

Skuteczność ochrony prawnej uprawnionych do korzystania ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

1. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013¹ stanowi kontynuację, a jednocześnie rozwinięcie programu poprzedniego, realizowanego w latach 2004–2006. Nowy program uwzględnia strategiczne wytyczne Wspólnej Polityki Rolnej, w szczególności przyjęte na poziomie Wspólnoty priorytety w postaci głównych kierunków wsparcia (cele, osie oraz działania) rozwoju obszarów wiejskich.

Określenie priorytetów wprowadziła nowa wspólnotowa regulacja prawna – przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)². Wsparcie to służyć ma osiągnięciu następujących celów (priorytetów):

- a) poprawie konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji,
- b) poprawie środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami,
- c) poprawie jakości życia na obszarach wiejskich oraz różnicowania działalności gospodarczej.

Działania podejmowane w ramach wsparcia zdecydowanie wykraczają poza rolnictwo oraz leśnictwo jako działy gospodarki narodowej, obejmując całokształt życia społecznego i gospodarczego na wsi (kształtowanie infrastruktury, usługi dla ludności i gospodarki wiejskiej, podejmowanie działalności nierolniczej i rozwój mikroprzedsiębiorstw) oraz ochronę środowiska na terenach wiejskich. Istotnym novum niniejszej regulacji jest określenie wymagań co do proporcji przeznaczenia ogółu środków, w skali krajowej, na realizację poszczególnych celów, nazywanych

1 Ogłoszony w formie załącznika do obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2007 r. (M.P. Nr 94, poz. 1035).

2 Dz.U. UE.L. 277, 21.10.2005, s. 1–40 z późn. zm.

„osiami wsparcia”³. W ramach osi, w kolejnych latach realizacji wsparcia, podział środków na działania określa plan finansowy PROW 2007–2013. Przy szerokim ujęciu zakresu przedmiotowego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich rośnie wachlarz i liczba potencjalnych beneficjentów, albowiem ze wsparcia mogą korzystać nie tylko rolnicy, ale wszyscy mieszkańcy wsi.

2. Przy dużej liczbie potencjalnych beneficjentów i ograniczonej wielkości środków finansowych szczególnie istotnego znaczenia nabiera konstrukcja modelu organizacyjno–prawnego dystrybucji środków. W modelu tym kluczowe są trzy elementy:

- 1) przesłanki udzielenia wsparcia – wymagania stawiane ubiegającym się o jego uzyskanie o charakterze podmiotowym, jak i przedmiotowym, zróżnicowane w zależności od rodzaju działania podejmowanego w ramach poszczególnych osi,
- 2) instrument organizujący udzielenie wsparcia – decyzja administracyjna lub umowa,
- 3) mechanizmy (procedury) gwarantujące realizację celu wsparcia, zapewniające z jednej strony, iż uprawniony beneficjent spełniający określone prawem wymagania wsparcie uzyska, z drugiej zaś, iż wsparcie to zostanie wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Nowy model organizacyjno–prawny wsparcia rozwoju obszarów wiejskich konstruuje, oprócz legislacji Unii Europejskiej, także ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem EFRROW⁴. Regulację uzupełniają rozporządzenia wykonawcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W legislacji krajowej przyjęto regułę, iż każdy z kierunków działania w ramach poszczególnych osi jest unormowany odrębnym rozporządzeniem ministra, co przy znacznym katalogu działań korzystających ze wsparcia powoduje, że łączna liczba rozporządzeń wykonawczych przekracza 20, co może rodzić problem równoprawnego traktowania beneficjentów przy poszczególnych formach pomocy.

Zróżnicowanie przesłanek udzielania pomocy, wynikające z różnorodności celów i działań, jest oczywiście uzasadnione i zrozumiałe. Gdy chodzi o przesłanki natury podmiotowej, podstawowe wymogi określają przepisy rozporządzenia Rady (UE) nr 1698/2005 oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. Rozporządzenie Rady używa określenia „beneficjent”, którym może być: podmiot gospodarczy, podmiot lub przedsiębiorstwo, publiczne lub prywatne, odpowiedzialne za realizację operacji lub otrzymujące wsparcie⁵. Zgodnie zaś z powoływanym przepisem

3 Por. art. 17 rozporządzenia nr 1698/2005.

4 Dz.U. Nr 64, poz. 427 z późn. zm.

5 Art. 2h rozporządzenia nr 1698/2005.

ustawy, pomoc jest przyznawana na wniosek osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, jeżeli wnioskodawca spełnia warunki przyznania pomocy określone w przepisach Unii Europejskiej⁶ oraz w przepisach poszczególnych rozporządzeń wykonawczych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wydanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Sposób skonstruowania wymogów (warunków) uzyskania pomocy w dyspozycji przepisów rozporządzeń wykonawczych decyduje o kręgu potencjalnych uprawnionych. Regulacja tych wymogów jest wyrazem woli decydenta politycznego, który przyznaje środki na określone cele (osie) i działania (PROW na lata 2009–2013) i reguluje, kto spośród podmiotów prawa jest uprawniony do uzyskania pomocy w ramach poszczególnych działań. Regulacje rozporządzeń wykonawczych w tym zakresie mogą być oczywiście przedmiotem krytycznych ocen. Zgodnie z tytułem opracowania skoncentrujemy się wszakże na problemach ochrony prawnej podmiotów uprawnionych (a więc spełniających prawem określone wymagania) do uzyskania należytej pomocy. Przez ochronę prawną należy rozumieć środki i mechanizmy prawne służące wyegzekwowaniu uprawnień wynikających z przepisów materialnoprawnych.

3. Model organizacyjno–prawny egzekwowania uprawnień jest konsekwencją wyboru przez ustawodawcę podstawowego instrumentu organizującego wsparcie – decyzja administracyjna lub umowa; ewentualnie rozwiązania kombinacyjne, łączące z sobą elementy działań o charakterze władczym oraz niewładczym, mogą być również wykorzystane, o czym świadczy obowiązująca ustawa. Przy znacznej rozbudowie kierunków wsparcia, ustawa reguluje udzielenie pomocy na podstawie decyzji administracyjnej w 11-stu kategoriach działań, natomiast umowa jest instrumentem organizującym wsparcie w 12-stu rodzajach działań wspierających rozwój obszarów wiejskich⁷. W uzasadnieniu projektu ustawy brak jest wyjaśnienia co do takiego doboru instrumentów udzielania pomocy. Wprawdzie nie ma spraw ze swej istoty cywilnych lub administracyjnych, a wola ustawodawcy decyduje o tym, czy konkretna sprawa będzie załatwiona w trybie cywilnoprawnym czy administracyjnoprawnym⁸. Jednakże nie znaczy to, aby ustawodawca mógł sobie dobierać instrumenty prawne w sposób całkowicie dowolny; musi bowiem liczyć się z prawami rozwoju społecznego i realnym układem stosunków⁹. Ocena adekwatności zastosowanych instrumentów wymaga pogłębionych badań empirycznych. W tym miejscu ograniczyć się należy do prostej konstatacji, że decyzja winna mieć zastosowanie tam, gdzie udzielana pomoc przybiera postać działań schematycznych, szablonowo-

6 Chodzi tu o przepisy samego rozporządzenia nr 1698/2005 oraz przepisy Unii Europejskiej wydane w trybie tego rozporządzenia.

