

Wojciech FILL

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

CHARAKTER STOSUNKÓW PRAWNOFINANSOWYCH W RAMACH PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest teoretycznej kategoryzacji desygnatów pojęcia „płatności bezpośrednie” oraz ocenie możliwości uznania, że skonkretyzowane stosunki prawnofinansowe w ramach Wspólnej Polityki Rolnej stanowią wydatki transferowe o charakterze dotacyjnym.

Słowa kluczowe: płatności, płatności bezpośrednie, dotacje, Wspólna Polityka Rolna.

NATURE OF LEGAL-FINANCIAL RELATIONS UNDER DIRECT PAYMENTS OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The article is devoted to the theoretical categorization of designations of the concept of „direct payments” and the assessment of the possibility of recognizing that specific legal and financial relations under the Common Agricultural Policy constitute subsidy transfer expenses.

Key words: payments, direct payments, subsidies, Common Agricultural Policy.

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza desygnatów pojęcia „płatności bezpośrednie” oraz wykazanie na gruncie teoretycznej koncepcji stosunku prawnego, że skonkretyzowane więzi prawne powstające w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) stanowią podstawę realizacji wydatków publicznych o charakterze dotacyjnym. Z punktu widzenia teoretycznej klasyfikacji stosunków prawnofinansowych wątpliwości budzi przede wszystkim specyficzny kształt norm prawnych w obszarze WPR. Z jednej strony normy te warunkują sposób wykorzystywania przez beneficjentów środków otrzymywanych w ramach świadczenia podstawowego, jakim jest tzw. płatność bezpośrednia, z drugiej zaś nie określają mechanizmów konkursowego wyłaniania beneficjentów. Z konstrukcji badanych norm wyeliminowano, stanowiący istotną cechę stosunków dotacyjnych, element bodźcowy w postaci uzależnienia wielkości przyznawanych środków finansowych od efektów prowadzonej produkcji rolnej. Sytuacja taka sprawia, że badane zależności wykazują zarówno cechy stosunków prawnofinansowych istniejących w sferze realizacji wydatków pomocy socjalnej, jak i znamiona przywodzące na myśl niektóre elementy dotacji budżetowej, a nawet subwencji ogólnej.

Niejednoznaczny charakter prawny wykazuje także samo pojęcie „płatność”. W obszarze wydatków realizowanych z budżetu środków europejskich terminem tym zastąpiono instytucję dotacji rozwojowej. Zabieg ten spowodował, że pojęcie „płatność” – rozumiane jako techniczna czynność przelewu środków pieniężnych – spleta się znaczeniowo z „płatnością” rozumianą jako forma prawna wydatku z budżetu środków europejskich o znamionach dotacji budżetowej. W tym kontekście dodatkowych trudności interpretacyjnych przysparzają *lex specialis*, przewidujące odrębne typy płatności w rozumieniu materialnoprawnym, stanowiące przedmiot stosunków prawnofinansowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

1. Ewolucja europejskiej polityki rolnej i jej prawne konsekwencje

Na charakter prawny ukształtowania stosunków prawnofinansowych, których przedmiotem są współczesne płatności bezpośrednie, zasadniczy wpływ miała przeprowadzona w 1992 roku reforma Wspólnej Polityki Rolnej (tzw. reforma Mac Sharry'ego) i reformy z lat 2000-2003. Ich celem stanowiło zastąpienie systemu „cen gwarantowanych”, wypłacanych rolnikom w zamian za produkty rolne, bezzwrotnymi transferami, których wysokość była kalkulowana w ten sposób, aby mogły stanowić przeciwwagę dla znaczącego obniżenia tzw. cen gwarantowanych. Konstrukcja cen gwarantowanych opierała się o bezzwrotne, jednostronne transfery finansowe o charakterze przedmiotowym, kalkulowane jako dopłaty do jednostki produkcji rolnej. Ich główną funkcją było zapewnienie państwu byłej EWG samowystarczalności żywnościowej (Grzybowska, 1998, s. 28).

Z punktu widzenia ekonomicznego cechą nowego systemu finansowej interwencji Unii Europejskiej w ramach WPR stało się rozerwanie związku między wielkością realnej produkcji rolnej a kwotą środków otrzymywanych z budżetu UE (tzw. system *decoupled*).

Reforma ta wprowadziła również zasadę wzajemnej zgodności (tzw. *cross-compliance*), uzależniając wypłacanie rolnikom płatności w pełnej wysokości od utrzymywania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności z zakresu środowiska, identyfikacji i rejestracji zwierząt, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt (www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/platnosci-bezposrednie/platnosci-bezposrednie-w-ramach-wspolnej-polityki-rolnej-ue-historia.html, dostęp: 10.11.2019).

