



ZOUNER LEGAL

KANCELARIA ADWOKACKA

Warszawa, dnia 28 maja 2025 r.

**Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie
Izba Gospodarcza
Wydział I
Ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5, 00-011 Warszawa**

Skarżący:

████████ Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
z siedzibą ██████████
██████████
██████████

reprezentowana przez:

**adwokata Andrzeja Muchę
adwokata Pawła Zounera
radcę prawnego Tomasza Nowakowskiego**

adres do doręczeń:

Adwokat Andrzej Mucha
Kancelaria Adwokacka w Rzeszowie
Al. Kopisko 8b/513, 35-315 Rzeszów

Organ:

**Dyrektor Podkarpackiego Oddziału
Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i
Modernizacji Rolnictwa w Rzeszowie**

reprezentowany przez:

radcę prawnego Piotra Pliś
Al. Tadeusza Rejtana 36, 35-310 Rzeszów

Przy uczestnictwie:

**Rzecznika Praw Obywatelskich
Marcina Wiącka**
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

Sygn. akt I GSK 1486/22

PISMO SKARŻĄCEGO

Działając w imieniu spółki ██████████ Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w ██████████ (dalej jako: „Skarżąca”, „Beneficjent” lub „Spółka”), dokument pełnomocnictwa dla adw. Pawła Zounera

Kancelaria Adwokacka Zouner Legal Sp. k.
ul. Wojciecha Górskiego 6 lok. 91, 00-033 Warszawa
tel. +48 22 127 95 62, e-mail: office@znlegal.pl

www.znlegal.pl



ZOUNER LEGAL

KANCELARIA ADWOKACKA

oraz r.pr. Tomasza Nowakowskiego wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej przedłożone wraz z pismem z dnia 20 maja 2025 r., niniejszym:

- I. Informuję, że w dniu 27 maja 2025 r. Skarżący został poinformowany o wstąpieniu do niniejszego postępowania Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej jako: „RPO”) oraz o poparciu przez RPO sformułowanego w niniejszym postępowaniu wniosku o zadanie pytania prejudycjalnego. Pismo RPO z dnia 27 maja 2025 r. stanowi **Załącznik Nr 1** do niniejszego pisma. Wskazuję, że treść pytań proponowana w piśmie Skarżącej z dnia 20 maja 2025 r. została: (i) doprecyzowana w zakresie Pytania Nr 1 oraz (ii) rozbudowana o Pytania Nr 2 i 3, lecz istota problemu prawnego w pytaniach proponowanych przez Skarżącą oraz w pytaniu proponowanym przez RPO jest całkowicie tożsama.
- II. Z najdalej idącej ostrożności prawnej – wobec znajomości przez pełnomocników Skarżącej stanowiska Wysokiego Sądu wyrażanego w innych zawisłych przed tutejszym Sądem sprawach angażujących zagadnienia sztucznych warunków – podkreślam, że skarga kasacyjna w niniejszej sprawie zawiera wprost sformułowany zarzut naruszenia art. 4 ust. 8 Rozporządzenia 65/2011, art. 4 ust. 3 Rozporządzenia 2988/95 i art. 60 Rozporządzenia 1306/2013 poprzez ich błędną wykładnię, w zakresie korespondującym z zagadnieniem prawnym mającym być rozstrzygniętym w trybie pytania prejudycjalnego (*vide*: podstawa kasacyjna z lit. e *petitum* skargi kasacyjnej – str. 6).
- III. Skarżąca przychyliła się do stanowiska RPO w zakresie, w jakim RPO wskazuje, iż art. 267 TFUE obliuguje Naczelny Sąd Administracyjny do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do TSUE, a nie jedynie stwarza ku temu możliwość. Jak prawidłowo wskazał RPO (str. 11 pisma z dnia 27 maja 2025 r.) „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. (...) Sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego jest zatem zobowiązany zadać pytanie prejudycjalne, chyba że pytanie nie jest istotne dla sprawy (...). 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 spornej kwestii prawnej w utrwalonym orzecznictwie, a prawidłowe stosowanie prawa wspólnotowego nie jest tak oczywiste, że nie pozostawia miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości co do sposobu rozstrzygnięcia postawionego pytania, o czym świadczy odmienna wykładnia obecna w orzecznictwie sądów niemieckich”.

