



# Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

---

Warszawa, 15 października 2024 r.  
Znak sprawy: WPR.wpk.058.3.2024

Pan  
Szymon Hołownia  
Marszałek Sejmu RP

Dotyczy: interpelacji Pani Posel Urszuli Pastawskiej w sprawie zgodności działań ARiMR z przepisami prawa Unii Europejskiej dotyczącymi przyznawania i kontroli płatności w ramach wspólnej polityki rolnej (interpelacja nr 4945)

Szanowny Panie Marszałku,

W odpowiedzi na ww. interpelację poniżej przekazuję wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie.

Środki pomocowe przeznaczone na finansowanie płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej pochodzą z budżetu Unii Europejskiej, w związku z czym środki te podlegają ochronie zgodnie z ogólnymi zasadami ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich ustanowionymi w rozporządzeniu nr 2988/95<sup>1</sup>. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia środki te muszą być wydatkowane zgodnie z zasadami rzetelnego zarządzania finansami, ogólną zasadą słuszności i proporcjonalności. Prawo unijne nakłada bowiem na Komisję Europejską i kraje członkowskie obowiązek weryfikowania, czy środki z budżetu Wspólnoty są wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem.

Należy zauważyć, że stosownie do art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 działania skierowane na pozyskanie korzyści w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa unijnego, mającymi zastosowanie w danym przypadku poprzez sztuczne stworzenie

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich

warunków w celu uzyskania tej korzyści, prowadzą do nieprzyznania lub wycofania korzyści.

Powyższe unormowanie znajduje odzwierciedlenie w przepisach art. 62 rozporządzenia 2021/2116<sup>2</sup>, zgodnie z którym bez uszczerbku dla szczególnych przepisów prawa Unii, państwa członkowskie podejmują skuteczne i proporcjonalne kroki w celu unikania obchodzenia przepisów prawa Unii i zapewniają, w szczególności, aby osobom fizycznym ani prawnym nie przyznawano żadnych korzyści wynikających z prawodawstwa rolnego, jeżeli stwierdzono, że warunki wymagane do uzyskania takich korzyści zostały sztucznie stworzone, w sprzeczności z celami tego prawodawstwa.

W przepisie tym została ustanowiona ogólna zasada postępowania w przypadku stwierdzenia, że w sprawie doszło do stworzenia sztucznych warunków do uzyskania korzyści sprzecznych z celami danego systemu wsparcia wynikającymi z przepisów prawa wspólnotowego.

Należy zauważyć, iż problematyka tworzenia sztucznych warunków była przedmiotem orzekania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W wyroku z 12 września 2013 r. w sprawie C-434/12 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że „Artykuł 4 ust. 8 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich należy interpretować w ten sposób, że przesłanki stosowania tego przepisu wymagają istnienia elementu obiektywnego i elementu subiektywnego”.

W ramach elementu obiektywnego należy rozważyć obiektywne okoliczności danego przypadku pozwalające na stwierdzenie, że nie może zostać osiągnięty cel zamierzony przez system wsparcia. W ramach elementu subiektywnego należy rozważyć obiektywne dowody pozwalające na stwierdzenie, że poprzez sztuczne stworzenie warunków wymaganych do otrzymania płatności, ubiegający się o płatność zamierzał wyłącznie uzyskać korzyść sprzeczną z celami płatności. W tym względzie można oprzeć się nie tylko na elementach takich jak więź prawna, ekonomiczna lub personalna pomiędzy

---

<sup>2</sup> Rozporządzenie 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

osobami zaangażowanymi w podobne projekty inwestycyjne, lecz także na wskazówkach świadczących o istnieniu zamierzonej koordynacji pomiędzy tymi osobami.

Z powyższego wynika, że jeżeli warunki wymagane do otrzymania płatności zostały stworzone w sposób sztuczny, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia, należy odmówić przyznania płatności.

Pomimo że wyrok ten dotyczył wykładni przepisów dotyczących pomocy przyznawanej i finansowanej z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), to wykładnia dokonana w ww. wyroku powinna mieć zastosowanie także do badania wystąpienia sztucznych warunków z zakresu m.in. płatności bezpośrednich (wskazywały na to sądy administracyjne, np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 5 listopada 2014 r. sygn. akt VIII SA/Wa 750/14). Analogicznie, zasady rozumienia pojęcia „sztucznych warunków” zawarte w tym wyroku mogą służyć jako punkt wyjścia do dokonania wykładni art. 62 rozporządzenia (UE) 2021/2116.

