



Warszawa, 29-12-2025 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**VII.7202.32.2025.MS**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
ePUAP**

**Skarżący:**

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

**Organ:**

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa  
Al. Jana Pawła II nr 70  
00-175 Warszawa

**sygn. akt V SA/Wa 2415/25**

**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.; dalej jako: PPSA), **zgłaszam udział w toczącym się postępowaniu** przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w sprawie o sygn. V SA/Wa 2415/25 ze skargi [REDACTED] na rozstrzygnięcie Kierownika [REDACTED] Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 22 maja 2025 [REDACTED] w przedmiocie odmowy przyznania pomocy w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” typ operacji „Modernizacja

gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 na podstawie wniosku z dnia 20 września 2021 r.

Zaskarżonemu rozstrzygnięciu **zarzucam** naruszenie:

- (1) art. 35 ust. 1 ustawy 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 2014-2020 (Dz. U. z 2021 r. poz. 562; dalej: ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich lub UWROW) w związku z art. art. 34 ust. 2 zd. 2 i art. 27 ust. 1 pkt 1 i 2 tejże ustawy, poprzez brak dostatecznego uzasadnienia przyczyn odmowy przyznania pomocy wnioskodawcy, uniemożliwiający skontrolowanie zaskarżonego aktu;
- (2) §15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 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 2014-2020 (Dz. U. 2015 r. poz. 1371 ze zm.; dalej jako: rozporządzenie) poprzez uznanie, że Organ nie ma obowiązku wzywania wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku w sytuacji stwierdzenia braków wniosku, pomimo literalnego brzmienia przepisu, który taki obowiązek ustanawia, przy jednoczesnym niewykazaniu, że zachodzą niebudzące wątpliwości przesłanki nieprzyznania pomocy uzasadniające niedochowanie tego obowiązku, co w konsekwencji doprowadziło do wydania rozstrzygnięcia w oparciu o stan faktyczny ustalony na podstawie wadliwie zgromadzonego materiału dowodowego;
- (3) art. 35 ust. 1 UWROW poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i przedwczesne uznanie, że zachodzą podstawy do odmowy przyznania pomocy.

Wobec powyższego **wnoszę o uchylenie rozstrzygnięcia** na podstawie art. 146 § 1 PPSA.

### **Uzasadnienie**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął wniosek Pana ██████████ zawierający prośbę o przystąpienie Rzecznika do niniejszego postępowania. Na

podstawie przesłanych kopii rozstrzygnięcia, skargi oraz odpowiedzi na skargę, Rzecznik powziął następujące informacje i poczynił następujące ustalenia.

Pismem z dnia 22 maja 2025

██████████ Kierownik ██████████ Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, działając w oparciu o art. 35 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, odmówił przyznania pomocy w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” typ operacji „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 na podstawie wniosku z dnia 20 marca 2018 r., wskazując na zaistnienie okoliczności określonych w § 15 ust. 1 powołanego wyżej rozporządzenia.

Z treści rozstrzygnięcia wynika, że w dniu 20 września 2021 r. w Oddziale Agencji został złożony wniosek o przyznanie pomocy przez Pana ██████████ i Panią ██████████ na operacje typu „Modernizacja gospodarstw rolnych” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 w obszarze związanym z racjonalizacją technologii produkcji, wprowadzaniem innowacji, zmianą profilu produkcji, zwiększeniem skali produkcji, poprawą jakości produkcji lub zwiększeniem wartości dodanej produktu.

Organ odmówił wnioskodawcom przyznania pomocy i uzasadnił swoje rozstrzygnięcie stwierdzając, że wnioskodawcy stworzyli sztuczne warunki do uzyskania płatności. Ponadto odmowę uzasadnił zaistnieniem uzasadnionego podejrzenia nadużycia finansowego, związanego z rzekomym posłużeniem się w celu uzyskania dofinansowania dokumentami i oświadczeniami zawierającymi nieautentyczny podpis Pani ██████████, o czym powiadomiono Prokuraturę Rejonową ██████████. Organ wskazał również w uzasadnieniu, że to po stronie wnioskodawcy leżał obowiązek dostarczenia prawidłowo wypełnionego wniosku o przyznanie pomocy, który będzie zawierał wszystkie niezbędne załączniki. Organ podkreślił, że wnioskodawca nie mógł zakładać, iż pomimo braku staranności z jego strony, Agencja będzie podejmowała działania mające na celu przyznanie pomocy. Z uzasadnienia nie wynika jednak, co dokładnie obejmować miały braki wniosku.