W wyniku dalszej ewolucji rozwiązań normatywnych podstawową funkcją płatności bezpośrednich stało się wspieranie dochodów rolniczych, a nie motywacja do zwiększania produkcji. Analizując ekonomiczne skutki zmian legislacyjnych, można powiedzieć, że w wyniku rozerwania powiązania płatności bezpośrednich z obowiązkiem prowadzenia określonej produkcji rolnej na rolników przerzucono konieczność dostosowywania rodzaju oraz skali produkcji płodów rolnych do wymogów gospodarki rynkowej. Spoglądając na zagadnienie z drugiej strony, można też powiedzieć, że system płatności bezpośrednich umożliwił rolnikom „uwzględnianie faktycznego zapotrzebowania rynku i swoich przewag konkurencyjnych” (Ibidem). Bez względu na sposób ujęcia ekonomicznych priorytetów polityki rolnej można zauważyć, że jej nowa odsłona zmusiła rolników do zwiększenia poziomu gospodarności, zaś w skali UE pozwoliła na ograniczone urynkowanie produkcji rolnej.

W okresie 2014-2020 utrzymano istniejący w poprzedniej perspektywie finansowej dualistyczny w skali UE system ustalania podstawy wymiaru płatności bezpośrednich w postaci tzw. systemu płatności jednolitej oraz tzw. systemu jednolitej płatności obszarowej. Stało się tak z powodu ograniczonych możliwości administracyjnych i braku danych historycznych. Państwom, które przystąpiły do Unii Europejskiej w latach 2004 i 2007, przyznano możliwość stosowania systemu jednolitej płatności obszarowej zamiast standardowych systemów płatności bezpośrednich¹. Każdy ze wskazanych systemów transferowania bezzwrotnych środków finansowych w ramach WPR jest skonstruowany jako szeroki zespół płatności „uzupełniających”, których otrzymywanie warunkowane jest głównie ustaleniem prawa do płatności podstawowej².

¹ System jednolitej płatności obszarowej przewiduje zryczałtowaną płatność obszarową niezwiązaną z wielkością produkcji za kwalifikujące się grunty rolne; zastąpił on prawie wszystkie płatności przyznawane w państwach członkowskich innych niż nowe (DG AGRI D.1-Transparency/ Working Document Rev6, Ares(2018)1833750 – 04/04/2018).

² Z uwagi na możliwość transpozycji ustaleń dotyczących charakteru prawnego „płatności bezpośrednich podstawowych” na grunt „płatności uzupełniających”, w dalszych wywodach odniesienia do płatności dodatkowych będą miały charakter epizodyczny.

2. Systematyzacja źródeł normatywnych analizy

Podstawę kreowania stosunków prawnofinansowych w ramach środków budżetu UE przeznaczonych na realizację WPR stanowi pakiet legislacyjnych rozwiązań tylko w niewielkim zakresie powiązany siatką pojęciową oraz proceduralną z rozwiązaniami tzw. Rozporządzenia Ogólnego³. Poza tym obszarem znajdują się w szczególności unormowania dotyczące płatności bezpośrednich. Z kolei funkcją ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁴ jest uzupełnienie regulacji rozporządzeń UE nr 1306/2013 oraz nr 1307/2013 w zakresie: konstrukcji oraz kompetencji organów odpowiedzialnych za reprezentację państwa członkowskiego wobec beneficjentów płatności bezpośrednich, określenia zasad i trybu przyznawania oraz wypłaty świadczeń rolnikom, a także określenia trybu kontroli realizowanych płatności⁵. Akt ten stanowi jednocześnie *lex specialis* zarówno w odniesieniu do regulacji ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ dotyczących płatności realizowanych z budżetu środków europejskich, jak i do rozwiązań ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w perspektywie finansowej 2014-2020⁷.

Stan taki powoduje daleko idące konsekwencje na gruncie wykładni operatywnej, jak też uogólnień teoretycznych. W szczególności, o ile w przypadku ustawy o zasadach realizacji programów w perspektywie finansowej 2014-2020 w większości przypadków znajdują zastosowanie unormowania ustawy o finansach publicznych dotyczące instytucji „zlecenia płatności” oraz „wniosku o płatność”⁸, o tyle w przypadku regulacji ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego możliwość taką normatywnie wyłączono przepisami ustawy o finansach publicznych⁹. W tej sytuacji, z uwagi na brak normatywnego wyjaśnienia terminu „płatność bezpośrednia”¹⁰, świadczenia te muszą być rozumiane w taki sam sposób, jak odpowiadające im nazwą wydatki określone w rozporządzeniach UE nr 1305/2013, nr 1306/2013 oraz nr 1307/2013. Jest to kwestia istotna przede wszystkim z tego powodu, że w przypadku różnych typów płatności przewidzianych w ramach wskazanych rozporządzeń UE, termin „płatność” nie tylko ukrywa świadczenia o charakterze dotacji, ale ponadto wiąże na gruncie języka prawnego pojęcie „płatność” – rozumiane jako techniczna czynność przekazania środków finansowych – z formami prawnymi realizacji wydatków publicznych. O ile w ramach regulacji ustawy o finansach

