalej: rozporządzenie 1306/2013) oraz art. 62 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz.U. L 435 z 6.12.2021; dalej: rozporządzenie 2021/2116).

Z powyższych przepisów wynika, że nie przyznaje się jakichkolwiek korzyści wynikających z prawodawstwa rolnego, jeżeli stwierdzono, iż warunki wymagane do uzyskania takich korzyści zostały sztucznie stworzone, w sprzeczności z celami tego prawodawstwa¹. Prawo unijne nie określa jednak kryteriów oceny utworzenia sztucznych warunków. Kryteria te zostały sformułowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE).

Zakaz tworzenia sztucznych warunków stanowi klauzulę generalną, która ma na celu zapobieganie stosowania prawa w sposób schematyczny, prowadzący do skutków

¹ D. Łobos-Kotowska, Opinia prawna z dnia 6 lutego 2025 r. na temat prawidłowości stosowanego dotychczas przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa podejścia w obszarze identyfikowania i sankcjonowania stworzenia sztucznych warunków (opinia w aktach sprawy).

mijających się z celem, dla którego to prawo zostało ustanowione. Dotyczy to pozyskiwania korzyści w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa unijnego.

Z orzecnictwa TSUE wynika, że ustalenie utworzenia sztucznych warunków wymaga zbadania elementu obiektywnego i subiektywnego². Należy podkreślić, że każdy przypadek powinien być analizowany indywidualnie, przy czym ocena powinna mieć charakter ekonomiczny i teleologiczny, a nie wyłącznie prawny. Wskazuje się na konieczność istnienia obiektywnych okoliczności, z których wynika, że nie może zostać osiągnięty cel zamierzony przez system wsparcia finansowanego ze środków UE. Równocześnie istotne są także przesłanki subiektywne, a więc dowody na to, że osoba ubiegająca się o płatności działała wyłącznie w celu osiągnięcia korzyści sprzecznej z celami danego systemu. Takie okoliczności mogą obejmować nie tylko istnienie więzi prawnych, ekonomicznych czy personalnych między uczestnikami projektu, ale również przesłanki wskazujące na zamierzoną koordynację działań pomiędzy tymi osobami.

Zaistnienie subiektywnego elementu może zostać również wzmocnione poprzez dowód zмовы, mogącej przyjąć postać zamierzonej koordynacji pomiędzy różnymi inwestorami ubiegającymi się o pomoc w ramach systemu wsparcia, w szczególności gdy projekty inwestycyjne są identyczne lub gdy istnieje więź geograficzna, ekonomiczna, funkcjonalna, prawna lub personalna pomiędzy projektami³.

Stanowisko to zostało zaostnione w wyroku TSUE z 2022 r., w którym potwierdzono konieczność ustalenia zarówno obiektywnej, jak i subiektywnej przesłanki, jednak zaznaczono, że do uznania zaistnienia sztucznych warunków do uzyskania płatności rolniczych nie jest wymagane, aby nakierowanie na pozyskanie tych płatności było wyłącznym celem wnioskującego⁴.

II. Konsekwencje stworzenia sztucznych warunków

Kluczowym zagadnieniem w niniejszym postępowaniu jest kwestia wykładni przepisów dotyczących konsekwencji uznania stworzenia sztucznych warunków przez wnioskodawców. Art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2988/95 wskazuje, że konsekwencją utworzenia sztucznych warunków jest „nieprzyznanie lub wycofanie korzyści”, natomiast art. 60 rozporządzenia 1306/2013 wskazuje, że „nie przyznaje się jakichkolwiek korzyści” podmiotom, które stworzyły sztuczne warunki. Kwestią sporną

² Wyrok Trybunału z dnia 12 września 2013 r. w sprawie C-434/12 Słynczewa siła EOOD przeciwko Izpylnitelen direktor na Dyrżawen fond Zemedelie Razplasztatelna agencija.

³ Wyrok Trybunału z 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-279/05 Vonk Dairy Product.

⁴ Wyrok Trybunału z 7 kwietnia 2022 r. w sprawie C-176/20 - Avio Lucos.

jest jednak wykładnia powyższych przepisów w zakresie rozumienia terminu „korzyści”, prowadząca do odmiennego podejścia polegającego albo na nieprzyznaniu korzyści, które powstałyby poprzez utworzenie sztucznych warunków albo na nieprzyznaniu wnioskodawcy żadnego dofinansowania.