Kancelaria Adwokacka Zouner Legal Sp. k.

ul. Wojciecha Górskiego 6 lok. 91, 00-033 Warszawa

tel. +48 22 127 95 62, e-mail: office@znlegal.pl

www.znlegal.pl



ZOUNER LEGAL

KANCELARIA ADWOKACKA

IV. W celu ułatwienia Wysokiemu Sądowi analizy przedstawionych przez Skarżącą materiałów świadczących o celowości wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami prejudycjalnymi, poniżej materiały te zostały ponownie przedstawione w ujęciu tabelarycznym, przy czym wskazuję także, że w wierszach 13 – 15 tabeli **przedstawiono nowe materiały**:

L.p.	Położenie dokumentu	Oznaczenie dokumentu	Zwięzły opis dokumentu
1.	Załącznik Nr 2 do pisma z dnia 20 maja 2025 r.	Opinia prawna dr hab. Dorotę Łobos-Kotowską, prof. UŚ pt. <i>Opinia prawna na temat prawidłowości stosowanego dotychczas przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji podejścia w obszarze identyfikowania i sankcjonowania stworzenia sztucznych warunków</i> , sporządzona w dniu 6 lutego 2025 r., na zlecenie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	W opinii prawnej sporządzonej na zlecenie ARiMR, prof. Łobos-Kotowska jednoznacznie opowiada się za wykładnią korekcyjną przepisów unijnych. Argumentacja prof. Łobos-Kotowskiej koncentruje się na wykładni językowej pojęcia korzyści, jak również na obowiązku uwzględnienia zasady proporcjonalności w procesie wykładni przepisów unijnych. Prof. Łobos-Kotowska akcentuje również okoliczność, iż art. 60 Rozporządzenia 1306/2013 musi być skonstruowany jako klauzula generalna obejmująca wszystkie przypadki stwarzania sztucznych warunków. Opiniująca słusznie wskazuje jednak, że w tych stanach faktycznych w których sztuczne warunki polegają na sztucznym podziale gospodarstwa rolnego, wycofaniu na podstawie art. 60 Rozporządzenia 1306/2013 winna polegać wyłącznie ta część płatności, która stanowi korzyść uzyskaną z takiego sztucznego podziału. Prof. Łobos-Kotowska szeroko opisuje cel przepisów o sztucznych warunkach, wskazując że nie można mu przypisywać funkcji represyjnej, a jedynie funkcję restytucyjną. W uzasadnieniu pisma z dnia 20 maja 2025 r. przytoczony jest kluczowy fragment opinii.
2.	Załącznik Nr 3 do pisma z dnia 20 maja 2025 r.	opinia prawna pt. <i>Charakter i treść sankcji za tworzenie sztucznych warunków w celu uzyskania korzyści z sektorowego prawodawstwa rolnego. Analiza na gruncie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020</i> z dnia 24 maja 2024 r., sporządzona przez radcę prawnego Tomasza Nowakowskiego	W opinii prawnej z dnia 24 maja 2024 r. przedstawiono liczne argumenty na rzecz wykładni korekcyjnej, w tym argumenty dotyczące: 1. różnicowania przez Rozporządzenie 2988/95 środków administracyjnych i kar administracyjnych. W opinii wskazano, że art. 60 Rozporządzenia 1306/2013 skonstruowany został jako środek administracyjny, a zatem nie może on nieść