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (L 347/320). Zasady określone w Rozporządzeniu ogólnym stosuje się bez uszczerbku dla przepisów ustanowionych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 r. oraz dla szczególnych przepisów ustanowionych m.in. w rozporządzeniu (UE) nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady („rozporządzenie w sprawie EFRROW”). Rozporządzenia 1307/2013 oraz 1308 /2013 zawierają zatem regulacje dla których Rozporządzenie Ogólne nie stanowi podstawowego punktu odniesienia.

⁴ Tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1312 z późn. zm.

⁵ Znalazło to odzwierciedlenie w treści art. 1. Zob. też uzasadnienie do projektu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.

⁶ Tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.

⁷ Tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 1431 z późn. zm; zwana dalej także: ustawą o zasadach realizacji programów.

⁸ Określone w art. 187-191 ustawy o finansach publicznych.

⁹ Zgodnie z art. 208 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przepisy art. 187-191, art. 193, art. 206 oraz art. 207 dotyczące wydatków realizowanych w ramach płatności z budżetu środków europejskich nie dotyczą Wspólnej Polityki Rolnej, która jest finansowana zgodnie z odrębnymi ustawami.

¹⁰ A także brak definicji legalnych pojęć: „jednolite płatności obszarowe”, „płatności na zazielenienie”, „płatności dla młodych rolników”, „płatności dodatkowe”, „płatności związane do powierzchni upraw”, „płatności związane do zwierząt”, „płatności dla małych gospodarstw” oraz „płatności niezwiązane do tytoniu”.

publicznych daje się uzasadnić, że termin „płatność” w istocie prawnej nie odbiega swoim zakresem znaczeniowym od rozumienia potocznego¹¹, o tyle w oparciu o przepisy wskazanych rozporządzeń UE uzasadnienie takie jest niemożliwe, ponieważ termin „płatność” występuje w powiązaniu z dodatkowymi określnikami (np. płatności dodatkowe, płatności obszarowe, płatności dla młodych rolników) i traktować je należy jako zróżnicowane co do celu prawne formy wydatków publicznych.

3. Struktura płatności bezpośrednich oraz charakter prawny jej elementów

Jak potwierdza polski ustawodawca, beneficjentem w ramach badanej grupy transferów finansowych może być wyłącznie rolnik, rozumiany jako osoba fizyczna lub prawna, bądź grupa osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo rolne jest położone na obszarze objętym zakresem terytorialnym Traktatów¹², oraz które prowadzą działalność rolniczą¹³. Wspólnotowa definicja rolnika zawiera zatem dwa elementy materialnoprawne, warunkujące możliwość pozyskania środków w ramach płatności bezpośrednich¹⁴. Przepisy krajowe z kolei, konkretyzując wymogi określone w prawie UE, formułują dwa warunki formalnoprawne¹⁵. Pierwszym z nich jest wymóg objęcia rolnika ewidencjami: producentów, gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności, zaś drugi stanowi posiadanie gruntów rolnych o łącznym areale nie mniejszym niż 1 ha¹⁶. Można zatem powiedzieć, że zakresem przedmiotowym płatności bezpośredniej objęto sytuację polegającą na uzyskaniu statusu prawnego zarejestrowanego posiadacza gruntów rolnych o określonej powierzchni, objętych stosowną ewidencją. Z uwagi na kontekst rozważań, warto ponadto zauważyć, że pozycję beneficjenta zasadniczo może zająć tzw. „rolnik aktywny zawodowo”¹⁷. Statusu tego pozbawione są podmioty, których użytki rolne

¹¹ Płatność w rozumieniu potocznym oznacza techniczną czynność przelewu środków pieniężnych bez względu na kauzę prawną. Wątpliwości w takim pojmowaniu płatności mogą powstawać jednak w odniesieniu do wydatków realizowanych z budżetu środków europejskich, normatywnie zwanych płatnościami, którymi prawodawca zastąpił konstrukcję dotacji rozwojowej.

¹² Określonym w art. 52 TUE w związku z art. 349 i 355 TFUE.