Odnosząc się do powyższego zagadnienia, należy po pierwsze podkreślić brak normatywnego uzasadnienia dla różnicowania konsekwencji tworzenia sztucznych warunków w zależności od rodzaju pomocy, o którą ubiega się wnioskodawca. Takie podejście jest niezgodne z celami udzielonego wsparcia⁵. W przypadku płatności bezpośrednich, w razie próby obejścia prawa w celu uniknięcia zmniejszenia płatności zastosowanie miał art. 11 ust. 1 rozporządzenia 1307/2013, który skutkowało ograniczeniem jednolitej płatności obszarowej do maksymalnej wysokości 150.000 EUR, podobnie w odniesieniu do płatności dodatkowej. W obecnie obowiązującym Planie Strategicznym dla WPR na lata 2023-2027 mechanizm modulacji nie ma już zastosowania do płatności podstawowej dla celów zrównoważoności.

Odmienne traktowani są natomiast beneficjenci korzystający z innych systemów wsparcia. W ich przypadku stosowana jest sankcja w postaci nieprzyznania płatności z powołaniem na art. 60 rozporządzenia 1306/2013 i art. 62 rozporządzenia 2021/2016. Takie podejście budzi sprzeciw doktryny. Dorota Łobos-Kotowska wskazuje, że takie działanie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest nieuprawnione i sprzeczne z wykładnią zwrotu „korzyść” oraz wtórnym prawem unijnym i zasadami traktatowym⁶. W ocenie prof. Łobos-Kotowskiej zastosowanie powinien znaleźć mechanizm korekcyjny, a nie sankcyjny. Pozbawienie płatności lub żądanie zwrotu wypłaconych kwot powinno nastąpić z zastosowaniem degresywności i limitów powierzchniowych, nie powinno dotyczyć całej płatności⁷.

W doktrynie wskazuje się również, że kwotę „korzyści” można w precyzyjny sposób obliczyć, co często robią sądy administracyjne w uzasadnieniach swoich rozstrzygnięć. Sądy dokonują porównania i wykazują jaka kwota dofinansowania przysługiwałaby w przypadku braku podziału gospodarstwa rolnego⁸.

Ponadto doktryna zaznacza, że w przypadku stwierdzenia sztucznych warunków nie powinna następować automatyczna odmowa wypłaty całości płatności, niezależnie

⁵ D. Łobos-Kotowska, *Opinia prawna...*, op. cit.

⁶ Ibidem.

⁷ Tak też: 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 przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, s. 158-159.

⁸ Zob. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 12.12.2023 r., I SA/Bd 496/23 (wyrok nieprawomocny).

od skali naruszenia czy wysokości uzyskanej korzyści. Powyższe podejście stoi w sprzeczności z art. 11 ust. 4 rozporządzenia 1307/2013, który nakazywał odmówić wypłaty wyłącznie korzyści wynikającej z naruszenia, a nie całego wsparcia. Prowadzi ono również do naruszenia zasady proporcjonalności, określonej w art. 59 ust. 1 lit. b rozporządzenia 2021/2116, nakładającej na organy administracyjne obowiązek dostosowania kar do stopnia naruszenia i niewprowadzania nadmiernych sankcji.

W doktrynie podnosi się również, że odmowa przyznania płatności w całości oraz ewentualne żądanie zwrotu wypłaconych wcześniej środków stoi także w sprzeczności z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 5 ust. 4 TUE⁹. Postępowanie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa uznaje się za nadmierne i nieprawidłowe. Z zasady proporcjonalności wynika obowiązek działania organów publicznych w sposób odpowiedni do danego celu, uwzględniający interes jednostki i nieograniczający nadmiernie jej praw. Działania organów administracji powinny być zatem ograniczone do tego, co jest niezbędne do osiągnięcia celu. Zasada proporcjonalności obejmuje zarówno działania Unii, ale też państw członkowskich, wymagając, aby środek unijny nie nakładał niepotrzebnych ciężarów na państwo członkowskie lub jednostki.

W świetle rozważań nad zasadą proporcjonalności w doktrynie zaznacza się, że odmowa wypłaty powinna dotyczyć tylko tej części płatności, którą beneficjent uzyskał poprzez stworzenie sztucznych warunków, bowiem tylko ta część stanowi korzyść uzyskaną w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa wspólnotowego.

