



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 4 stycznia 2016 r.

Adam Bodnar

VII.7202.30.2015.AWO

**Pan**  
**Krzysztof Jurgiel**  
**Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi**  
ul. Wspólna 30  
00 – 930 Warszawa

**Wpływają do mnie skargi w związku ze sposobem rozpatrywania przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej jako: Agencja) wniosków o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.** Problemem, zdaniem zgłaszających się do mnie rolników, była nieprecyzyjność przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1164 ze zm.). Ustawa ta została zastąpiona przy nowym okresie programowania nową ustawą z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2015 r., poz. 308 ze zm.).

**Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego nie regulowała w sposób jednoznaczny terminów, w których pracownicy oddziałów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa powinni byli oceniać wpływające wnioski o przyznanie danej płatności pod kątem wystąpienia braków formalnych wniosku.** Natomiast przepis art. 18 tej ustawy w związku z art. 22 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego 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 grudnia 2009 r.) stanowi, że wniosek o płatność może być przez rolnika złożony w dniach od 15 marca do 15 maja. Dodatkowo istnieje możliwość składania wniosków po tym terminie, nie później jednak niż do 9 czerwca. Opóźnienie w złożeniu wniosku skutkuje zmniejszeniem kwoty płatności o 1% za każdy dzień roboczy opóźnienia do 9 czerwca.

**Zgłaszający się do mnie rolnicy podnoszą, że 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. W konsekwencji, w większości przypadków, wezwanie do usunięcia braków formalnych w terminie 7 dni kierowane jest do beneficjentów po terminie, w którym zgodnie z właściwymi przepisami mogą oni złożyć wniosek o przyznanie płatności. Skarżący podkreślają, że pomimo uzupełnienia braków formalnych w terminie wskazanym przez organ i tak w stosunku do nich podejmowana jest decyzja odmawiająca wszczęcia postępowania. W ocenie rolników, którzy kierują do mnie skargi, Agencja kierując wezwanie do uzupełnienia braków formalnych po co najmniej 3 miesiącach od złożenia wniosku ma świadomość, że uzupełnienie jego braków formalnych wpłynie do organu już po 9 czerwca.**

W przedstawianych mi sprawach Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przyjmuje, że datą wszczęcia postępowania administracyjnego na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Za żądanie, na podstawie którego można wszcząć postępowanie, organy uznają dopiero podanie pozbawione braków formalnych. **Tym samym, jeżeli wezwanie do usunięcia braków formalnych jest kierowane do beneficjentów po terminie, w którym beneficjenci mogą złożyć wniosek o przyznanie płatności, tj. po 9 czerwca, to usunięcie tych braków nawet w terminie wskazanym przez organ w wezwaniu nie ma wpływu na rozpatrzenie wniosku. Uzupełnienie braków formalnych po 9 czerwca jest bowiem traktowane jako złożenie wniosku o przyznanie płatności po terminie do tego przewidzianym.**

Zgłaszający się do mnie rolnicy zwracają uwagę, że **tego rodzaju działania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa stoją w sprzeczności z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa**, ponieważ rolnik, uzupełniając w 7-dniowym terminie wniosek jest przeświadczony, że jeśli spełni zadość skierowanemu do niego wezwaniu to jego podanie zostanie merytorycznie rozpatrzone. W praktyce okazuje się jednak, że osoby te otrzymują decyzję odmawiającą wszczęcia postępowania, pomimo uzupełnienia braków formalnych w terminie zakreślonym przez organ.

W tym miejscu zwrócić uwagę trzeba, że brak jednoznacznego określenia w ustawie z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego

terminu, w którym organ administracji byłby zobowiązany do sprawdzenia wniosku w zakresie braków formalnych, skutkowało nie tylko brakiem organizacji pracy pracowników rozpatrujących podania w taki sposób, by zawiadomienie o brakach formalnych było doręczone przed końcem terminu (15 maja lub 9 czerwca), co skutkowało pokrzywdzeniem niedoinformowanych rolników (tym bardziej, że w tym postępowaniu informacje udzielane są tylko na żądanie zainteresowanego – por. art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego). Było to jednak jednocześnie pole do podejmowania arbitralnych decyzji przez organ władzy publicznej. **Nie można bowiem tracić z pola widzenia faktu, że wezwanie do uzupełnienia ewentualnych braków formalnych w tego rodzaju postępowaniach powinno się odbywać w miarę możliwości sprawnie i bez zbędnej zwłoki, właśnie ze względu na termin wynikający z odrębnych przepisów zgodnie, z którym możliwe jest wystąpienie z wnioskiem o płatność. Brak określenia w odpowiednich przepisach terminu, w jakim organ powinien wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia podania obciążonego brakami formalnymi, jak pokazała praktyka, prowadzi do wielu nieprawidłowości.** Działania Agencji, jakie można było zaobserwować w ramach przedstawionych mi skarg stoją w sprzeczności z zasadą ogólną postępowania administracyjnego, wynikającą z art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którą organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