7 Por. art. 20 oraz 22 w zw. z art. 5 ustawy.

8 J. Starościak, *Administracja, Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, s. 120.

9 A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 15.

wych wręcz masowych; umowa wówczas, gdy potrzebne jest zindywidualizowanie warunków wykorzystania pomocy dla realizacji złożonych procesów np. procesów inwestycyjnych¹⁰. Co jednak istotne, żaden z mechanizmów – decyzja czy umowa – nie został zastosowany w „czystym”, klasycznym modelu. Model postępowania administracyjnego ukształtowany przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego¹¹ został zmodyfikowany poprzez zastosowanie cywilnoprawnej reguły rozkładu ciężaru dowodu. Natomiast odmowa zawarcia umowy przez organ właściwy w sprawach dotyczących przyznawania pomocy poddana jest, co do swej legalności, kontroli sądu administracyjnego.

4. Na mocy art. 21 ust. 1 ustawy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych w przepisach Unii Europejskiej do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej, stosuje się przepisy k.p.a., chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Modyfikacje modelu postępowania określa ust. 2 powołanego przepisu, a mianowicie:

W postępowaniu w sprawie dotyczącej przyznania pomocy organ, przed którym toczy się postępowanie:

- 1) stoi na straży praworządności;
- 2) jest obowiązany w sposób wyczerpujący rozpatrzeć 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; przepisu art. 81 k.p.a. nie stosuje się.

Istotną zmianę w postępowaniu dowodowym modelowego postępowania administracyjnego wprowadza przepis art. 21 ust. 3 ustawy ustalając regułę, iż ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne – jest to reguła charakteryzująca cywilnoprawną metodę regulacji stosunków społecznych, a sformułowanie przepisu jest powtórzeniem treści art. 6 Kodeksu cywilnego¹². W konsekwencji to strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu w sprawie przyznania pomocy są obowiązane przedstawiać dowody oraz dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek. W klasycznym postępowaniu administracyjnym organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy

10 Szerzej na ten temat por. S. Prutis, Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” Białystok 2009, t. 7.

11 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000, Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), zwana dalej k.p.a.

12 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), zwana dalej kc.

(art. 77 § 1 k.p.a.). W postępowaniu administracyjnym w sprawach przyznania pomocy obowiązek zebrania, a więc dostarczenia materiału dowodowego, ciąży na stronach postępowania, natomiast organ ma obowiązek „w sposób wyczerpujący rozpatrzeć cały materiał dowodowy” (art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy).

Wprowadzenie cywilnoprawnej reguły rozkładu ciężaru dowodu oraz ograniczenie obowiązku organu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do wyczerpującego rozpatrzenia, przedstawionego przez strony, materiału dowodowego osłabia niewątpliwie pozycję procesową strony. Pogłębiona ocena wprowadzonych modyfikacji w postępowaniu będzie możliwa po zebraniu praktycznych doświadczeń, w szczególności orzecznictwa organów ARiMR oraz sądów administracyjnych. *Prima facie* modyfikacja procedury administracyjnej zasługuje na aprobatę. Zwrócić należy uwagę, iż uproszczony model postępowania administracyjnego ma zastosowanie „w sprawie dotyczącej przyznania pomocy, a zatem wówczas, gdy organ rozstrzyga (pozytywnie lub negatywnie) o zasadności wniosku o udzielenie pomocy (płatności) na rzecz beneficjenta. O ewentualnym zwrocie środków przyznanych bezzasadnie organ rozstrzyga, stosując w pełni model procedury k.p.a., w którym organ ma obowiązek zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy. Rozwiązanie takie zgodne jest z poczuciem sprawiedliwości. W sytuacji, gdy rolnik ubiega się o uzyskanie pomocy, ma obowiązek przedstawienia dowodów potwierdzających uprawnienia do jej uzyskania, pod rygorem odmowy przyznania pomocy. Pod rządami poprzedniej regulacji ustawowej, kiedy k.p.a. miał pełne zastosowanie, rolnicy często składali wnioski nie w pełni udokumentowane licząc, że potrzebny materiał zgromadzi organ, który także wyjaśni kwestie wątpliwe, czy sporne co do tytułu prawnego władania gruntami przez wnioskodawcę. Nie można zwalniać rolników z obowiązku zadbania o swoje sprawy; wszakże *vigilantibus leges scriptae sunt* (prawa są pisane dla przezornych, czujnych, czyli dbających o swoje sprawy).

Dodać należy, że strony nie zostają pozbawione pomocy organu w toku postępowania. Organ udziela stronom niezbędnych pouczeń co do okoliczności faktycznych i prawnych mających wpływ na ich sytuację prawną, a także zapewnia stronom czynny udział w każdym stadium postępowania. Modyfikacja klasycznych reguł k.p.a. polega na tym, iż działanie organu następuje „na żądanie stron”, a nie z urzędu. Kategorie sformułowania „na żądanie” oznacza – zdaniem moim – iż bez wyraźnego wniosku strony organ nie ma obowiązku działania w ww. zakresie.

Modyfikacja przepisów k.p.a. w postępowaniu administracyjnym w sprawie przyznania pomocy zawiera także rozwiązania niewątpliwie korzystne dla stron. Mam tu na uwadze ustawowe zakreślenie terminu do rozpatrzenia odwołania od decyzji w sprawie przyznania pomocy, który wynosi dwa miesiące od dnia otrzymania odwołania, a także ustanowienie zasady, że wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji organu pierwszej instancji. A zatem w przypadku przyznania

rolnikowi pomocy finansowej kwestionowanie jej wysokości w trybie odwoławczym nie pozbawia możliwości uzyskania kwoty już przyznanej przed wydaniem decyzji ostatecznej.

Oceniając generalnie modyfikacje w postępowaniu administracyjnym kończącym się decyzją w sprawie przyznania pomocy, stwierdzić należy, iż istnienie cywilnoprawnej reguły rozkładu ciężaru dowodu nie wprowadza – zdaniem moim – istotnych zmian co do poziomu ochrony uprawnień w trybie postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego.

5. Zastosowanie umowy jako instrumentu organizującego udzielenie pomocy w rozwoju obszarów wiejskich oznacza poddanie relacji pomiędzy stronami regułom i mechanizmom prawa cywilnego. Cywilna metoda regulacji prawnej stosunków społecznych, skonstruowana na autonomii woli równorzędnych podmiotów i zasadzie swobody umów, zapewnia skuteczną ochronę praw i interesów stron po zawarciu umowy. Problem polega na skonstruowaniu mechanizmu, który ma zapewnić możliwość zawarcia umowy rolnikowi spełniającemu warunki do uzyskania pomocy z którym Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa odmawia zawarcia stosownej umowy. Udzielanie wsparcia należy do ustawowych kompetencji Agencji i jej organów, a zatem jest to nie tylko uprawnienie, ale i obowiązek działania w zakresie swojej właściwości, które może być kontrolowane i egzekwowane w trybie nadzoru ministra. Chodzi wszakże o przyznanie instrumentu prawnego samemu zainteresowanemu rolnikowi (mieszkańcowi wsi), za pomocą którego mógłby wyegzekwować uprawnienie do uzyskania pomocy, czyli doprowadzić do zawarcia umowy z Agencją.