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela powyższe argumenty podnoszone przez doktrynę unijnego prawa rolnego jako zasadne z perspektywy ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Analiza orzecznictwa polskich sądów administracyjnych wskazuje, że interpretują one art. 60 rozporządzenia 1306/2013 rozstrzygając wątpliwość na niekorzyść jednostki. RPO nie neguje, że sankcja pieniężna mogłaby być ustanowiona przez ustawodawcę – przepisy unijne to dopuszczają. Jednakże, skoro ustawodawca nie stworzył takiej możliwości, to organy administracji czy sądy nie powinny w tym zakresie zastępować ustawodawcy i interpretować przepisu, który według literalnego brzmienia ma charakter restytucyjny, w taki sposób, że nabiera on charakteru sankcyjnego.

Warto też na marginesie zauważyć, że przy obecnej wykładni art. 60 rozporządzenia 1306/2013, to wnioskodawca ponosi daleko idące negatywne konsekwencje dokonania przez organ oceny, iż stworzył on sztuczne warunki, w

⁹ Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.).

sytuacji, gdy samo pojęcie sztucznych warunków jest nieostre. Podkreślenia wymaga, że wnioskodawca nie jest w stanie nierzadko przewidzieć, czy podejmowane przez niego działania, związane np. z koniecznością zmiany pokoleniowej w gospodarstwie rolnym, nie zostaną następnie ocenione przez organ jako tworzenie sztucznych warunków. Tymczasem surowa sankcja, będąca konsekwencją wykładni przepisów unijnych prezentowanej przez polskie sądy administracyjne, dotyczy właśnie tego. Należy przy tym zaznaczyć, że przyjęcie wykładni korekcyjnej, a nie sankcyjnej, nie wyklucza pociągnięcia wnioskodawcy do odpowiedzialności karnej, w sytuacji gdy świadomie wprowadził bądź usiłował wprowadzić organ w błąd w celu uzyskania korzyści. Wydaje się też przy tym, że wykładnia, przyjmująca korekcyjny charakter art. 60, pozwala na osiągnięcie celów Wspólnej Polityki Rolnej.

III. Rozbieżność wykładni prawa unijnego w orzecznictwie sądów krajowych

Odnosząc się do opisanych w powyższym punkcie różnic w wykładni konsekwencji stworzenia sztucznych warunków, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich kluczową kwestią pozostaje rozbieżność w orzecznictwie sądów państw członkowskich. Podczas gdy polskie sądy administracyjne w większości przyjęły wykładnię sankcyjną, prowadzącą do całkowitego wykluczenia podmiotu z systemu dopłat w przypadku uznania utworzenia sztucznych warunków, orzecznictwo niemieckich sądów administracyjnych wskazuje, że prawidłowa wykładnia przepisów unijnych, uwzględniająca funkcję korekcyjną, zakładała odmowę wypłaty wyłącznie tej części płatności, która wynika ze sztucznie utworzonych warunków.

Dla przykładu, w orzecznictwie sądów niemieckich wskazuje się, że: „cel art. 60 nie polega na sankcjonowaniu próby, lecz na umożliwieniu w przypadku celowego uzyskania korzyści poprzez nadużycie przepisów unijnych, że mimo spełnienia warunków formalnych korzyść ta nie zostanie przyznana; przywracany jest stan prawny jakby sztuczne warunki nie zostały spełnione; uzasadnia się odmowę wypłaty korzyści (jedynie) w zakresie, w jakim warunki do jej przyznania zostały sztucznie stworzone, ale nie usprawiedliwia dalszego obniżenia ani całkowitego pozbawienia przyznanej korzyści”¹⁰ oraz iż „zasada proporcjonalności uzasadnia jedynie odmowę płatności,

¹⁰ Wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego Dolnej Saksonii z dnia 6 czerwca 2023 r. w sprawie o sygn. akt 10 LC 151/21.

w zakresie, w jakim warunki do jej uzyskania zostały sztucznie stworzone, ale nie uzasadnia dalszego obniżenia lub całkowitego pozbawienia przewidzianych korzyści”¹¹.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich powyższa różnica w wykładni dokonywanej przez sądy niemieckie i polskie niesie za sobą szkodliwe konsekwencje dla polskich rolników, znacznie pogarszając ich sytuację na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej, jak i dla istoty prawa Unii Europejskiej, którego skuteczność i jednolitość są zagrożone w przypadku tak odmienniej interpretacji bezpośrednio stosowanych przepisów rozporządzeń przez sądy krajowe.