Ponadto, nie można tracić z pola widzenia, że zgłaszający się do mnie rolnicy sygnalizują, iż niejednokrotnie są wprowadzani w błąd przez pracowników Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Albowiem, według informacji, które są im przekazywane przez pracowników Agencji, braki formalne nie mają znaczenia, a najważniejsze jest złożenie wniosku w terminie (nawet jeśli wniosek jest obciążony wadami). Tym samym, beneficjenci nawet w oddziałach ARiMR nie są informowani w sposób rzetelny. W wielu przypadkach nie informowano beneficjentów, że uzupełnienie braków formalnych również musi nastąpić w terminie na składanie wniosków. W gruncie rzeczy prowadzi to do sytuacji, w której to sam rolnik (wnioskodawca) musi ocenić, czy złożony przez niego wniosek jest kompletny, albowiem wezwanie do uzupełnienia braków skierowane przez organ może nastąpić dopiero po kilku miesiącach, a więc już po upływie terminu na złożenie wniosku o przyznanie płatności.

Problem ten został również dostrzeżony przez ustawodawcę, który na gruncie art. 23 nowej ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego z 2015 r., wprowadził zmianę w tym zakresie. W myśl tego przepisu: *W przypadku gdy wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich lub płatności niezwiązanej do tytoniu nie czyni zadość wymaganiom innym niż wskazane w art. 64 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, kierownik biura powiatowego Agencji, niezwłocznie po otrzymaniu tego wniosku, informuje*

*rolnika o stwierdzonych brakach oraz o skutkach ich nieusunięcia w terminie, w jakim można dokonać poprawek zgodnie z przepisami, o których mowa w art. 1 pkt 1, chyba że ten termin upłynął. Przepisu art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się.*

**O ile z zadowoleniem należy odnotować chęć uregulowania tej kwestii na gruncie nowej ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, o tyle moje wątpliwości budzi użycie na gruncie tego rodzaju regulacji sformułowania „niezwłocznie”. Niewątpliwie, w tych postępowaniach w dużej mierze istotny jest czas, w jakim dany wniosek zostanie rozpatrzony. Jak pokazała praktyka w działaniu organów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa brak precyzyjnie określonych wymogów również w stosunku do działania organu wiązał się z odmienną interpretacją obowiązujących przepisów przez różne oddziały tego organu w Polsce. Zmiana obowiązującego zatem w tej materii prawa powinna zmierzać do uproszczenia obowiązującej procedury, ale uproszczenie to powinno odbywać się z uwzględnieniem potrzeb uczestników danego postępowania. Zarówno organy Agencji, jak i sami wnioskodawcy są zainteresowani precyzyjnym określeniem terminu, w którym organ powinien oceniać kompletność złożonego wniosku. Brak jednoznacznego określenia terminu w nowej ustawie może znowu doprowadzić do wielu nieprawidłowości. Trudno bowiem obarczać organy Agencji, które i tak wywiązują się z dużej ilości zadań, koniecznością wykładania pojęcia „niezwłocznie”.**

W tym miejscu odnieść trzeba się do art. 2 Konstytucji RP i wynikającej z tego przepisu zasady przyzwoitej legislacji i ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa. Z wynikających z tego przepisu zasad wynika obowiązek tworzenia przepisów jasnych i klarownych (określoność prawa). **Tym samym zakazuje się używania pojęć, które umożliwiałyby dowolną interpretację. Należy zwrócić uwagę na to, że pojęcia nieostre mogą być używane w legislacji, ale tylko wtedy, gdy jest to usprawiedliwione i konieczne. W prawie administracyjnym, charakteryzującym się brakiem równorzędności podmiotów, pojęcia nieostre powinny być stosowane ze szczególną ostrożnością.** Dodać trzeba, że skutkiem braku określenia na gruncie nowej ustawy jednoznacznego terminu, w którym wniosek może zostać oceniony pod względem ewentualnego wystąpienia braków formalnych będzie budził także wątpliwość po stronie obywatela, co do tego, kiedy to organ naruszył „niezwłoczne” rozpatrzenie wniosku pod kątem jego kompletności. Odwołanie się na gruncie tego rodzaju aktu do nieprecyzyjnego pojęcia, gdzie w grę wchodzi konieczność szybkiego i rzetelnego działania ze strony organów, mając na względzie również odpowiednie przepisy prawa UE, pociągnie za sobą utrudnienie w pracy organów ARiMR (które mogą różnie rozumieć pojęcie niezwłocznie) oraz nie będzie sprzyjało budowie zaufania obywateli do działań państwa i stanowionego

przezeń prawa, a także do pracy samej Agencji. Przepisy tego rodzaju w dużej mierze utrudnią także realizację celów nałożonych przez Unię Europejską na Polskę.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Podpis na oryginale

Do wiadomości:

**Pan Daniel Obajtek**

**p.o. Prezesa ARiMR**

**Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa**

ul. Poleczki 33

02 – 822 Warszawa