Należy zauważyć, że organ swoją decyzję oparł o art. 35 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, który stanowi, że w przypadku gdy nie są spełnione warunki przyznania pomocy, Agencja informuje o odmowie jej przyznania w formie pisemnej z podaniem przyczyn. W orzecznictwie sądów administracyjnych

wskazuje się, że „pisemna informacja o odmowie przyznania pomocy (...) z powodu niespełniania kryteriów, nie ma z woli ustawodawcy formy decyzji administracyjnej oraz w tej kategorii spraw stosownie do art. 34 ust. 2 u.w.o.w. nie mają w nich co do zasady zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym art. 107 § 3 k.p.a., w zakresie uzasadnienia. Niemniej jednak nie można pominąć faktu, że zgodnie z art. 34 ust. 2 zd. 2 u.w.o.w. w postępowaniu w przedmiocie przyznania pomocy w ramach wskazanych tam działań i poddziałań stosuje się odpowiednio przepisy art. 27 ust. 1 i ust. 2 u.w.o.w. Organ zobowiązany jest zatem m.in. stać na straży praworządności, w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Nie budzi wątpliwości, że odmowa przyznania pomocy winna zawierać stosowne uzasadnienie faktyczne i prawne wyjaśniające stronie przesłanki tego rozstrzygnięcia w sposób umożliwiający kontrolę działania organu zarówno przez podmiot, które ubiegał się o przyznanie pomocy, jak również sąd administracyjny, skoro ustawodawca poddał tę czynność kontroli legalności sprawowanej przez sądy administracyjne” (wyrok WSA w Bydgoszczy z 26.09.2023 r., I SA/Bd 336/23, LEX nr 3620025; por. też np. wyrok WSA w Gdańsku z 8.01.2019 r., III SA/Gd 793/18, LEX nr 2611453).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, Agencja nie dopełniła obowiązku podania przyczyny odmowy przyznania płatności, jak i nie dowiodła, że w sprawie zaszczyt niebudzące wątpliwości przesłanki nieprzyznania pomocy. Uzasadnienie rozstrzygnięcia jedynie lakonicznie wymienia okoliczności faktyczne i nie wskazuje, w jaki sposób wskazane okoliczności uzasadniały odmowę przyznania pomocy.

Jedno z twierdzeń Agencji pojawiające się w piśmie dotyczy stworzenia przez wnioskodawców sztucznych warunków w celu uzyskania płatności. W ocenie Rzecznika twierdzenie to nie zostało w dostatecznym stopniu zbadane i wykazane w rozstrzygnięciu Agencji. Należy wskazać, że 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” utrwalił się w regulacjach Wspólnej Polityki Rolnej w kolejnych okresach programowania i był formułowany w prawie niezmienionym

brzmieniu. Tworzenie sztucznych warunków zostało uznane za naruszenie interesów finansowych UE.

W okresie programowym 2014-2020 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, że warunki wymagane do uzyskania takich korzyści zostały sztucznie stworzone, w sprzeczności z celami tego prawodawstwa<sup>1</sup>. 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 stosowaniu prawa w sposób schematyczny, prowadzący do skutków mijających się z celem, dla którego to prawo zostało ustanowione. Dotyczy to pozyskiwania korzyści w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa unijnego. Z orzecznictwa TSUE wynika, że ustalenie utworzenia sztucznych warunków wymaga zbadania elementu obiektywnego i subiektywnego<sup>2</sup>.

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,

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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 zmywy, 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 projektami<sup>3</sup>.

Stanowisko to zostało zastrzone 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 wnioskującego<sup>4</sup>.