Należy bowiem zauważyć, że znacznie lepsza sytuacja podmiotów niemieckich, wynikająca z przyjętej wykładni korekcyjnej w obliczu wykładni sankcyjnej w Polsce, może prowadzić do naruszenia zasady równego traktowania i niedyskryminacji, a także pośrednio stanowić naruszenie zasady swobodnego przepływu towarów (produktów rolnych). W przypadku uznania, że stworzono sztuczne warunki, wnioskodawcy niemieckiemu grozi jedynie utrata korzyści, którą uzyskałby dzięki sztucznym warunkom, natomiast wnioskodawca polski zostanie wykluczony z systemu dopłat na dany rok w całości. Takie zróżnicowanie może stanowić istotną barierę dla swobodnego przepływu na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej, jak i istotne ograniczenie dla konkurencji na rynku unijnym.

Znacząco odmienna wykładania tego przepisu przez sądy różnych państw członkowskich podważa również efektywność i spójność prawa unijnego, godząc w fundamentalne zasady prawa UE. Ważnym aspektem efektywności prawa unijnego jest bowiem jednolitość stosowania prawa unijnego we wszystkich sytuacjach i wobec wszystkich jego podmiotów¹². Z zasady jednolitości wynika obowiązek jednakowego funkcjonowania prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich. Zasada

¹¹ Wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego Dolnej Saksonii z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie o sygn. akt 10 LB 115/09.

¹² A. Marcisz-Dynia, Efektywność prawa Unii Europejskiej w praktyce – wybrane zagadnienia, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo”, t. 23/2018, s. 185–196.

jednolitości stosowania prawa unijnego wymaga, aby prawo Unii Europejskiej miało jednakowy sens we wszystkich państwach członkowskich¹³.

IV. Zasadność skierowania pytania prejudycjalnego

Wobec powyższych rozważań, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie zachodzi przesłanka określona w art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, zważywszy na daleko idące różnice w orzecznictwie krajowych sądów, decyzja Trybunału w kwestii wykładni art. 4 ust. 3 rozporządzenia 288/1995 oraz art. 60 rozporządzenia 1306/2013 jest niezbędna do wydania wyroku w niniejszej sprawie, jak i ma ogromne znaczenie dla kształtowania się praw i wolności beneficjentów w Polsce oraz całej Unii Europejskiej.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że pomimo faktu, iż polskie sądy nie dostrzegają wątpliwości w wykładni art. 4 ust. 3 rozporządzenia 288/1995 oraz art. 60 rozporządzenia 1306/2013, stosując wykładnię sankcyjną oraz nie rozważając, czy wykładnia korekcyjna jest poprawna, zasadne jest skierowanie wniosku o zadanie pytania prejudycjalnego do TSUE w celu wyjaśnienia i ujednolicenia sprzecznej wykładni prawa UE stosowanej w różnych państwa członkowskich w celu zapewnienia efektywności prawa unijnego i gwarancji równego traktowania obywateli różnych państw członkowskich UE.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest świadomy, że polskie sądy administracyjne rozpatrywały już zasadność skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie wykładni przepisów dotyczących stworzenia sztucznych warunków¹⁴. Jednak z art. 267 akapit trzeci TFUE wynika obowiązek skierowania sprawy do TSUE w przypadku gdy pytanie o wykładnię jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego. Ten obowiązek wniesienia sprawy

¹³ D. Kornobis-Romanowska, Kompetencje wspólnotowe sądów krajowych – przegląd zagadnienia [w:] D. Kornobis-Romanowska (red.), Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym z uwzględnieniem prawa polskiego, Warszawa 2003, s. 17-19. Zob. też „Gdyby prawo wspólnotowe nie obowiązywało w sposób jednolity, nie można by uznać jego charakteru „wspólnotowego” (...)”. (M. Ahl, M. Szpunar, Prawo europejskie, s. 43). „Wymóg jednolitości stosowania prawa oznacza (...), że każdy organ sądowy lub administracyjny powinien tak samo interpretować i stosować dane normy prawa europejskiego, niezależnie od tego, w którym państwie działa” (R. Ostrihansky, Sądy polskie a kompetencje Trybunału, s. 155).