Przez korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia rozumieć można np.:

- podział gospodarstwa lub stada zwierząt dokonany wyłącznie w celu uniknięcia zastosowania stawek degresywnych w przypadku płatności ONW, płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, ekologicznych, dobrostanowych,
- podział gospodarstwa dokonany wyłącznie w celu uniknięcia limitów powierzchniowych w przypadku płatności ONW, płatności zalesieniowej i płatności inwestycyjno-leśnej, płatności redystrybucyjnej, płatności do powierzchni upraw roślin pastewnych,
- podział stada zwierząt, który umożliwi przyznanie płatności do krów bądź płatności do bydła z ominięciem limitu liczbowego zwierząt wynikającego z przepisów prawa krajowego, tj. z art. 29 ust. 4 i 5 ustawy PS WPR<sup>3</sup>,
- stworzenie pozorów prowadzenia działalności rolniczej dla uzyskania pomocy.

Mając na uwadze powyższe przedstawiam odpowiedź na zadane pytania.

---

<sup>3</sup>Ustawa z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla wspólnej polityki rolnej na lata 2023-2027 (Dz. U. z 2024 r. poz. 261 i 885)

1. Czy Organy ARiMR planują wprowadzenie bardziej szczegółowych wytycznych dotyczących weryfikacji przypadków tworzenia tzw. sztucznych warunków, aby uniknąć nadmiernych i nieuzasadnionych sankcji wobec rolników?
2. Jakie działania podejmą Organy ARiMR w celu poprawy analizy stanów faktycznych przy ocenie tworzenia sztucznych warunków, aby zapewnić zgodność z prawem unijnym?

Zgodnie z informacjami otrzymanymi z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) w zakresie płatności do gruntów rolnych obowiązuje w ARiMR Wytyczna dotycząca „Zasad postępowania w zakresie weryfikacji, czy nie zostały stworzone sztuczne warunki dla uzyskania płatności”, która w sposób szczegółowy określa zasady postępowania w zakresie weryfikacji tworzenia sztucznych warunków.

Dodatkowo, w celu wyeliminowania praktyk naruszających prawo w komórkach rozpatrujących wnioski, podejmowane są doraźne działania (np. organizacja szkoleń, przesyłanie kompleksowych wytycznych w zakresie weryfikacji sztucznych warunków, kontrole prawidłowości stosowania procedur) mające na celu poprawę jakości weryfikacji wniosków przez komórki oceniające. Co bardzo istotne, podejmowane działania uświadamiają pracownikom rozpatrującym wnioski konsekwencje podejmowanych decyzji o odmowie przyznania/wypłaty pomocy **niepoprzedzonych prawidłową kontrolą administracyjną**.

W odniesieniu do operacji inwestycyjnych pracownicy, zaangażowani w kontrole administracyjne wniosków, zobowiązani są do zapoznania się z dokumentem zawierającym listę symptomów nadużyć finansowych. Dokument ten jest narzędziem pomocniczym w procesie wykrywania nietypowych elementów mogących wskazywać na nadużycie finansowe.

W celu sprawdzenia czy środki z budżetu UE są wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem, weryfikacja możliwości stworzenia sztucznych warunków jest przeprowadzana przez ARiMR zarówno na etapie oceny wniosków o przyznanie pomocy, jak i na etapie oceny wniosków o płatność.

Należy podkreślić, iż w ramach wyżej wspomnianej weryfikacji przeprowadzane jest wyczerpujące postępowanie wyjaśniające/dowodowe pozwalające **obiektywnie** ustalić i udokumentować, iż sztuczne warunki zostały stworzone w celu uzyskania korzyści

sprzecznych z systemem wsparcia, co pozwala unikać stosowania nadmiernych czy nieuzasadnionych sankcji wobec wnioskodawców.

W związku z tym, samo stwierdzenie stworzenia sztucznych warunków nie stanowi podstawy do stosowania sankcji w postaci odmowy przyznania/wypłaty pomocy, a zarzut ich stworzenia jest stawiany wyłącznie na podstawie **wyczerpującego i bezstronnego** postępowania wyjaśniającego. Co więcej, zgromadzony materiał dowodowy wskazujący na zaistnienie sztucznych warunków w każdym z przypadków powinien być kompletny i zapewniać właściwy i wyczerpujący ślad rewizyjny z przeprowadzonej oceny.

Zgodnie z otrzymanymi zapewnieniami ARiMR prowadzi również stały nadzór nad jednostkami terenowymi odpowiedzialnymi za obsługę beneficjentów w celu uniknięcia błędów proceduralnych w obsłudze procesu, w tym również w aspekcie ewentualnych nadużyć finansowych oraz odpowiedniego dokumentowania prowadzonych spraw i zachowania śladu rewizyjnego.

W oparciu o orzecznictwo sądów administracyjnych ARiMR prowadzi analizy wyroków sądów, a ewentualne wnioski wynikające z analizy, są wdrażane sukcesywnie w procedurach ARiMR i wytycznych dla biur powiatowych i oddziałów regionalnych.