¹³ Art. 2 pkt 14 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego w zw. z art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1307/2013.

¹⁴ Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit b pod pojęciem gospodarstwa rolnego należy rozumieć wszystkie jednostki wykorzystywane do działalności rolniczej i zarządzane przez rolnika, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego; prowadzenia działalności rolniczej, zaś zgodnie z art. 4 ust. 1 lit (c) produkcją rolną jest: produkcja, hodowla lub uprawę produktów rolnych, w tym zbiory, dojenie, hodowlę zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich; (ii) utrzymywanie użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe metody rolnicze i zwykły sprzęt rolniczy, w oparciu o kryteria określone przez państwa członkowskie na podstawie ram ustanowionych przez Komisję, lub (iii) prowadzenie działań minimalnych, określanych przez państwa członkowskie, na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy.

¹⁵ Przesłanki te zostały określone zgodnie z art. 35 Rozporządzenia Rady (WE) Nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 (L 30).

¹⁶ Objętych tzw. obszar zatwierdzony, tj. obszar w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 23 lit. a rozporządzenia nr 640/2014. Ponadto, pomimo niespełnienia normy obszarowej, płatności bezpośrednie są przyznawane także, jeżeli: 1) rolnik spełnia warunki do przyznania płatności związanych do zwierząt i złożył wniosek o przyznanie tych płatności oraz 2) łączna kwota płatności bezpośrednich, przed zastosowaniem art. 63 rozporządzenia nr 1306/2013, wynosi co najmniej równowartość w złotych kwoty 200 euro.

¹⁷ Zob. tytuł rozdziału 9 rozporządzenia 1307/2013. Wyjątek w tym zakresie mogą jednak stanowić przedsiębiorcy będący osobami fizycznym lub prawnymi lub grupami osób fizycznych albo prawnych, które administrują portami lotniczymi, wodociągami, stałymi terenami sportowymi i rekreacyjnymi, jeżeli za pomocą możliwych do zweryfikowania dowodów, w formie wymaganej przez państwa członkowskie, udokumentują, że: a) roczna kwota płatności bezpośrednich wynosi co najmniej 5% całości przychodów uzyskanych przez nią z działalności pozarolniczej w ostatnim roku obrotowym, za który dowody takie są dostępne; b) jej działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego; lub c) jej główną działalność gospodarczą lub przedmiot działalności stanowi wykonywanie działalności rolniczej. Por. M. Leśny, *Rolnik aktywny zawodowo. Problem interpretacji przepisów* (www.agropolska.pl/prawo/rolnik-aktywny-zawodowo-problem-interpretacji-przepisow,241.html).

obejmują głównie obszary utrzymujące się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy i które nie prowadzą na tych obszarach działań minimalnych, określonych przez państwa członkowskie. Do działań tych należy m.in. dywersyfikacja upraw, utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych oraz utrzymywanie na użytkach rolnych obszaru proekologicznego¹⁸. Wyraźnie zatem widać, że uzyskanie statusu beneficjenta płatności bezpośrednich jest powiązane nie tylko z warunkami formalnoprawnymi sprawdzalnymi *ex ante*, ale i z warunkami określającymi sposób wykorzystywania gruntów rolnych w okresie po otrzymaniu środków finansowych.

Z uwagi na rozważania dotyczące odróżnienia dotacji od transferów socjalnych warto w tym miejscu w szczególności zwrócić uwagę na rozróżnienie pomiędzy tzw. odłogowaniem gruntów a ich ugorowaniem. Na gruncie oceny charakteru prawnego płatności bezpośrednich może się bowiem przede wszystkim pojawić wątpliwość co do istnienia przesłanki braku oddziaływania transferów na zachowanie beneficjenta, zwłaszcza, gdy podejmuje on decyzję o ugorowaniu użytków rolnych (w ramach jednolitej płatności obszarowej). Dlatego też należy wyjaśnić, że grunty odłogowane (na których nie są prowadzone żadne zabiegi pielęgnacyjne) – w odróżnieniu od gruntów ugorowanych – nie mogą stać się obiektem pozwalającym na ustalenie płatności bezpośrednich. Pojęcie „ugorowanie” zaś jest bezpośrednio związane z utrzymywaniem gruntów w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z ochroną środowiska. Przykładowo, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie minimalnych norm, grunty rolne są utrzymywane zgodnie z normami, jeżeli w przypadku gruntów ornych jest na nich prowadzona uprawa roślin lub ugorowanie, polegające na co najmniej koszeniu raz w roku lub podejmowaniu innych zabiegów zapobiegających występowaniu i rozprzestrzenianiu się chwastów. Nie można zatem twierdzić, że płatności bezpośrednie: po pierwsze, nie motywują ekonomicznie do podejmowania określonego rodzaju aktywności, a po drugie, wykazują charakter świadczeń socjalnych, służących zabezpieczeniu elementarnych potrzeb egzystencjonalnych. Nawet w przypadku ugorowania gruntów istnieją ściśle określone wymogi normatywne, regulujące cele wydatkowania środków przyznanych w ramach płatności. Jest to zatem cecha niewystępująca w przypadku typowych zasiłków socjalnych. Owszem, cykliczne przekazywanie środków w ramach pomocy socjalnej często bywa uzależnione od realizacji pewnych obowiązków faktycznych, jednak nie wiąże się z precyzyjnym, normatywnym określeniem celów wydatkowania przyznanych środków. Zasadność tych twierdzeń znajduje swoje potwierdzenie także w kształcie unormowań dotyczących obowiązku prowadzenia kontroli w zakresie wywiązywania się przez rolników z narzuconych normatywnie powinności leżących u podstaw przyznania płatności¹⁹ oraz unormowaniach dotyczących możliwości nakładania administracyjnych kar pieniężnych²⁰. Pewne wątpliwości w analizowanym zakresie budzi jednak