Prawo cywilne dysponuje oczywiście instrumentem regulującym obowiązek zawarcia umowy. Zgodnie z przepisem art. 64 kc. prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek danej osoby do złożenia oznaczonego oświadczenia woli zastępuje to oświadczenie, a regułę tę potwierdza przepis egzekucyjny art. 1047 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego¹³. Jak wyjaśnia orzecznictwo sądów powszechnych, jeżeli ustawa nakłada na podmiot obowiązek złożenia oświadczenia woli, to obowiązek ten może być realizowany przed sądem na podstawie art. 64 kc., jeśli tylko regulacja ustawowa pozwala na ustalenie podmiotu zobowiązanego, uprawnionego oraz treści roszczenia (oświadczenia woli, które może złożyć zobowiązany). Nie jest również konieczne, aby przepisy wyraźnie wskazywały tę drogę dochodzenia roszczenia. Trzeba wszakże zaznaczyć, że przepis art. 64 kc. określa jedynie prawne konsekwencje uprawnomocnienia się orzeczenia stwierdzającego obowiązek danej osoby do złożenia oznaczonego oświadczenia woli. Nie może być on jednak

13 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.), zważna dalej kpc.

traktowany jako samodzielne źródło tego obowiązku – ten bowiem winien wynikać zawsze z określonej czynności prawnej bądź też przepisu ustawy¹⁴.

W przepisach ustawowych (a także w rozporządzeniach wykonawczych) regulujących zasady udzielania pomocy w rozwoju obszarów wiejskich przy wykorzystaniu umowy nie znajdziemy normy prawnej, z której można by wyprowadzić roszczenie beneficjenta o zawarcie umowy, możliwe do wyegzekwowania w trybie art. 64 kc. i 1047 k.p.c. Rozważenia wymaga kwestia, czy taki obowiązek zawarcia umowy przez Agencję można wydedukować ze zdarzeń prawnych (decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego).

6. Instytucje prawne usytuowane „na styku” kilku dziedzin prawa rodzą zawsze szczególne problemy, gdy chodzi o wzajemne relacje. Dotyczy to także styku sfery administracji publicznej i prawa prywatnego, gdy rozstrzygnięcie podejmowane przez organ administracji publicznej poprzedza lub stanowi nawet przesłankę do zawarcia umowy. Te działania czy rozstrzygnięcia organu mogą przybierać różny stopień sformalizowania.

W sytuacji, gdy działanie organu przybiera formę decyzji administracyjnej, poprzedzającej zawarcie umowy, konsekwencje w dziedzinie skutków prawnych były i są regulowane aktualnym modelem normatywnym postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego¹⁵.

W sferze dysponowania nieruchomościami państwowymi na rzecz osób fizycznych, pod koniec lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku, zastosowano złożony mechanizm – decyzja administracyjna + umowa cywilnoprawna, zapewniający organom administracji władcze ustalanie kandydatów na nabycie, a jednocześnie umożliwiający przeniesienie własności zgodnie z regułami prawa cywilnego. Taka konstrukcja prawna miała zastosowanie przy sprzedaży przez państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych¹⁶, sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych¹⁷, a także oddawania terenów na obszarze miast w użytkowanie wieczyste. Decyzja administracyjna, pozytywna lub negatywna dla kandydata na nabywcę, podlegała kontroli w trybie administracyjnym.

Gdy chodzi o relacje pomiędzy decyzją administracyjną a umową, doktryna i orzecznictwo sądowe tamtego okresu wypracowały następujące stanowisko. Decyzja administracyjna jest konieczną przesłanką przeniesienia lub ustanowienia prawa

14 Wyrok SA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2008 r., I ACa 1050/07, tezy 1 i 6, LEX nr 466433.

15 Naczelny Sąd Administracyjny został powołany ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8); natomiast dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne funkcjonuje od 1 stycznia 2004 r.

16 Na podstawie ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz.U. Nr 31, poz. 132).

17 Na podstawie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 z późn. zm.).

w drodze umowy (sprzedania lub oddania w użytkowanie wieczyste). Dlatego też zawarcie umowy bez takiej decyzji powodowałoby jej nieważność. Jednakże „decyzja ta jako akt o znaczeniu administracyjnoprawnym nie rodzi u adresata roszczeń cywilnoprawnych o ustanowienie użytkowania wieczystego, które mogłyby być dochodzone przed sądem”¹⁸. A zatem, choć ustalenie kandydata na nabywcę było konieczną przesłanką ważności zawieranej umowy, ustalony decyzją kandydat mógł egzekwować swoje uprawnienie jedynie przy użyciu środków administracyjnoprawnych, roszczenie o zawarcie umowy mu nie przysługiwało.

Uznając, iż właściwym źródłem praw i obowiązków stron jest umowa cywilnoprawna, Izba Cywilna Sądu Najwyższego, działając w pełnym składzie, podjęła uchwałę z dnia 28 kwietnia 1964 r., w której zaprezentowała stanowisko broniące autonomii stosunku cywilnoprawnego. Chociaż akt administracyjny jest przesłanką ważności umowy, to późniejsze uchylenie aktu administracyjnego, po zawarciu na jego podstawie umowy, nie powoduje samo przez się nieważności umowy, albowiem jest ona w pełni samodzielłą czynnością prawną z zakresu prawa cywilnego i podlega normom prawa cywilnego przy ocenie jej ważności. Okoliczności, z powodu których nastąpiło uchylenie decyzji, mogą mieć oczywiście znaczenie dla oceny w świetle prawa cywilnego ważności umowy cywilnoprawnej lub dopuszczalności uchylenia się od skutków prawnych zawartego w niej oświadczenia¹⁹.

Zastosowanie mechanizmu decyzji w prawnej regulacji obrotu nieruchomości państwowymi miało na celu kontrolę administracji państwowej nad wyborem kręgu nabywców, bez zapewnienia beneficjentom tych decyzji skutecznej ochrony uprawnień ustawowych. Dopiero wprowadzenie sądowej kontroli legalności działania administracji uruchomiło mechanizm ochrony uprawnień w płaszczyźnie administracyjnoprawnej. Nie wzmocniło to wszakże ochrony w płaszczyźnie cywilnoprawnej, którą zapewnić może jedynie przyznanie beneficjentowi roszczenia do zawarcia umowy.

7. Zastosowanie umowy jako mechanizmu prawnego udzielania pomocy w rozwoju obszarów wiejskich zrodziło pytanie o środki prawne ochrony zainteresowanego rolnika, ubiegającego się o pomoc, któremu organy Agencji odmawiają jej udzielenia nie zawierając umowy lub uchylając się od jej zawarcia. Przyczyny tej odmowy mogą być przy tym różnorodne, zarówno merytoryczne (niespełnienie prawem określonych wymagań przez zainteresowanego, brak środków finansowych na dany rodzaj działania), jak i natury formalnej (złożenie wniosku o pomoc bez stosownych dokumentów czy z przekroczeniem terminu).

18 F. Błahuta (et.al.), Kodeks cywilny – Komentarz, t. 1, Warszawa 1972, s. 653.

19 Uchwała SN z dnia 28 kwietnia 1964 r., III CO12/64, OSPIKA 1965, nr 1.

Pierwsza regulacja prawna systemu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, mająca za podstawę ustawę z dnia 28 listopada 2003 r.,²⁰ nie zawierała rozwiązań w tym zakresie. Prawdą jest, iż ta pierwsza regulacja prawna korzystała z umowy, jako instrumentu organizującego pomoc, w wąskim zakresie²¹. Problem został podjęty przez doktrynę i orzecznictwo sądów administracyjnych.