### **3. Czy ARiMR uwzględni w procesie decyzyjnym historię utworzenia gospodarstw, ich funkcjonowanie oraz brak związku między przekształceniami gospodarstw a kampaniami płatności?**

Zgodnie z zapewnieniami ARiMR w zakresie poszczególnych interwencji oraz poszczególnych kampanii, w procesie weryfikacji przypadków tworzenia tzw. sztucznych warunków brane są pod uwagę określone elementy zarówno o charakterze podmiotowym (dotyczące wnioskodawcy), jak i przedmiotowym (dotyczące operacji) np. aspekt odrębności gospodarstw, więź prawna, ekonomiczna (np. przepływy finansowe) lub personalna pomiędzy osobami zaangażowanymi w podobne projekty inwestycyjne, które przed podjęciem decyzji o odmowie przyznania/wypłaty pomocy poddawane są indywidualnej ocenie w oparciu o zebrany w sprawie materiał dowodowy. Historia tworzenia gospodarstw, a także sposób ich utworzenia ma istotne znaczenie dla oceny, czy w danej sprawie zostały stworzone sztuczne warunki.

#### **4. Czy Organy ARiMR planują zmianę podejścia do sankcji nakładanych na rolników, tak aby odpowiadały one unijnym regulacjom i nie miały charakteru represyjnego?**

Ustalenie wystąpienia stworzenia sztucznych warunków może prowadzić wyłącznie do odmowy przyznania płatności albo zwrotu środków nienależnie pobranych w odniesieniu do danej płatności, natomiast nie skutkuje zastosowaniem innych sankcji, które by wykaczały poza daną płatność, dla której stwierdzono istnienie sztucznych warunków. Należy przy tym zastrzec, że w niektórych przypadkach, stwierdzenie sztucznych warunków w oparciu o ten sam stan faktyczny, może mieć skutek w odniesieniu do więcej niż jednej płatności, przy czym dla każdej płatności, wymagane jest wykazanie elementu subiektywnego i obiektywnego.

ARiMR poinformowała MRiRW, że w odniesieniu do prowadzonych postępowań w przedmiotowym zakresie, procedury ARiMR związane z rozpatrywaniem wniosków zapewniają rzetelną, wnikliwą i kompleksową analizę wniosków obsługiwanych przez ARiMR. Pracownicy merytoryczni dokonują oceny wniosku poprzez pogłębioną analizę wielu dokumentów i na każdym etapie zobowiązani są do sporządzania pisemnych uzasadnień podjętych decyzji ze wskazaniem argumentów za nią przemawiających.

W sprawach dotyczących przyznania płatności do gruntów rolnych, w których zachodzi podejrzenie stworzenia sztucznych warunków z uwagi na „pozorowanie prowadzenia działalności rolniczej, podział gospodarstwa lub stada zwierząt”, konieczna jest weryfikacja w celu ustalenia, czy sztuczne warunki dla uzyskania danej pomocy rzeczywiście nie zostały stworzone, tj. czy z obiektywnej przesłanki wynika, że nie może zostać osiągnięty cel danego wsparcia oraz czy przesłanka subiektywna wskazuje, że przez stworzenie sztucznych warunków wnioskodawca zamierzał uzyskać wyłącznie korzyść sprzeczną z tym celem.

W przypadku, w którym właściwy organ ustali, że spełnienie definicji „rolnika” oraz „prowadzenia działalności rolniczej” służyło wyłącznie celom pozyskania korzyści wbrew przepisom prawa normującym zasady przyznawania płatności, wnioskowane płatności nie powinny zostać przyznane. Zatem w przypadku wystąpienia nieprawidłowości w omawianym zakresie, organy, stosując prawo unijne, zobowiązane są do odmowy przyznania płatności albo do ustalenia kwoty środków nienależnie pobranych. Stwierdzenie bowiem w danej sprawie okoliczności, o których mowa powyżej uzasadnia,

stosownie do ww. art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95, również wystąpienie o zwrot uprzednio wypłaconych płatności.

Należy wyjaśnić również, że w przypadku zobowiązań wieloletnich, np. rolno-środowiskowo-klimatycznych, ekologicznych, czy też zalesieniowych, prawidłowa i zgodna z prawem ich realizacja wymaga spełnienia wszystkich warunków i wymogów wynikających z rodzaju podjętego zobowiązania w każdym roku jego realizacji. Stąd też stwierdzenie stworzenia sztucznych warunków do otrzymania płatności w ramach podjętego zobowiązania wieloletniego oznacza naruszenie warunków jego realizacji i w konsekwencji skutkuje obowiązkiem zwrotu płatności przyznanych w ramach tego zobowiązania w latach poprzednich. Stanowisko organów w tym zakresie wynika również z orzecznictwa sądów administracyjnych (wyroki NSA z 11 marca 2020 r., sygn. akt: I GSK 1707/19, z 10 marca 2019 r., sygn. akt: I GSK 1701/19, z 5 lipca 2022r. sygn. akt: I GSK 651/22, z 3 grudnia 2019 r., sygn. akt: I GSK 1409/19).