¹⁸ Por. rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (Dz.U. poz. 344 z późn. zm.).

¹⁹ Zgodnie z art. 36 ustawy o Wspólnej Polityce Rolnej Agencja przeprowadza kontrole administracyjne i na miejscu w zakresie płatności bezpośrednich, określone w przepisach, o których mowa w art. 1 pkt 1, w tym kontrole w ramach wzajemnej zgodności wymogów lub norm, chyba że ustawa stanowi inaczej. W ramach czynności kontrolnych ustawa dopuszcza m.in.: 1) wstęp na teren gospodarstwa rolnego; 2) dostęp do zwierząt; 3) żądanie pisemnych lub ustnych informacji związanych z przedmiotem kontroli; 4) wgląd do dokumentów związanych z przedmiotem kontroli, sporządzania z nich odpisów, wyciągów lub kopii oraz zabezpieczania tych dokumentów.

²⁰ W przypadku gdy w wyniku ustaleń dokonanych w ramach kontroli administracyjnej lub kontroli na miejscu zostanie stwierdzone, że: 1) płatność bezpośrednia lub płatność niezwiązana do tytoniu została przyznana w niewłaściwej wysokości i istnieje konieczność zmiany jej wysokości lub 2) istnieje konieczność dokonania zmniejszenia danej płatności lub wykluczenia z płatności, w tym wynikająca ze stwierdzonych nieprawidłowości lub niezgodności, lub nałożenia pozostałych kar administracyjnych, organ, który wydał decyzję w sprawie o przyznanie tej płatności, zmienia ją bez zgody strony, jeżeli płatność ta nie została jeszcze wypłacona i nie upłynął termin jej wypłaty (...); (art. 41a ustawy o Wspólnej Polityce Rolnej). Por. art. 39 ust. 3 rozporządzenia nr 640/2014. Zob. też P. Bieś, *Prawo rolnika do płatności bezpośrednich a kontrola administracyjna prowadzona przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*, s. 263 i n. Pobrane z: www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/34475/017.pdf.

okoliczność, że czynności kontrolne podejmowane w szczególności *ex post* (po przyznaniu środków finansowych) dotyczą czynności gospodarczych podejmowanych przez rolnika, nie zaś kwalifikowalności konkretnych wydatków beneficjenta. Rozróżnienie to ukazuje podstawową różnicę pomiędzy transferami w postaci płatności bezpośrednich a pozostałymi dotacjami, realizowanymi ze środków europejskich w ramach budżetu środków europejskich.

Można zatem sformułować następujące pytanie: czy brak bezpośredniego związku między prywatnie określanymi przez beneficjenta celami wydatkowania środków otrzymanych w ramach płatności bezpośrednich a określonymi normatywnie rezultatami gospodarczymi jego aktywności dyskwalifikuje możliwość uznania, że celem płatności bezpośrednich jest osiągnięcie określonych skutków gospodarczych. Zdaniem Autora, wyeliminowanie oceny prawidłowości wydatkowania płatności bezpośrednich w drodze analizy związku przyczynowo-skutkowego między każdym wydatkiem a jego efektem gospodarczym nie wyłącza możliwości uznania, że z punktu widzenia funkcjonalnego analizowane płatności służą przede wszystkim realizacji celów gospodarczych, nie zaś uzupełnianiu ewentualnych niedoborów w dochodach rolniczych. Choć *prima facie* można wyciągnąć w oparciu o badane przepisy wniosek o zerwaniu zależności pomiędzy płatnościami bezpośrednimi a realizacją konkretnych celów gospodarczych (co podkreśla się w ekonomicznych opracowaniach dotyczących reform w zakresie finansowania WPR), w sensie funkcjonalnym, powiązanie nierozliczanych w kontekście konkretnych wydatków związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego środków płatności bezpośrednich z realizacją określonych normatywnie standardów prowadzenia tej działalności wydaje się oczywiste.