Gdy chodzi o charakter prawny czynności poprzedzających zawarcie umowy o udzielenie pomocy, orzecznictwo sądów administracyjnych nie było jednolite. Zgodnie akceptowano pogląd, iż przy rozważaniu zagadnienia, jakie warunki muszą być spełniane, aby przed zawarciem umowy można było wyróżnić sprawę administracyjną, w której rozstrzyga się władczo o zawarciu lub odmowie zawarcia umowy, decydujące znaczenie ma to, czy przepisy ustawowe przyznają danemu organowi władcze kompetencje w fazie rozpatrywania wniosku, poprzedzającego zawarcie umowy.

Pogląd, że zawarcie umowy jest poprzedzone postępowaniem administracyjnym, został szeroko uzasadniony w wyroku NSA z dnia 8 czerwca 2006 r.²² Zdaniem Sądu, uregulowania ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju²³ wskazują na istnienie wyraźnie wyodrębnionych dwóch etapów postępowania w sprawach dofinansowania projektów działań. Pierwszy etap wszczynany na skutek wniosku podmiotu ubiegającego się, służy rozpoznaniu tego wniosku przez odpowiedni organ i kończy się przyznaniem albo odmową przyznania dofinansowania (art. 26 ust. 2 ustawy). Po pozytywnym dla strony zakończeniu pierwszego etapu, tj. po przyznaniu dofinansowania, dochodzi do etapu drugiego, którym jest zawarcie umowy, określającej warunki dofinansowania projektu (art. 26 ust. 5 ustawy). Rozstrzygnięcia podejmowane w pierwszym etapie mają charakter rozstrzygnięć władczych i jednostronnych. Ich treścią jest albo stworzenie przesłanki do zawarcia umowy, albo odmowa zawarcia umowy. Użyte przez ustawodawcę określenie „przyznaje” dofinansowanie należy interpretować jako stworzenie podstawy prawnej do wydania przez Agencję (którą należy traktować jako organ o charakterze funkcjonalnym) decyzji administracyjnej. W konsekwencji Sąd przyjął, iż odmowa przyznania takiego dofinansowania następuje decyzją administracyjną, która podle-

20 Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U. Nr 229, poz. 2273).

21 Na 8 kategorii zadań wspierających w 7-miu pomoc była udzielana w drodze decyzji administracyjnej; jedynie pomoc techniczna dla jednostek organizacyjnych i organów realizujących zadania udzielana była na podstawie umowy (art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z 28.11.2003 r.). Rozporządzenie MRiRW z dnia 8 września 2004 r. w sprawie Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” w pkt. 3.1.2. wprowadziło działanie „ulätwianie startu młodym rolnikom”, któremu wsparcia udzielano w oparciu o zawieraną umowę.

22 II GSK 63/06, LEX nr 188514.

23 Dz.U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm. Ustawa ta zawierała uprawnienia ustawowe do wydania rozporządzeń wykonawczych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, regulujących udzielanie pomocy na poszczególne działania, stąd konstrukcje prawne w niej zawarte stanowią podstawę ustawową rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych.

ga kontroli sądu administracyjnego stosownie do art. 3 § 2 pkt 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁴

Zaprezentowane stanowisko okazało się dominującym; nie uzyskało wszakże powszechnej akceptacji²⁵. W uchwale 7 sędziów z dnia 29 marca 2006 r., wydanej na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych²⁶, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że odmowa udzielenia pożyczki prowadzącemu zakład pracy chronionej przez samorząd województwa, nie jest sprawą sądownoadministracyjną w rozumieniu art. 1 w zw. z art. 3 u.p.p.s.a. W konsekwencji Sąd uznał, że na odmowę udzielenia pożyczki nie przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Sąd podkreślił, iż zawieranie umów jest domeną prawa cywilnego, a podejmowane w tym zakresie czynności mają charakter cywilnoprawny²⁷. Za cywilnoprawnym charakterem czynności dotyczących dofinansowania projektu na podstawie ustawy o Narodowym Planie Rozwoju opowiedział się NSA w wyroku z dnia 20 września 2006 r.²⁸ stwierdzając, że w sprawach dotyczących dofinansowania działania „ułatwianie startu młodym rolnikom”, w sytuacji gdy beneficjentem jest osoba fizyczna, ustawodawca nie przewidział na żadnym etapie postępowania załatwienia wniosku w formie decyzji administracyjnej albo innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a.

Wobec rozbieżności w orzecznictwie NSA, zagadnienie zostało rozważone w składzie powiększonym, który podjął uchwałę, iż odrzucenie wniosku, o którym mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o Narodowym Planie Rozwoju, następuje w formie decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie art. 26 ust. 2 tej ustawy²⁹. Uchwała została przyjęta większością głosów, przy zgłoszeniu zdania odrębnego przez 2 sędziów. Argumentacja zwolenników koncepcji cywilistycznej jest następująca: złożenie prawidłowo wypełnionego i kompletnego wniosku oraz spełnienie warunków merytorycznych (tzw. kryteriów dostępu) rodzi po stronie wnioskodawcy uprawnienie do otrzymania premii na warunkach i w wysokości ściśle określonych w aktach normatywnych, według kolejności złożenia wniosków w ramach dostępnych środków. Taki wnioskodawca uzyskuje prawo podmiotowe do otrzymania premii. Nie chodzi tu bowiem o wybór podmiotów spośród wnioskodawców, lecz uprawnienie każdego z nich. Skoro zaś realizacja tego uprawnienia następuje przez zawarcie umowy cywilnoprawnej, to w razie odmowy jej zawarcia z jakichkolwiek przyczyn przysługuje wnioskodawcy dochodzenie tego uprawnienia w postępowaniu cywil-

24 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), zwana dalej u.p.p.s.a.

25 Szerzej na ten temat patrz: D. Łobos–Kotowska, Charakter prawny odmowy przyznania środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7.

26 Dz.U. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.

27 Uchwała NSA z dnia 29 marca 2006 r., I GPS 1/06, ONSAiWSA 2006, nr 4, poz. 95.

28 II GSK 95/06, LEX nr 273687.

29 Uchwała NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS3/06, ONSAiWSA 2007, nr 3, poz. 59.

nym przed sądem powszechnym. Nie zachodzi więc sytuacja braku ochrony sądowej przez bezpodstawnym – bezprawnym pozbawieniem powyższego uprawnienia. Ustawowa regulacja, według której administracja publiczna wykonuje powierzone jej zadania w formach właściwych prawu cywilnemu, powoduje wyłączenie takich form jej działania spod kontroli sądów administracyjnych, poddając te formy działania jurysdykcji sądów powszechnych w postępowaniu cywilnym, stosownie do przepisów art. 1 i 2 kpc. oraz art. 3 u.p.p.s.a.³⁰. W konkluzji uzasadnienia zdania odrębnego jego autor stwierdza, że odrzucenie wniosku, o którym mowa w sentencji, nie jest ani decyzją administracyjną, ani aktem czy czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a.