¹⁴ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2024 r. w sprawie V S/WA 1850/24, w którym WSA oddalił skargę, w której sformułowano wniosek o zadanie pytania prejudycjalnego, bez skierowania pytania prejudycjalnego. WSA wskazał, iż „skierowanie pytania o treści zaprezentowanej w skardze nie jest niezbędne dla wydania wyroku w rozpoznawanej sprawie”, nie powziął także wątpliwości w zakresie wykładni aktu prawa unijnego, które wymagałyby decyzji w danej kwestii.

wpisuje się w ramy współpracy – wprowadzonej w celu zapewnienia prawidłowego stosowania i jednolitej wykładni prawa wspólnotowego we wszystkich państwach – między sądami krajowymi występującymi w charakterze sądów zobowiązanych do stosowania prawa wspólnotowego a Trybunałem Sprawiedliwości. Przepis ten ma w szczególności na celu zapobieganie pojawianiu się rozbieżności w orzecznictwie wewnątrz Unii Europejskiej w kwestiach prawa unijnego. Zakres tego obowiązku należy zatem oceniać na podstawie jego celów, w zależności od właściwości sądów krajowych i Trybunału Sprawiedliwości, w przypadku gdy takie pytanie o wykładnię zostanie podniesione.

Sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego jest zatem zobowiązany zadać pytanie prejudycjalne, chyba że pytanie nie jest istotne dla sprawy, tj. w przypadku gdy odpowiedź na pytanie, jakakolwiek by ona była, nie mogłaby mieć żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sporu. W przypadku stwierdzenia, że odwołanie do prawa unijnego jest konieczne w celu rozstrzygnięcia zawisłego przed sądem sporu, art. 267 TFUE nakłada na sąd obowiązek przedłożenia Trybunałowi Sprawiedliwości wszystkich powstałych pytań dotyczących wykładni.

Ponadto, obowiązek ten może ulec ograniczeniu, w przypadku rozstrzygnięcia spornej kwestii prawnej w utrwalonym orzecznictwie Trybunału lub sytuacji, gdy prawidłowe stosowanie prawa unijnego jest tak oczywiste, że nie pozostawia ono miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości co do sposobu rozstrzygnięcia postawionego pytania. Jednakże zanim sąd krajowy stwierdzi zaistnienie takiej sytuacji, musi być on przekonany, że taka sama oczywistość zachodziłaby również w opinii sądów innych państw członkowskich i Trybunału Sprawiedliwości. Jedynie wtedy, gdy spełnione są te przesłanki, sąd krajowy może zaniechać przedłożenia tego pytania Trybunałowi i rozstrzygnąć je na własną odpowiedzialność¹⁵.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich żadna z powyższych okoliczności ograniczających obowiązek skierowania pytania prejudycjalnego przez sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, nie zachodzi w niniejszej sprawie. Wobec powyższego, zdaniem RPO, Naczelny Sąd Administracyjny jest zobowiązany do zadania TSUE przedłożonego pytania, gdyż ma ono istotne znaczenie dla sprawy, w celu rozstrzygnięcia zawisłego przed sądem sporu konieczne jest odwołanie do prawa unijnego, Trybunał Sprawiedliwości nie rozstrzygnął

¹⁵ Wyrok Trybunału z 6 października 1982 r. Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della Sanità ECLI:EU:C:1982:335.

spornej kwestii prawnej w utrwalonym orzecznictwie, a prawidłowe stosowanie prawa wspólnotowego nie jest tak oczywiste, że nie pozostawia miejsca na jakiekolwiek racjonalne wątpliwości co do sposobu rozstrzygnięcia postawionego pytania, o czym świadczy odmienna wykładnia obecna w orzecznictwie sądów niemieckich.

Jak przytaczano na wstępie, zagadnienie sztucznych warunków oraz konsekwencje stworzenia sztucznych warunków nie zostały jasno zdefiniowane w prawie unijnym. Kluczowa w rozumieniu tych pojęć jest wykładnia przepisów zaproponowana przez Trybunał Sprawiedliwości w serii orzeczeń, które ukształtowały jednolite rozumienie sztucznych warunków pośród sądów państw członkowskich. Kwestia interpretacji konsekwencji stworzenia sztucznych warunków nie była natomiast nigdy przedmiotem rozważań Trybunału, a sądy krajowe doszły do odmiennych, sprzecznych wniosków w zakresie stosowania wykładni sankcyjnej czy korekcyjnej. Zatem zwrócenie się do TSUE z zaproponowanym pytaniem prejudycjalnym stanowi ważny krok w stronę zrozumienia zagadnienia sztucznych warunków oraz zapewnienia właściwej ochrony praw i wolności jednostek, które przepisy o sztucznych warunkach dotyczą.

Mając na uwadze powyższe, z uwagi na konieczność ochrony praw i wolności, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak na wstępie.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/