Spoiwem zastępującym w sferze płatności bezpośrednich kwalifikowalność wydatków staje się uzależnienie przyznania płatności od osiągnięcia określonych, dających się parametryzować, efektów gospodarczych. Z uwagi na uprawnienia kontrolne oraz możliwość stosowania sankcji powstaje zatem silna – choć pośrednia – zależność między transferami pieniężnymi a skutkami gospodarczymi. Gwarantowanie beneficjentom płatności bezpośrednich odpowiedniego statusu ekonomicznego (dochodowego), wydaje się w ramach wskazanej perspektywy jedynie celem instrumentalnym WPR, a nie jej celem podstawowym. Zagwarantowanie odpowiedniego statusu ekonomicznego rolnika służy zatem realizacji celów gospodarczych, nie zaś socjalnych. Rolnik nie może się bowiem wywiązać z warunków przyznania płatności, jeżeli w całości przeznaczy otrzymane środki publiczne na realizację celów prywatnych. Można w związku z tym również zauważyć, że w przypadku płatności bezpośrednich tzw. luka finansowa²¹ ma charakter sztuczny. Jest wywołana realizacją określonej ekonomiczno-politycznej wizji. Podsumowując, można zauważyć, że scharakteryzowany, pośredni, sposób powiązania transferów finansowych z konkretnymi działaniami gospodarczymi (ekonomicznymi i społecznymi) jest typowy dla modelu dotacji podmiotowej. Wyraźny brak bezpośredniego powiązania w analizowanym zakresie uwidacznia w szczególności sposób rozliczania. Z uwagi na brak wymogu rozliczania się z otrzymanych przez beneficjentów płatności bezpośrednich zasadne są także porównania z konstrukcją subwencji ogólnej.

²¹ Stanowiąca jeden z elementów prawnej konstrukcji dotacji budżetowej (por. *Struktura dotacji budżetowej* (s. 30), E. Chojna-Duch, 1988, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego).

4. Płatności bezpośrednio a realizacja celu publicznego

Rozważając charakter prawny elementów konstrukcyjnych płatności bezpośrednich, warto zauważyć, że daje się zaobserwować w tej sferze powiązanie interesu publicznego z interesem prywatnym beneficjenta. Splot ten jest tym bardziej dostrzegalny, że ma niejako pierwotny charakter. O ile w przypadku pozostałych stosunków prawnofinansowych w ramach realizacji celów polityki spójności UE realizacja interesu prywatnego w procesie wykorzystywania środków publicznych widoczna jest najczęściej na finalnym etapie działań beneficjenta (np. w postaci odpłatnego udostępniania infrastruktury powstałej w wyniku realizacji inwestycji dofinansowanej ze środków europejskich), o tyle w przypadku płatności bezpośrednich beneficjent może zaspokoić swój interes indywidualny od razu w momencie pozyskania środków finansowych. Nie zmienia to jednak faktu, że również w tym przypadku splot obu interesów ma charakter w zasadzie nierozłączny. Poza dyskusją jest bowiem konieczność zapewnienia przez beneficjentów płatności bezpośrednich żywności dla pozostałych obywateli UE. Okoliczność ta powoduje finalnie dominację celu publicznego w splotcie z interesem prywatnym. Dające się przewidzieć ekonomiczne oraz społeczne skutki nadprodukcji żywności stanowią z kolei bezpośrednią przyczynę z jednej strony systemowego i w zasadzie stałego dotowania europejskich gospodarstw rolnych, z drugiej zaś podejmowanych od 1992 roku reform, pozwalających na częściowe działanie mechanizmów rynkowych jako zabezpieczenia przed możliwymi negatywnymi konsekwencjami interwencjonizmu publicznego.