8. Przedstawione kontrowersje co do charakteru prawnego odmowy przyznania pomocy, udzielonej na podstawie umowy, zostały w części rozstrzygnięte przez ustawodawcę w ustawie z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich³¹. Nowa regulacja prawna, eliminując część kwestii spornych, rodzi szereg nowych, nie mniej istotnych wątpliwości. Chodzi o regulację przepisu art. 22 ustawy, określającego procedurę przyznawania pomocy na podstawie umowy, zawieranej w formie pisemnej pod rygorem nieważności (art. 22 ust. 1). Wymóg formy pisemnej *ad solemnitatem* jest uzasadniony, a interpretacja reguły nie nasuwa żadnych wątpliwości, czego nie można powiedzieć o kolejnych przepisach art. 22 ustawy.

Zgodnie z postanowieniem art. 22 ust. 2, do postępowań w sprawach przyznania pomocy na podstawie umowy prowadzonych przez podmioty wdrażające nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, z wyjątkiem przepisów dotyczących właściwości miejscowej organów, wyłączenia pracowników organu, doręczeń i wezwań, udostępniania akt, a także skarg i wniosków; przepisy art. 21 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.

Ustawodawca rozstrzygnął zatem, iż zawarcie umowy poprzedzone jest postępowaniem prowadzonym przez podmiot wdrażający, które ma charakter postępowania administracyjnego. Zakres stosowania przepisów k.p.a. jest ograniczony i wyraźnie określony – właściwość miejscowa organów, wyłączenie pracowników, doręczenia i wezwania oraz udostępniania akt.

Odpowiednie stosowanie przepisów art. 21 ust. 2 i 3 ustawy do postępowania poprzedzającego zawarcie umowy oznacza zbliżenie modelu tego postępowania do procedury przyznania pomocy na podstawie decyzji administracyjnej, gdzie też mają zastosowanie reguły określone tymi przepisami. Identyczne są zasady postępowania dowodowego, zgodnie z którymi ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne. Organ nie ma obowiązku zbiera-

30 Uzasadnienie zdania odrębnego sędziego NSA J. Kacprzaka, jw.
31 Ustawa weszła w życie dnia 11 kwietnia 2007 r.

nia materiału dowodowego „w sposób wyczerpujący”. W postępowaniu poprzedzającym zawarcie umowy to prowadzący je organ „stoi na straży praworządności”. Co oznacza usytuowanie organu w pozycji potencjalnie wyższej względem strony i pozwala zaliczyć postępowanie do kategorii postępowań administracyjnych.

Co do przebiegu postępowania wiadomym jest, iż wszczęcie następuje na wniosek. Natomiast forma zakończenia nie jest prawnie sprecyzowana, aczkolwiek merytoryczne zakończenie polega na władczym rozstrzygnięciu o zawarciu lub odmowie zawarcia umowy. W przypadku rozstrzygnięcia pozytywnego, procedura nie przewiduje żadnego oświadczenia woli czy wiedzy ze strony organu. Po prostu organ podejmuje czynności przygotowawcze do zawarcia pisemnej umowy. W przypadku, gdy nie są spełnione warunki przyznania pomocy, podmiot wdrażający informuje wnioskodawcę w formie pisemnej o odmowie jej przyznania z podaniem przyczyn odmowy. W sytuacji odmowy przyznania pomocy, wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia do sądu administracyjnego skargi, na zasadach i w trybie określonym dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a. (art. 22 ust. 3 i 4 ustawy).

Z dwóch stanowisk prezentowanych w orzecznictwie NSA co do możliwości egzekwowania uprawnień do uzyskania pomocy przyznawanej na podstawie umowy (uznanie odmowy zawarcia umowy za decyzję administracyjną, bądź tryb cywilnoprawny), ustawodawca przyjął trzecie rozwiązanie. Przyznanie pomocy na podstawie umowy następuje w toku postępowania administracyjnego, jedynie częściowo regulowanego przepisami k.p.a. O rozstrzygnięciu negatywnym – odmowie przyznania pomocy – podmiot wdrażający informuje na piśmie wnioskodawcę, któremu ustawodawca przyznaje ochronę sądową w postaci skargi do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jest to wszakże skarga na zasadach i trybie określonym dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem, kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne (niż określone w pkt 1–3) akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Komentatorzy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przyjmują, że przedmiotem skargi przewidzianej w art. 3 § 2 pkt 4 może być akt lub czynność, który odpowiada następującym wymogom:

- 1) nie może mieć charakteru decyzji lub postanowienia wydawanych w postępowaniu jurysdykcyjnym, egzekucyjnym lub zabezpieczającym i zaskarżalnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 1–3;
- 2) musi mieć charakter zewnętrzny, tj. musi być skierowany do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi wydającemu dany akt lub podejmującemu czynność;

- 3) musi być skierowany do indywidualnego podmiotu;
- 4) musi mieć charakter publicznoprawny (z zakresu administracji publicznej);
- 5) musi „dotyczyć” uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa³².

Wymienionym warunkom odpowiada akt organu polegający na odmowie udzielenia pomocy, czy – inaczej mówiąc – odmowy realizacji uprawnienia do uzyskania pomocy, wynikającego z przepisów prawa, regulujących przyznanie pomocy finansowej w ramach konkretnego działania wspierającego rozwój obszarów wiejskich. W trybie omawianego przepisu mogą być zaskarżane odmowy uznania, stwierdzenia albo realizacji przez właściwy organ administracji publicznej uprawnień wynikających bezpośrednio z przepisów prawnych, jeżeli przepisy te nie przewidują formy decyzji administracyjnej deklaratoryjnej o stwierdzeniu takich uprawnień, a organy administracyjne odmawiają takiego zachowania się, które umożliwiłoby podmiotom uprawnionym realizację uprawnień³³. Przedmiotem skargi w trybie art. 3 ust. 2 pkt 4 nie może być odmowa zawarcia umowy, nie należy bowiem do kognicji sądu administracyjnego. Przedmiotem skargi nie jest także „informacja o odmowie przyznania pomocy”, albowiem nie jest aktem administracji publicznej, lecz formą powiadomienia o odmowie udzielenia pomocy.

9. Zdaniem Doroty Łobos–Kotowskiej spór o charakter aktu administracyjnego, jakim jest odmowa przyznania środków, traci na swoim praktycznym znaczeniu, ponieważ zarówno akty lub czynności dotyczące uprawnień wynikających z przepisów prawa, jak i decyzje administracyjne, korzystają z takiego samego poziomu ochrony prawnej. Działanie w obu tych formach może być zaskarżone do sądu administracyjnego, który realizuje kontrolę ich legalności³⁴. Teza jest w pełni słuszna, gdy chodzi o zapewnienie konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP). Pełna ocena co do realnego poziomu ochrony uprawnień wymaga jednak pogłębionej analizy potencjalnych wariantów orzeczeń sądowych wydanych w sprawie ze skargi na rozstrzygnięcie organu o odmowie przyznania pomocy.

W klasycznym postępowaniu sądowoadministracyjnym ze skargi na decyzję administracyjną sąd, uwzględniając skargę, uchyla decyzję lub stwierdza jej nieważność, bądź stwierdza wydanie decyzji z naruszeniem prawa (art. 145 § 1 pkt 1, 2 oraz 3 u.p.p.s.a.). Uwzględniając skargę na bezczynność organu w wydaniu decyzji, zobowiązuje organ do jej wydania w określonym terminie (art. 149 u.p.p.s.a.). Na mocy art. 153 u.p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co dalszego postępowania wyrażane w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organ, którego działanie lub bezczynność

32 T. Woś, H. Krysiak–Malczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Komentarz, Warszawa 2005, s. 59 i n.

33 *Ibidem*, s. 62 i 63.