W zaskarżonym rozstrzygnięciu brakuje natomiast jakiegokolwiek wyjaśnienia, w jaki sposób sztuczne warunki zostały utworzone czy zbadania przez organ elementu obiektywnego i subiektywnego utworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania pomocy. Stwierdzenie więzów rodzinnych pomiędzy wnioskodawcami (co samo nawet nie wynika z treści uzasadnienia), nie stanowi wystarczającego potwierdzenia stworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania pomocy. Organ wskazuje jedynie, że w jego ocenie, podpis Pani ██████████ pod wnioskiem został sfałszowany (choć ona sama potwierdziła jego autentyczność). Tym niemniej ze zgromadzonych w sprawie dokumentów nie wynika, by kwestia ta została dotychczas przesądzona bądź choćby uprawdopodobniona w ramach postępowania karnego (brak jest informacji, by wszczęto postępowanie przeciwko wnioskodawcy). Ponadto sam wnioskodawca odniósł się do tej kwestii w wyjaśnieniach skierowanych do Organu, co jednak – jak się wydaje – nie zostało wzięte przez Agencję pod uwagę. Nawet jednak przyjęcie, że podpis faktycznie jest nieautentyczny (co pozostaje kwestią sporną), nie stanowi dostatecznego uzasadnienia dla przyjęcia, że w sprawie stworzone zostały sztuczne warunki. Domniemywać jedynie można, że Organ z samego przypuszczenia sfałszowania podpisu wywiódł stworzenie sztucznych warunków, a w konsekwencji nie znalazł podstaw do wzywania do uzupełnienia braków wniosku (w zakresie podpisu, lecz

---

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

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

kwestia ta jest wysoce wątpliwa i nie wynika jednoznacznie z uzasadnienia rozstrzygnięcia). Tymczasem w świetle powyższych rozważań, taka ocena Organu stanowi daleko idące uproszczenie, niepozostające w związku z przyjmowanym rozumieniem pojęcia tworzenia sztucznych warunków.

Nie jest również jasne, i w najmniejszym stopniu nie wynika z uzasadnienia, w jakim zakresie wnioskodawca nie dopełnił obowiązku prawidłowego wypełnienia wniosku o przyznanie pomocy lub załączenia odpowiednich dokumentów. Można wnioskować, że do takich uchybień doszło jedynie na podstawie fragmentu uzasadnienia, w którym Agencja podkreśla obowiązek dostarczenia prawidłowo wypełnionego wniosku o przyznanie pomocy, który ma zawierać wszystkie niezbędne załączniki. W ocenie Rzecznika szczegółowe wskazanie brakujących elementów wniosku pełni istotną funkcję procesową, jako ważny element uzasadnienia decyzji odmownej, jak i również funkcję edukacyjną, informującą wnioskodawcę jak należy poprawnie wypełniać wnioski o dofinansowanie w przyszłości.

Agencja błędnie również wskazuje na brak obowiązku podejmowania „działań mających na celu mających przyznanie pomocy”, co w kontekście fragmentu uzasadnienia, należy rozumieć jako wzywanie wnioskodawcy do uzupełnienia braków. Jednak, obowiązek taki wynika ze wspomnianego powyżej § 15 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym jeżeli wniosek o przyznanie pomocy nie spełnia innych niż określone w § 14 ust. 1 i 3 wymagań<sup>5</sup> lub został wypełniony nieprawidłowo, Agencja wzywa podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy, w formie pisemnej, do usunięcia braków w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, chyba że zachodzą niebudzące wątpliwości przesłanki nieprzyznania pomocy. Analiza przepisu wskazuje zatem na obowiązek Agencji do wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia, który dezaktualizuje się jedynie w sytuacji stwierdzenia istnienia niebudzących wątpliwości przesłanek nieprzyznania pomocy.

Co istotne, przepis § 15 ust. 1 rozporządzenia stanowił również jedną z podstaw przyjętego rozwiązania, prawdopodobnie (gdyż nie jest to wyjaśnione w uzasadnieniu), w zakresie zajścia niebudzących wątpliwości przesłanek nieprzyznawania pomocy. W świetle faktu, że przesłanki, o które oparł się organ dotyczą stworzenia sztucznych

---

<sup>5</sup> Należy wskazać, że wymagania te dotyczą odpowiednio podania numeru identyfikacyjnego; wpisu do ewidencji producentów; złożenia wniosku we wskazanym terminie lub we właściwym oddziale Agencji (w tym przypadkach wnioski pozostawia się bez rozpoznania), oraz podania adresu podmiotu ubiegającego się o przyznanie pomocy.

warunków, co również nie zostało w wyczerpujący sposób, wynikający z orzecznictwa TSUE, wykazane, w ocenie Rzecznika nie można uznać ich za niebudzące wątpliwości.

Jednocześnie wskazuję, że RPO nie przesądza tego, czy w sprawie istnieją podstawy do uznania, że doszło do stworzenia sztucznych warunków, a jedynie wskazuje, iż analiza uzasadnienia rozstrzygnięcia Organu nie daje podstaw do postawienia takiego zarzutu.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak na wstępie.

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/