5. Proceduralne aspekty konstrukcji płatności bezpośrednich

Ramy postępowań w sprawie przyznania środków w ramach płatności bezpośrednich regulowane są zasadniczo przepisami k.p.a.²². W celu usprawnienia przebiegu postępowań oraz ograniczenia nadmiernych kosztów po stronie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), tj. organu prowadzącego postępowania w sprawie przyznania płatności bezpośrednich, a także wypełniającego obowiązki instytucji płatniczej, przewidziano jednak *lex specialis* w odniesieniu do regulacji art. 7, art. 9, art. 10, art. 77 § 1 oraz art. 81 k.p.a. W szczególności, nastąpiło odejście od zasady prawdy obiektywnej na rzecz wzorowanych na ugruntowanych w doktrynie i sprawdzonych w praktyce przepisach prawa cywilnego w zakresie określenia strony stosunku ponoszącej ciężar dowodu. Rozwiązanie to jest ściśle związane z obowiązkami ciężącymi na państwie członkowskim, a zwłaszcza na agencji płatniczej, w zakresie prawidłowego wydatkowania środków unijnych.

Państwo członkowskie jest bowiem obowiązane na mocy przepisów Unii Europejskiej do przyjęcia regulacji zapewniających skuteczną ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej (art. 58 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013). Z tego względu konieczne jest zarówno ograniczenie, tam gdzie to możliwe, uznaniowości organów, przed którymi toczą się postępowania w sprawie o przyznanie pomocy, poprzez określenie precyzyjnych kryteriów przyznawania pomocy, jak i oparcie postępowania dowodowego w znacznym stopniu na dowodach przedstawionych przez stronę w toku postępowania poprzez przeniesienie ciężaru udowodnienia faktu na osobę, która z tego faktu wywodzi skutki prawne. [...] Zatem to ubiegający się o płatności powinien przedstawić wszelkie dowody niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz

²² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.). Zob. art. 3 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.

do załatwienia sprawy. Przepisy takie zostały wprowadzone już w 2007 r. z uwagi na potrzebę położenia większego nacisku na uaktywnienie stron w przedmiotowym postępowaniu. Częstym problemem podnoszonym przez ARiMR był brak reakcji wnioskodawców na wezwania do uzupełniania danych zamieszczonych we wnioskach o przyznanie płatności, a nawet celowe uchylanie się od złożenia wyjaśnień. Często były przypadki reagowania dopiero wówczas, gdy decyzja była dla nich negatywna. (...). Ponadto podkreślenia wymaga to, że przerzucenie ciężaru dowodowego na osobę, która z danego faktu wywodzi skutki prawne, nie jest sprzeczne z podstawowymi zasadami procedury administracyjnej. K.p.a. przewiduje bowiem kontradyktoryjny tryb postępowania, np. w przypadku wyznaczenia przez organ rozprawy w sytuacjach spornych. Na rozprawie strony ustosunkowują się do materiału zgromadzonego przez organ, składają wyjaśnienia, zgłaszają żądania, propozycje i zarzuty oraz wypowiadają się co do wyników postępowania administracyjnego. Rozprawa pozwala na wymianę poglądów uczestników postępowania wyjaśniającego, ich uzgadnianie i tworzy możliwość szybkiego komunikowania się, a w rezultacie sprzyja usprawnieniu i uproszczeniu postępowania wyjaśniającego i zabezpieczeniu zasady ogólnej szybkości postępowania. Z kolei wyłączenie stosowania przepisów art. 9 k.p.a. nie pogorszy pozycji strony, ponieważ proponuje się, aby organy administracji publicznej prowadzące postępowanie były zobowiązane w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy oraz, w razie uzasadnionej potrzeby, udzielić na żądanie strony oraz innych osób uczestniczących w postępowaniu niezbędnych wyjaśnień co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania²³.

Celem postępowania w sprawie przyznania płatności bezpośrednich jest zatem konkretyzacja kwoty przyznanych środków. Następuje ona w formie decyzji administracyjnej. Z uwagi na to, że określenie wielkości przyznanej kwoty stanowi treść decyzji, pojawia się pytanie o to, czy jest to decyzja o charakterze konstytutywnym czy deklaratoryjnym. Rozważając, czy rolnik ma prawo do środków finansowych na mocy samej ustawy i decyzja jedynie potwierdza ten jego status, czy też z uwagi na okoliczność, że wydanie decyzji wymaga przeprowadzenia postępowania, stanowiąc jednocześnie formalny warunek *sine qua non* przyznania środków finansowych, uznać należy, że decyzja ma charakter konstytutywny²⁴. Przemawia za tym okoliczność, że z mocy samego prawa, bez przeprowadzenia stosownego postępowania zakończonego wydaniem decyzji, środki finansowe nie mogą być ani przyznane, ani przekazane beneficjentowi.