ZOUNER LEGAL

KANCELARIA ADWOKACKA

			ze sobą skutku sankcyjnego i nie może skutkować odmową wypłaty płatności ponad kwotę stanowiącą korzyść uzyskaną ze stworzenia sztucznych warunków, 2. zaakcentowano, że stosowanie wykładni sankcyjnej – w połączeniu z praktyką inicjowania i prowadzenia postępowań karnych przeciwko beneficjentom dopuszczającym się stworzenia sztucznych warunków – rodzi ryzyko naruszenia zasady <i>ne bis in idem</i>, czego wprost zakazuje Rozporządzenie 2988/95, 3. powołano treść art. 11 ust. 4 Rozporządzenia 1307/2013 i szeroko wyjaśniono jego relację do art. 60 Rozporządzenia 1306/2013. Wskazano, iż pierwszy z tych przepisów jest wskazówką interpretacyjną jak stosować klauzulę generalną z art. 60 Rozporządzenia 1306/2013 do tych stanów faktycznych, w których stworzenie sztucznych warunków polega na sztucznym podziale gospodarstwa w celu uniknięcia modulacji płatności, 4. powołano orzecznictwo TSUE (Wyrok TSUE z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. C-255/02) dotyczący korzyści podatkowych uzyskanych na skutek nadużycia prawa, z którego wynika, iż jeżeli stwierdzono istnienie nadużycia, to przeprowadzone transakcje powinny zostać przededefiniowane w taki sposób, aby odtworzyć sytuację, która istniałaby, gdyby nie dokonano transakcji stanowiących nadużycie – co w ocenie opiniujące wspiera wykładnię korekcyjną przepisów unijnych o przeciwdziałaniu sztucznym warunkom.
3.	Załącznik Nr 4 do pisma z dnia 20 maja 2025 r.	Aneks z dnia 5 lutego 2025 r., autorstwa r.pr. Tomasza Nowakowskiego, do Opinii Prawnej z dnia 24 maja 2024 r.	W aneksie do opinii z dnia 24 maja 2024 r. rozszerzono argumentację poprzez: 1. szersze omówienie wykładni językowej analizowanych przepisów i wskazanie, iż również ta wykładnia może wspierać celowość stosowania wykładni korekcyjnej. Zaakcentowanie również konieczności

Kancelaria Adwokacka Zouner Legal Sp. k.
ul. Wojciecha Górskiego 6 lok. 91, 00-033 Warszawa
tel. +48 22 127 95 62, e-mail: office@znlegal.pl

www.znlegal.pl



ZOUNER LEGAL

KANCELARIA ADWOKACKA

			sięgnięcie do innych wykładni tych przepisów niż wykładnia językowa. 2. Podkreślono zróżnicowanie stanów faktycznych, które muszą być objęte zakresem art. 60 Rozporządzenia 1306/2013 oraz wskazano na art. 11 ust. 4 Rozporządzenia 1307/2013 jako wskazówkę interpretacyjną na gruncie spraw o sztuczny podział gospodarstwa. W tym zakresie wskazano też na argument zakazu wykładni <i>per non est</i> (wykładnia sankcyjna art. 60 Rozporządzenia 1306/2013 czyniłaby bowiem zbędnym art. 11 ust. 4 Rozporządzenia 1307/2013).
4.	Załącznik Nr 5 do pisma z dnia 20 maja 2025 r.	Wytyczna Zasady postępowania w zakresie weryfikacji, czy nie zostały stworzone sztuczne warunki dla uzyskania płatności, dotycząca kampanii za 2015 r., opracowana w Departamencie Płatności Bezpośrednich ARiMR	Z dokumentów tych – pozyskanych od ARiMR w trybie interwencji poselskiej – wynika, iż zgodnie z wewnętrznymi wytycznymi Agencja winna stosować wykładnię korekcyjną przepisów unijnych. Stosowny fragment wytycznych cytowany jest w uzasadnieniu pisma z dnia 20 maja 2025 r.
5.	Załącznik Nr 6 do pisma z dnia 20 maja 2025 r.	Wytyczna Zasady postępowania w zakresie weryfikacji, czy nie zostały stworzone sztuczne warunki dla uzyskania płatności, Kampania 2016 r., Wersja II, opracowana w Departamencie Płatności Bezpośrednich ARiMR i zatwierdzona w dniu 19 lipca 2016 r.	
6.	Załącznik Nr 7 do pisma z dnia 20 maja 2025 r.	Wytyczna Zasady postępowania w zakresie weryfikacji, czy nie zostały stworzone sztuczne warunki dla uzyskania płatności, Kampania 2017 r., Wersja III, opracowana w Departamencie Płatności Bezpośrednich ARiMR i zatwierdzona w dniu 31 sierpnia 2017 r.	
7.	Załącznik Nr 8 do pisma z dnia 20 maja 2025 r.	Wytyczna Zasady postępowania w zakresie weryfikacji, czy nie zostały stworzone sztuczne warunki dla uzyskania płatności, Kampania 2019 r., Wersja IV, opracowana w Departamencie Płatności Bezpośrednich ARiMR i zatwierdzona w dniu 7 czerwca 2019 r.	
8.	Załącznik Nr 9 do pisma z dnia 20 maja 2025 r.	Wytyczna Zasady postępowania w zakresie weryfikacji, czy nie zostały stworzone sztuczne warunki dla uzyskania płatności, Kampania 2020 r., Wersja V, opracowana w Departamencie Płatności Bezpośrednich ARiMR i zatwierdzona w dniu 27 marca 2020 r.	