34 Por. przypis 22.

były przedmiotem zaskarżenia, A zatem organ w postępowaniu prowadzonym po wydaniu orzeczenia sądowego winien prowadzić to postępowanie zgodnie ze wskazaniami sądu i wydać decyzję zgodną z oceną prawną wyrażoną przez sąd. Jeżeli organ wyda decyzję niezgodną z oceną prawną sądu, decyzja taka może być przedmiotem odwołania i kolejnej skargi do sądu administracyjnego. Natomiast w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność oraz w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny. Takie środki procesowe przysługują stronie i sądowi w stosunku do organu rozstrzygającego sprawę indywidualną w drodze wydania decyzji.

Gdyby zatem ustawodawca, idąc za dominującą linią orzecznictwa sądów administracyjnych, wybrał formę decyzji administracyjnej jako formę odmowy przyznania uprawnień do udzielenia pomocy na podstawie umowy, to środki procesowe służące ubiegającemu się o uzyskanie takiej pomocy byłyby takie właśnie jak wyżej przedstawione. Oznacza to, że nadanie odmowie przyznania pomocy charakteru decyzji administracyjnej nie stwarza takiej konstrukcji prawnej, która mogłaby zobowiązywać organ Agencji do zawarcia umowy w taki sposób, aby korelatem obowiązku organu było roszczenie do zawarcia umowy w trybie art. 64 kc. przyznane ubiegającemu się o przyznanie korzyści.

10. Ogólne zasady orzekania sądu administracyjnego, w procesie kontroli legalności działania administracji publicznej, doznają modyfikacji w sytuacji, gdy przedmiotem skargi są, określone w przepisie art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a., akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Są to modyfikacje dwojakiej natury:

- 1) wynikające ze specyfiki przedmiotu skargi – na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a. – dotyczące postępowań mających za przedmiot wszelkie kategorie aktów lub czynności; chodzi tu w szczególności o regulacje przepisów art. 146 § 1 oraz § 2 u.p.p.s.a., a także przepisów art. 154 § 2 w zw. z § 1 tego artykułu;
- 2) wynikające ze specyfiki regulacji prawnej tego aktu administracji, jakim jest odmowa udzielenia pomocy w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

Wyjaśnienia wymaga przede wszystkim modyfikacja, o której mowa w pkt. 2. Otóż z przepisu art. 22 ust. 3 ustawy wynika, iż z odmową przyznania pomocy mamy do czynienia „w przypadku, gdy nie są spełnione warunki przyznania pomocy.” Przy braku bliższego sprecyzowania warunków nie ulega wątpliwości, iż

chodzi tu przede wszystkim o warunki natury merytorycznej, zróżnicowane dla poszczególnych działań w ramach wsparcia. Odmowa przyznania pomocy może nastąpić również z przyczyn natury formalnej. Potwierdza to regulacja prawna rozporządzeń wykonawczych, wydanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 marca 2007 r. o wspieraniu obszarów wiejskich, określających szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach poszczególnych rodzajów działań rozwój ten wspierających.

Sięgając przykładowo do regulacji prawnej w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”,³⁵ wskazać można na różnorakie sytuacje, kiedy to Agencja odmawia udzielenia pomocy. Zgodnie z przepisem § 14 ust. 1 rozporządzenia, jeżeli wniosek o przyznanie pomocy nie został wypełniony we wszystkich wymaganych pozycjach lub nie dołączono do niego co najmniej jednego z dokumentów, których niedołączenie skutkuje nieprzyznaniem pomocy, lub wniosek nie został złożony w terminie, o którym mowa w § 10 ust. 2³⁶ lub w danym okresie składania wniosków jeden wnioskodawca złożył więcej niż jeden wniosek, Agencja nie przyznaje pomocy, informując wnioskodawcę o odmowie jej przyznania z podaniem przyczyn odmowy. Jeżeli we wniosku o przyznanie pomocy nie wskazano adresu wnioskodawcy i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych wniosek pozostawia się bez rozpatrzenia (§ 14 ust. 2).

Jeżeli natomiast wniosek o przyznanie pomocy nie spełnia innych wymagań formalnych, niż określone w ust. 1 i 2 § 14, wprowadzony został szczególny sposób usunięcia tych braków w terminie 21 dni od dnia doręczenia wezwania, chyba że zachodzą niebudzące wątpliwości przesłanki nieprzyznania pomocy (§ 14 ust. 3 rozporządzenia). Dalsza procedura usuwania braków formalnych wniosku zawiera rozwiązania wysoce specyficzne, przewidujące możliwość dwukrotnego wezwania do usunięcia braków, a mianowicie:

- 1) Jeżeli wnioskodawca, pomimo wezwania do usunięcia braków, nie usunął w terminie:
 - a) żadnego z braków – wówczas Agencja nie przyznaje pomocy, a przepisy ustawy o odmowie jej przyznania stosuje się odpowiednio;
 - b) wszystkich braków – wówczas Agencja wzywa ponownie, na piśmie, wnioskodawcę do usunięcia braków w terminie 21 dni od doręczenia wezwania, chyba że zachodzą niebudzące przesłanki nieprzyznania pomocy.

35 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. (Dz.U. Nr 193, poz. 1397).

36 Prezes Agencji podaje do publicznej wiadomości, na stronie internetowej administrowanej przez Agencję oraz co najmniej w jednym dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym, najpóźniej 14 dni przed rozpoczęciem terminu składania wniosków, informację o możliwości składania wniosków o przyznanie pomocy, określając dzień rozpoczęcia oraz dzień zakończenia terminu składania wniosków, termin ten nie może być dłuższy niż 10 dni roboczych.

- 2) Dopiero jeżeli wnioskodawca pomimo ponownego wezwania do usunięcia braków, nie usunął wszystkich braków, Agencja nie przyznaje pomocy; przepis art. 22 ust. 3 ustawy stosuje się odpowiednio.

Dodać należy, iż odmowa przyznania pomocy następuje również w sytuacji, gdy pomimo pozytywnego rozpatrzenia wniosku i wyznaczenia terminu zawarcia umowy przez Agencję, wnioskodawca nie stawił się w wyznaczonym terminie albo odmówił podpisania umowy, chyba że wnioskodawca podpisał umowę w innym terminie:

- 1) uzgodnionym z Agencją przed upływem wyznaczonego w wezwaniu terminu, nie dłuższym niż miesiąc, albo
- 2) wyznaczonym przez Agencję, nie dłuższym niż 21 dni od dnia, na który został wyznaczony poprzedni termin zawarcia umowy (§ 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia).

W przypadku nieprzyznania pomocy na podstawie ust. 2, przepis art. 22 ust. 3 ustawy, dotyczący odmowy przyznania pomocy, stosuje się odpowiednio (§ 16 ust. 3).

Redakcję przytoczonych przepisów należy ocenić zdecydowanie krytycznie, albowiem rodzi ona wiele wątpliwości interpretacyjnych dla prawników, a przecież przepisy są adresowane do rolników. Co więcej, stwierdzić należy, iż kwestia odmowy przyznania pomocy z przyczyn formalnych uregulowana jest w sposób zróżnicowany w poszczególnych rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Problem ten wymaga odrębnego opracowania. W tym miejscu uzasadniony jest postulat, aby kwestia tak poważna jak procedury usuwania braków formalnych wniosku i skutki ich usunięcia zostały uregulowane bezpośrednio przepisami ustawy w sposób jednolity dla wszystkich kategorii działań pomocowych, a ponadto w sposób zrozumiały dla rolników.