W odróżnieniu od postępowań dotyczących pozostałych kategorii środków europejskich, postępowanie nie ma charakteru konkursowego. Oznacza to, że każdy uprawniony może skutecznie żądać wydania decyzji określającej wysokość przyznanych środków. Co więcej, nie tylko możliwość żądania konkretyzacji uprawnień, jak również sposób określania wysokości mają charakter zobiektywizowany. Decyzja nie ma zatem charakteru uznaniowego. Rozwiązanie takie jest typowe dla tzw. „decyzji budżetowych” (np. wojewody), służących uruchamianiu subwencji ogólnej, zaś nietypowe dla konstrukcji dotacji celowej.

²³ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.

²⁴ Zgodnie z art. 6 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, płatności bezpośrednie oraz płatność niezwiązana do tytoniu są przyznawane rolnikowi, jeżeli są spełnione warunki przyznania tych płatności określone w odpowiednich przepisach.

Podsumowanie

Transfery finansowe dla szeroko rozumianych rolników realizowane w ramach budżetu środków europejskich pod normatywną nazwą „płatności bezpośrednich” wykazują teoretyczne cechy dotacji budżetowych. Za tego rodzaju klasyfikacją przemawia: ich przekazowy charakter, jednostronność ustalania, nieodpłatność, bezzwrotność oraz nierozzerwalne sprzężenie interesu publicznego z interesem prywatnym. Warto podkreślić, że w szczególności ostatni ze wskazanych przymiotów jest charakterystyczny dla naukowego opisu wydatków realizowanych bezpośrednio z budżetu UE, zaś pośrednio z budżetu środków europejskich. Można go bowiem również wyodrębnić w strukturze dotacji normatywnie zwanych w ustawie o finansach publicznych płatnościami z budżetu środków europejskich. Wskazane cechy należy wiązać przede wszystkim z konstrukcją stosunków prawnofinansowych, w ramach których realizowane są „płatności bezpośrednie”. W ich strukturze można wyodrębnić stosunki wyższego rzędu, wiążące budżet UE z budżetem środków europejskich, a także stosunki niższego rzędu, służące konkretyzacji beneficjenta oraz kwoty dotacji.

Normatywne posłużenie się przez prawodawcę wspólnotowego terminem „płatności bezpośrednie” jest wyrazem całkowitego niezainteresowania dążeniem do systematyzacji instytucji prawa finansowego Unii Europejskiej. Wyodrębnienie płatności „rolniczych” w prawie UE powoduje bowiem szereg niezbadanych dotąd na gruncie orzecznictwa TSUE wątpliwości co do ich charakteru prawnego. Okoliczność, że płatności bezpośrednie są realizowane w ramach zarządzania dzielonego sprawia, że problem ten znajduje swój wyraz również w orzecznictwie państw członkowskich. Stan taki uzasadnia sformułowanie wniosku legislacyjnego zarówno pod adresem organów UE, jak i państwa polskiego w zakresie normatywnej rozbudowy instytucji dotacji w sposób pozwalający na objęcie tą konstrukcją też transferów realizowanych w ramach budżetu środków europejskich. Oczywiście nie chodzi tutaj o proste rozszerzenie definicji dotacji z art. 126 ustawy o finansach publicznych, a o stworzenie modelu, w którym zmieszczą się także „płatności”, pomimo że wykazują cechy specyficzne względem klasycznych dotacji. Pozostawienie płatności bezpośrednich oraz wszystkich pozostałych płatności z budżetu środków europejskich poza konstrukcją dotacji jest nie tylko przyczyną licznych problemów związanych z praktycznym stosowaniem przepisów, ale stanowi również wyraz swoistego wygodnictwa w zakresie legislacji finansowej.

Bibliografia

- Bieś, P. (2017). *Prawo rolnika do płatności bezpośrednich a kontrola administracyjna prowadzona przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*. Pobrane z: www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/34475/017.pdf.
- Chojna-Duch, E. (1988). *Struktura dotacji budżetowej*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- DG AGRI D.1-Transparency/ Working Document Rev6, Ares(2018)1833750 - 04/04/2018.
- Grzybowska, A. (1998). Rolnictwo – które do Unii? *Europa*, 5.
- Leśny M. (2015). *Rolnik aktywny zawodowo. Problem interpretacji przepisów*. Pobrane z: www.agropolska.pl/prawo/rolnik-aktywny-zawodowo-problem-interpretacji-przepisow,241.html.
- Rozporządzenia Rady (WE) Nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. UE L 30).
- Rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające 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 347/549).

- Rozporządzenie (UE) nr 1307/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. UE L 347/608).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (Dz.U. poz. 344 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. UE L 347/320).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. UE L 347/487)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.U. UE L 347/671).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016, Dz.U. C 202/47).
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016, Dz.U. C 202/16).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w perspektywie finansowej 2014-2020 (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1431 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1312 z późn. zm.).