Kancelaria Adwokacka Zouner Legal Sp. k.

ul. Wojciecha Górskiego 6 lok. 91, 00-033 Warszawa

tel. +48 22 127 95 62, e-mail: office@znlegal.pl

www.znlegal.pl



ZOUNER LEGAL

KANCELARIA ADWOKACKA

		Wyrok ten – choć zapadły na gruncie spraw podatkowych – po pierwsze wspiera twierdzenie o prawidłowości wykładni korekcyjnej przepisów unijnych, zaś po wtóre wskazuje na celowość dokonywania przez organ administracji ustalenia jakie płatności winny być dokonane na rzecz beneficjenta w przypadku gdyby sztuczne warunki nie zostały stworzone. W Wyroku tym wskazano również na szczególnie ważną kwestię (vide pkt 93): „<u>Ponadto, należy przypomnieć, że stwierdzenie istnienia nadużycia nie może prowadzić do sankcji, dla której niezbędna byłaby jasna i jednoznaczna podstawa prawna, lecz do obowiązku zwrotu jako zwykłej konsekwencji jego stwierdzenia, jako powodującego, iż odliczenia naliczonego podatku VAT stają się w części lub w całości nienależne</u>”. Konstrukcje analizowanych w tym orzeczeniu przepisów, jak również przesłanki stwierdzenia nadużycia (obiektywna i subiektywna) są zbliżone jak w sprawach o stworzenie sztucznych warunków. Jak widać z tego orzeczenia, na gruncie tego rodzaju przepisów, TSUE opowiada się za wykładnią korekcyjną, a nie sankcyjną.
--	--	--

Oświadczam, że odpis niniejszego pisma został nadany listem poleconym pełnomocnikowi Organu, zaś dodatkowy odpis został załączony do niniejszego pisma w celu doręczenia przez NSA Rzecznikowi Praw Obywatelskich.



ZOUNER
LEGAL

Tomasz Nowakowski
radca prawny

m. wpisu WA-13212

Tomasz Nowakowski
radca prawny

Załączniki:

1. Pismo RPO z dnia 27 maja 2025 r.,
2. Artykuł autorstwa dr hab. Przemysława Litwiniuka, prof. SGGW, pt. „O prawnej kategorii „stworzenia sztucznych warunków” z perspektywy zadań organu administracji publicznej właściwego w sprawach instrumentów WPR”,
3. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z dnia 21 lutego 2006 r., w sprawie C-255/02
4. Odpis pisma wraz z załącznikami.

Kancelaria Adwokacka Zouner Legal Sp. k.

ul. Wojciecha Górskiego 6 lok. 91, 00-033 Warszawa

tel. +48 22 127 95 62, e-mail: office@znlegal.pl

www.znlegal.pl