Dla niniejszych rozważań istotna jest konstatacja, że rozstrzygnięcie o odmowie przyznania pomocy, podejmowane przez organ Agencji RiMR, może być podjęte, gdy:

- 1) nie są spełnione merytoryczne warunki przyznania pomocy,
- 2) są spełnione warunki przyznania pomocy, lecz nie dochodzi do zawarcia umowy z przyczyn leżących po stronie rolnika,
- 3) nieprzyznanie pomocy następuje z przyczyn natury formalnej, bez oceny ze strony organu Agencji, czy spełnione są merytoryczne warunki przyznania pomocy.

Dla wszystkich tych różnorodnych postaci negatywnego załatwienia sprawy Agencja dysponuje jedną formą rozstrzygnięcia: „odmawia przyznania pomocy”. Jest to sytuacja odmienna od regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego.

go, w którym rozstrzygnięcia spraw co do istoty podejmowane są w formie decyzji administracyjnych, natomiast kwestie dotyczące toku postępowania załatwiane są w formie postanowień (np. postanowienie o odmowie przywrócenia terminu). Orzekając o legalności „odmowy przyznania pomocy”, sąd administracyjny musi oczywiście nawiązać do przyczyn tej odmowy. W zależności od tego, czy przyczyny odmowy będą natury formalnej, czy merytorycznej, podstawa prawna i sposób rozstrzygnięcia sądu administracyjnego są zróżnicowane. W tym miejscu powracamy do pierwszej modyfikacji orzekania przez sąd administracyjny w kwestii legalności aktów lub czynności dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Zwrócić należy również uwagę, że wniesienie skargi na „odmowę przyznania pomocy” jako akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a., wymaga uprzedniego wezwania na piśmie właściwego organu – w terminie czternastu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu – do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 § 3 u.p.p.s.a.). Wniesienie skargi bez uprzedniego wezwania do usunięcia naruszenia prawa spowoduje odrzucenie skargi przez sąd, na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 u.p.p.s.a.

11. Zgodnie z przepisem art. 146 § 1 u.p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, uchyla ten akt albo stwierdza bezskuteczność czynności. W sprawach, o których mowa w § 1, sąd może w wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa.

Sami komentatorzy ustawy przyznają, iż zarówno treść obu paragrafów art. 146, jak i relacja, w jakiej pozostają do siebie, budzą wątpliwości. Ich zdaniem, oba te przepisy stanowią samodzielne i niezależne od siebie podstawy wyroków uwzględniających skargi z art. 3 § 2 pkt 4³⁷. Przepis art. 146 § 1 dotyczy skargi na akt lub czynność organu, konkretyzującą przepisy prawne w formie innej niż decyzja lub postanowienie (np. akt rejestracji). Uwzględniając skargę na taki akt, sąd administracyjny na podstawie omawianego przepisu uchyla zaskarżony akt lub stwierdza bezskuteczność czynności. Natomiast art. 146 § 2 dotyczy sytuacji, gdy uprawnienie lub obowiązek wynikają bezpośrednio z przepisów prawa i nie zachodzi potrzeba ich konkretyzowania w formie indywidualnego aktu prawnego (np. uprawnienie do szczególnej opieki zdrowotnej przewidzianej dla kombatantów). Sąd uwzględniając skargę w takiej sprawie, nie ustosunkowuje się do aktu organu administracji publicznej, ponieważ organ takiego aktu nie wydawał. Stosownie do postanowień art. 146 § 2 sąd, w wyroku uwzględniającym skargę, uznaje uprawnienie lub obowiązek, które wynikają bezpośrednio z przepisów prawa³⁸.

37 Por. T. Woś, H. Knysiak–Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 462.

38 *Ibidem*

Odnosząc ogólne reguły przepisów art. 146 do orzekania o legalności aktu, jakim jest „odmowa przyznania pomocy,” stwierdzić należy, iż obie podstawy wyroków uwzględniających skargi znajdują w tym przypadku zastosowanie. Mając na uwadze okoliczność, iż sąd administracyjny orzekając kasacyjnie o legalności zaskarżonego aktu, może orzekać o sprawie w takim zakresie, w jakim rozpoznał ją organ, przyjęć należy, iż uwzględnienie skargi na „odmowę przyznania pomocy” znajduje odzwierciedlenie w wyroku, w sposób adekwatny do przyczyn ustalonych przez organ, jako podstawa faktyczna rozstrzygnięcia o odmowie przyznania pomocy.

W każdym przypadku uwzględniania skargi na odmowę przyznania pomocy sąd uchyla ten akt na podstawie art. 146 § 1 u.p.p.s.a. Jeżeli odmowa przyznania pomocy nastąpiła jedynie z przyczyn formalnych, wyrok sądu ogranicza się do tego rozstrzygnięcia. Sąd nie może wypowiadać się merytorycznie w kwestii uprawnień do uzyskania pomocy, jeżeli organ tej kwestii nie rozpoznał, albowiem sąd nie może zastępować organu w kwestii ustalenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia.

Jeżeli przyczyny odmowy przyznania pomocy mają charakter merytoryczny, a ocena przesłanek jej przyznania przez organ została dokonana w sposób niezgodny z prawem, wówczas sąd winien uchylić, na podstawie art. 146 § 1 ustawy, rozstrzygnięcie o odmowie przyznania pomocy, a na podstawie art. 146 § 2 może nadto orzec, iż skarżącemu przysługuje uprawnienie do jej uzyskania. Prawomocny wyrok sądu administracyjnego stwierdzający uprawnienie do uzyskania pomocy jest zdarzeniem prawnym rodzącym roszczenie o zawarcie umowy, które może być dochodzone w trybie art. 64 kodeksu cywilnego.

Wątpliwości budzi treść orzeczenia sądu administracyjnego w sytuacji uwzględnienia skargi na odmowę przyznania pomocy, która następuje na skutek niepodpisania umowy w terminie wyznaczonym przez Agencję z przyczyn zawinionych przez ubiegającego się o pomoc. Przepis § 16 ww. rozporządzenia³⁹ nakazuje odpowiednie stosowanie przepisu art. 22 ust. 3 ustawy, co oznacza dopuszczalność skargi na rozstrzygnięcie o odmowie przyznania pomocy. W przypadku zasadności skargi, sąd uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie o odmowie przyznania pomocy. Czy powinien nadto orzec, na podstawie art. 146 § 2 u.p.p.s.a., o uprawnieniu wnioskodawcy do uzyskania pomocy? Potwierdzeniem takiego uprawnienia jest wszakże uprzednie wyznaczenie terminu do zawarcia umowy z wnioskodawcą. Skoro jednak omawianą sytuację prawodawca powierza kontroli sądu administracyjnego, wydaje się uzasadnione, aby sąd ten uwzględniając skargę na odmowę przyznania pomocy, orzekł również o uprawnieniach do uzyskania pomocy, aby potwierdzić je prawomocnym wyrokiem.

39 Por. przypis 32.

12. Kwestią budzącą szczególne wątpliwości jest zagadnienie bezczynności organu Agencji w sprawach o przyznanie pomocy udzielanej na podstawie mechanizmu umownego. Wobec niestosowania przepisów k.p.a. do postępowań w sprawach przyznania pomocy na podstawie umowy, nie ma uregulowanych zasad co do ochrony wnioskodawcy w sytuacji bezczynności organu. Z faktu zakwalifikowania „odmowy przyznania pomocy” do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a. wynika jednak, że kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na „bezczytność organów w przypadkach określonych w pkt 1–4” (art. 3 § 1 pkt 8 u.p.p.s.a.). A zatem dopuszczalna jest skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu (także organu Agencji) w podjęciu aktu lub dokonaniu czynności.

W konsekwencji należy – zdaniem moim – przyjąć, iż ze stanem bezczynności organu Agencji w przyznaniu pomocy mamy do czynienia, gdy organ nie podejmuje rozstrzygnięcia o jej przyznaniu lub odmowie w terminie określonym przepisami prawa⁴⁰. Wobec braku instancji odwoławczej, warunkiem wniesienia skargi na bezczynność jest uprzednie wezwanie organu Agencji, na piśmie, do usunięcia naruszenia prawa, w trybie art. 52 § 4 u.p.p.s.a.

Gdy zaś chodzi o rozstrzygnięcie sądu w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność organu Agencji, to zastosowanie znajduje ogólna reguła art. 149 u.p.p.s.a. Sąd – stosownie do przedmiotu skargi – zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu administracyjnego (decyzji, postanowienia lub innego aktu) albo dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. W wyroku uwzględniającym skargę na bezczynność sąd nie może określić, w jaki sposób powinna być rozpatrzona sprawa w postępowaniu administracyjnym, w której organ pozostaje w bezczynności, a więc nie może nakazywać organowi wydania decyzji, postanowienia lub podjęcia czynności określonej treści. W przypadku bezczynności organu w rozpatrzeniu wniosku o przyznanie pomocy na podstawie umowy, sąd administracyjny winien zobowiązać Agencję do podjęcia rozstrzygnięcia w przedmiocie posiadania uprawnień do jej uzyskania, poprzez wydanie, w terminie wyznaczonym przez sąd, rozstrzygnięcia o odmowie przyznania pomocy lub poprzez określenie terminu zawarcia umowy z wnioskodawcą. Zgodnie z przepisem art. 286 § 2 u.p.p.s.a. termin do załatwienia sprawy przez organ administracyjny, wyznaczony przez sąd, liczy się od dnia doręczenia akt sprawy administracyjnej temu organowi. W przypadku bezczynności organu Agencji, może tak się zdarzyć, iż organ ten, oprócz zarejestrowania wniosku, nie prowadził postępowania i akt sprawy administracyjnej po prostu

⁴⁰ W omawianym przykładowo działaniu: „Modernizacja gospodarstw rolnych” wniosek o przyznanie pomocy rozpatruje się w terminie 4 miesięcy od dnia podania informacji, o której mowa w przypisie 33.

nie ma. Wówczas termin do załatwienia sprawy biegnie od daty doręczenia wyroku organowi Agencji.

13. Rozważenia wymaga jeszcze kwestia zastosowania w omawianej sytuacji przepisu art. 154 u.p.p.s.a. Ogólna reguła, iż w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność oraz w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym akt administracyjny strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia organowi grzywny ma zastosowanie także w sprawach, których przedmiotem jest odmowa przyznania pomocy⁴¹.

Problemy interpretacyjne rodzić może dyspozycja przepisu art. 154 § 2. Na mocy tego przepisu sąd, w przypadku orzeczenia grzywny, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego.

Konstrukcja uprawnień orzeczniczych przewidzianych w art. 154 § 2 oznacza, że orzeczenie przewidziane w tym przepisie może być wydane tylko w sprawie ze skargi wniesionej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4, kiedy sąd administracyjny – stosownie do postanowień art. 146 § 2 – w wyroku, który nie został wykonany, uznał uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa, albo kiedy sąd ten w wyroku wydanym na podstawie art. 149, a niewykonanym, uwzględnił skargę na bezczynność organów w powyższym zakresie art. 3 § 2 pkt 4. W pozostałym zakresie właściwości sądu administracyjnego, a więc w odniesieniu do zdecydowanej większości skarg wnoszonych do tego sądu, uprawnienia orzecznicze tego sądu oparte są na modelu orzeczenia kasacyjnego, a nie merytorycznego orzekania o prawach i obowiązkach skarżącego, co przewiduje art. 154 § 2 u.p.p.s.a.⁴² W świetle powyższego poglądu omawiany przepis może znaleźć zastosowanie w sprawie na odmowę przyznania pomocy, z tym iż muszą być spełnione dwa warunki:

- 1) orzeczenie sądu o istnieniu uprawnienia może nastąpić tylko wówczas, jeżeli organowi administracyjnemu została wymierzona grzywna na podstawie art. 154 § 1 i 6; wynika to ze sformułowania „sąd ...może ponadto orzec”;
- 2) okoliczności stanu faktycznego i prawnego sprawy nie budzą wątpliwości.

14. Przeprowadzone rozważania pozwalają na konkluzję, iż nadanie przez ustawodawcę „odmowie przyznania pomocy” charakteru prawnego aktu administracyjnego w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a. zapewnia zainteresowanemu ochronę sądownoadministracyjną na równorzędnym poziomie procesowym, jak w przypad-

41 Por. art. 154 § 1 u.p.p.s.a.

42 T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu..., s. 482 i 483.

ku decyzji administracyjnej. W niektórych przedstawionych w opracowaniu sytuacjach ochrona taka ulega wzmocnieniu, kiedy na podstawie art. 146 § 2 u.p.p.s.a. sąd administracyjny uznaje w wyroku uprawnienie, wynikające z przepisów prawa, o wsparciu rozwoju obszarów wiejskich, do uzyskania pomocy. Korelatem uprawnienia uznanego prawomocnym wyrokiem sądowym jest obowiązek organu Agencji do przyznania pomocy zainteresowanemu rolnikowi. W sytuacji, gdy obowiązek ten realizowany jest w drodze zawarcia umowy, korelatem obowiązku organu jest roszczenie beneficjenta o zawarcie umowy, które może być realizowane w trybie określonym przepisami art. 64 kc. oraz art. 1047 kpc.

The effectiveness of the legal protection of persons entitled to use the financial assistance from the European Agricultural Fund for Rural Development

Summary

The granting of financial assistance from the European Agricultural Fund for Rural Development is performed by means of either an administrative decision or a civil law contract. From the legal perspective, the refusal to grant assistance under a contract is not a typical administrative decision. It has the form of an administrative act in the meaning of Article 3 section 2 point 4 of the Law on Proceedings before Administrative Courts. The above mentioned provision guarantees the person interested in financial assistance the judicial-administrative protection equivalent to that in a case of administrative decision. Furthermore, in some cases this protection is even wider; e.g. when the administrative Court recognises the entitlement to financial assistance in a judgment passed pursuant to Article 146 section 2 of the above mentioned Law. This kind of entitlement is accompanied by the obligation of a State Agency to grant the assistance to the farmer. In a case when fulfilling of the obligation has the form of a contract, the beneficiary can claim its conclusion, e.g. pursuant to Article 64 of the Civil Code.