Natomiast w przypadku ustalenia, że gospodarstwo rolne zostało podzielone wyłącznie w celu uniknięcia limitów płatności, czy też degresywnych stawek płatności, a wnioskujący o płatności rolnicy samodzielnie prowadzą działalność rolniczą, to wówczas płatności mogą zostać przyznane do wysokości ustalonych przepisami prawa limitów lub z zastosowaniem degresywnych stawek płatności.

W odniesieniu do operacji inwestycyjnych, w przypadku stwierdzenia obecności sygnałów ostrzegawczych pracownicy ARiMR w oparciu o listę symptomów nadużyć finansowych dokonują pogłębionej analizy dokumentacji, aby potwierdzić lub zaprzeczyć istnieniu ryzyka nadużycia finansowego. Do beneficjenta pomocy wysyłane jest pismo z prośbą o złożenie wyjaśnień, na podstawie których możliwe będzie potwierdzenie lub wykluczenie ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego. Dopiero gdy wyjaśnienia nie zostaną złożone lub po uzyskaniu wyjaśnień potwierdzone zostanie wystąpienie ryzyka nadużyć finansowych, pomoc nie zostaje wypłacona lub zostaje uruchomiona procedura zwrotu nienależnie wypłaconych środków finansowych.

W ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027, zgodnie z zapisami Wytycznych podstawowych w zakresie pomocy finansowej w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027, *pomoc nie przysługuje, jeżeli wnioskodawca stworzył sztuczne warunki, w sprzeczności z prawodawstwem rolnym, mające na celu obejście przepisów i otrzymanie pomocy finansowej. Przy przeprowadzaniu*

kontroli dotyczących obchodzenia przepisów ARiMR (...) powinna w szczególności wykorzystywać informacje wynikające z art. 44 rozporządzenia 2022/128<sup>4</sup>. Do ARiMR należy obowiązek zapewnienia gromadzenia odpowiednich danych, o których mowa w przepisach unijnych, w formularzu wniosku o przyznanie pomocy oraz wniosku o płatność. Ponadto, zgodnie z ww. Wytycznymi: ARiMR weryfikuje informacje niezbędne do identyfikacji grupy, tj. jednostki dominującej i jej wszystkich jednostek zależnych na dzień złożenia wniosku o przyznanie pomocy, w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia kontroli.

ARiMR poinformowała MRiRW, że w ramach wnikliwej weryfikacji sprawdza, czy wnioskodawca nie stworzył sztucznych warunków w wyniku poświadczenia nieprawdy, kreowania nierzetelnych warunków i okoliczności w celu uzyskania nienależnego wsparcia i mających na celu obejście przepisów i otrzymanie pomocy finansowej, jak również, czy jego działania nie są skierowane na pozyskanie korzyści w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa wspólnotowego.

**5. Czy ARiMR podejmie działania mające na celu zreformowanie procedur związanych z weryfikacją sztucznych warunków, aby zapobiec przyszłym przypadkom, w których decyzje administracyjne są uchylane przez sądy z powodu nieprawidłowości w analizie faktycznej?**

Należy podkreślić, że przyjęty w ARiMR tryb weryfikacji potencjalnego wystąpienia sztucznych warunków i ewentualnego stosowania sankcji w ramach PROW na lata 2014-2020 wielokrotnie podlegał kontroli przez służby akredytacyjne i audytowe. W związku z tym, iż został wypracowany skutecznie działający mechanizm oceny tego warunku, został on wdrożony w rozwiązaniach przyjętych w Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027.

W procesie oceny tego kryterium ARiMR zobligowana jest, aby w oparciu o zebraną w sprawie dokumentację oraz na podstawie dostępnych narzędzi w sposób rzetelny oraz należyty wykluczyć przypadki tworzenia sztucznych warunków przez podmioty ubiegające się o przyznanie pomocy. Sankcją za stwierdzenie zaistnienia stworzenia takich warunków jest odmowa przyznania/wypłaty pomocy.

---

<sup>4</sup> Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/128 z dnia 21 grudnia 2021 r. określające przepisy dotyczące stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, kontroli, zabezpieczeń i przejrzystości

Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia należy podkreślić, że służby prawne ARiMR na bieżąco informują komórki odpowiedzialne za wdrażanie poszczególnych interwencji o wyrokach sądów administracyjnych w sprawach dotyczących tworzenia tzw. sztucznych warunków. Orzecznictwo w tym zakresie poddawane jest analizie i w razie potrzeby wprowadzane do procedur obsługi wniosków.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Jacek Czerniak

Sekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów