

# Kręte ścieżki ARiMR

Roman Comi

Radca prawny

**Motto: „Sąd – w tym składzie – nie będzie tolerował łamania przez organy administracji publicznej zasady praworządności, która jest podstawą idei państwa prawnego” (zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 października 2014 r., sygn. akt V SA/Wa 235/14).**

W rezultacie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (UE) nie tylko rolnicy indywidualni uzyskali prawo do dopłat, lecz także pojawiła się możliwość uzyskania dotacji przez grupy producentów (GP) rolnych na unowocześnienie przechowywania i przetwarzania warzyw i owoców. W rezultacie powstało ok. 300 GP. Grupy te wystąpiły i uzyskały dotacje w łącznej wysokości ok. 7 mld zł. Warto zaznaczyć, że każda istniejąca GP otrzymała na swój wniosek pomoc finansową na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy i prowadzeniem działalności administracyjnej oraz na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania. Ponadto GP oczekują na rozpatrzenie wniosków o kolejne dotacje.

Program dotacji został skontrolowany przez audytorów UE. Audytorzy zakwestionowali sposób prowadzenia postępowań w sprawach o przyznanie pomocy finansowej GP i tym samym zasadność zaaprobowania istotnej części wniosków. Polsce grozi zwrot wypłaconych dotacji w kwocie kilku miliardów złotych i będzie musiał to pokryć budżet państwa (źródło: informacje prasowe). Moim zdaniem, można być pewnym, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zażąda pokrycia tych kosztów od odrębnej od Skarbu Państwa osoby prawnej, jaką jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Agencja w rezultacie tego w roku 2014 znacznie utrudniła dostęp do dalszych dotacji poprzez zmianę praktyki rozpatrywania wniosków. Jak się wydaje, ARiMR już wcześniej wielokrotnie naruszała prawo przy rozpatrywaniu wniosków o dotacje. Przykłady tego można znaleźć w prasie fachowej, lokalnej i w orzecznictwie sądów administracyjnych (na przykład: wyrok WSA w Warszawie z 27 lutego 2014 r., sygn. akt V SA/WA 1765/13; wyrok WSA w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt V SA/WA 258/14; wyrok NSA w Warszawie z 15 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 130/10; wyrok WSA w Warszawie z 14 lutego 2014 r., sygn. akt 2049/13).

## ŚRODKI WŁASNE I KREDYT

Należy pamiętać, że GP uzyskuje dotacje na działalność i dokonane realizacje. Oznacza to, że producenci rolni finansują daną inwestycję (chłodnie, przetwórnice warzyw lub owoców) ze środków własnych lub kredytu. Z uwagi na niewielką stopę zysku uzyskiwaną przez producentów rolnych w przeszłości (obecnie także) i stosunkowo niezbyt duże gospodarstwa (w każdym razie w stosunku do kosztów planowanych inwestycji) w praktyce nie zdarza się realizacja inwestycji w całości lub znacznej części ze środków własnych GP rolnych. Oznacza to, że inwestycje realizowane są z pozyskiwanego na konkretny cel inwestycyjny komercyjnego kredytu bankowego. Oczywiście jest, że plan przedsięwzięcia inwestycyjnego uwzględnia dotację w określonej wysokości, co oznacza zmniejszenie obciążenia inwestycji kosztami spłaty kredytu wraz z odsetkami. Ze zrozumiałych względów business plan inwestycji zakłada szybkie pozyskanie dotacji po zakończeniu inwestycji i w rezultacie częściową spłatę kredytu i zmniejszenie obciążeń.

## TERMINY ROZPATRYWANIA WNIOSKÓW

Tym samym dla GP, których powstanie było uwarunkowane możliwością otrzymania dotacji, istotne jest sprawne rozpatrywanie wniosków o dotacje, dotrzymywanie terminów ustawowych rozpatrywania tych wniosków, a przede wszystkim rozpatrywanie ich zgodnie z prawem UE i krajowym. Tymczasem nagminnie jest **prowadzenie postępowań miesięcami, a nawet latami**, gdyż urzędnicy oddziałów ARiMR nie respektują ustawowych terminów rozpatrywania wniosków. W rezultacie większość GP balansuje na granicy upadłości, gdyż obciążają je koszty spłaty kredytu w pełnej wysokości znacznie dłużej niż przewidywał to plan finansowy danej inwestycji.

Oczywiste jest więc, że wnioskodawcy będący w sytuacji bardzo trudnej, mogą prosić urzędników o dotrzymywanie terminów, co ci ostatni albo uczynią, albo nie. Petent pozostaje bezsilny. Natomiast skorzystanie z prawa do złożenia **skargi na bezczynność** dyrektora oddziału do Prezesa Agencji lub na bezczynność Prezesa Agencji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie i tak wydłuża okres oczekiwania na rozpatrzenie wniosku o kilka miesięcy. Co więcej, praktyka postępowań administracyjnych wykazuje, że organy administracji nie zawsze stosują się do wydanych przez organ II instancji lub WSA ostatecznych terminów zakończenia postępowania i wydanie w swojej instancji decyzji. Dzieje się tak, gdyż w praktyce za takie oczywiste naruszenie prawa ani danemu organowi, ani urzędnikom nie grozi żadna sankcja.

## BADANIE KOSZTORYSÓW

Jednakże na ARiMR ciężą poważniejsze „grzechy”. Podczas rozpatrywania wniosków o dotacje urzędnicy Agencji badają kosztorysy zrealizowanych inwestycji, w tym zakupionych maszyn i urządzeń. Przepisy przewidują, że w przypadku wątpliwości agencja może powołać rzeczoznawcę do wyceny maszyn i urządzeń, lecz tylko pod warunkiem, że są to urządzenia zakupione nie od producenta, a używane.

Jak wynika z uzasadnień wyroków sądów administracyjnych (np. wyrok WSA w Warszawie z 8 października 2014 r., sygn. akt V SA/Wa 245/14), agencji zdarza się z naruszeniem prawa **powoływać rzeczoznawców do wyceny maszyn zakupionych wprost od producenta**, w sytuacji gdy wnioskodawca przedstawia stosowne zaświadczenie producenta o sprzedaży wyprodukowanej przez niego maszyny oraz właściwe faktury. W praktyce taka wycena jest niższa, czasem znacząco od ceny, za którą daną maszynę (ciąg technologiczny) zakupiono.

Sądy administracyjne także stwierdziły, że w przypadku maszyn używanych zdarza się dokonywanie przez jednego rzeczoznawcę **kilku kolejnych wycen pod rząd na zlecenie agencji**, aż przedstawi on taką wycenę, którą woluntarystycznie zaaprobuja urzędnicy ARiMR. Dzieje się tak, pomimo że wnioskodawcy wnoszą o zmianę rzeczoznawcy, kwestionując jego fachowość i rzetelność. Zarzuty te z naruszeniem ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.; dalej: KPA) są przez ARiMR pomijane milczeniem. Grupy producentów zmuszone są zatem **odwoływać się od decyzji** wydanych w oparciu o takie opinie, co oczywiście odsuwa w czasie ewentualną wypłatę dotacji. Natomiast brak odwołania skutkuje wypłatą dotacji w znacznie mniej-

szej wysokości niż zaplanowana w business planie i tym samym kłopoty finansowe inwestora (GP).

## POSTĘPOWANIE UZUPEŁNIAJĄCE

Częstym błędem popełnianym przez organy drugoinstancyjne (nie tylko w przypadku Prezesa ARiMR) jest **nierepektowanie zmienionego kilka lat temu przepisu art. 138 § 2 KPA**. Obowiązująca wersja tego przepisu, kierując się zasadą szybkości postępowania, nakazuje organowi II instancji uchylać decyzję organu I instancji tylko w przypadku jej nieważności lub rażącego naruszenia prawa. Obecnie organ II instancji, jeżeli uzna to za konieczne, powinien przeprowadzić uzupełniające postępowanie dowodowe i wydać decyzję merytoryczną.

### Art. 138 § 2 KPA

Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

W przeszłości organy II instancji przeważnie wydawały decyzje kasatoryjne, to jest uchylały decyzje organu I instancji (w omawianym przypadku dyrektora oddziału) i kierowały sprawę do ponownego rozpoznania, wskazując, w jaki sposób dyrektor oddziału powinien uzupełnić postępowanie (czyli najczęściej, jakie przeprowadzić dalsze wnioski dowodowe) lub pod jakim kątem powinien ponownie przeanalizować zebrane dowody.

## SKARGA DO SĄDU

Jak wyżej wskazano, GP realizują swoje inwestycje na kredyt i dążą do jak najszybszego zakończenia postępowania przez ARiMR. Tak więc **w sytuacji wydanej z naruszeniem KPA przez Prezesa ARiMR decyzji o uchyleniu decyzji** dyrektora oddziału jako organu I instancji i skierowania sprawy do ponownego rozpoznania, grupy stają przed trudnym wyborem: składać skargę do WSA w Warszawie czy też nie składać.

**Złożenie skargi do WSA** w Warszawie powoduje, że sąd ocenia prawidłowość decyzji Prezesa ARiMR. Ponieważ

świadomość nowej treści art. 138 KPA nie jest powszechna wśród urzędników, to nie jest także powszechna wśród radców prawnych i adwokatów, choć orzecznictwo na ten temat jest już dość bogate (wyrok WSA w Warszawie z 13 marca 2014 r., sygn. akt VIII Sa/Wa 1136/13). W każdym razie złożenie takiej skargi i wykazanie błędności decyzji kasatoryjnej nie jest proste. Ponadto w przypadku złożenia skargi do WSA należy oczekiwać 3–4 miesiące na rozpatrzenie skargi przez WSA. Nadto od wyroku WSA korzystnego dla wnioskodawcy Prezes Agencji może wnieść **kasację do Naczelnego Sądu Administracyjnego**. Okres oczekiwania na jej rozpatrzenie wynosi ok. 3 lat. Tak długiego oczekiwania GP obciążona kredytem i odsetkami może po prostu nie przetrwać i będzie zmuszona ogłosić upadłość.

Niezgłoszenie skargi na być może błędną decyzję kasatoryjną Prezesa ARiMR nie gwarantuje szybkości rozpatrzenia sprawy, gdyż, jak wyżej pisałem, często terminy do rozpatrzenia sprawy są naruszane. Oczywiście jest także, że powtórnie wydana decyzja dyrektora oddziału nie musi być korzystna dla wnioskodawcy. W rezultacie ponownie będzie on składał odwołanie do prezesa, który kolejny raz będzie rozpatrywał daną sprawę. W takiej sytuacji wcale nie ma pewności, że tym razem prezes będzie działał zgodnie z obecną treścią art. 138 § 2 KPA.

Podjęcie decyzji w opisanej sytuacji jest trudne i obarczone znacznym ryzykiem. Jednakże z doświadczenia kilkudziesięciu lat mojej pracy zawodowej wynika, że z wielu względów lepiej złożyć dobrze umotywowaną skargę do WSA w Warszawie.

## KWESTIONOWANIE CZĘŚCI DECYZJI

Zdarza się, że wnioskodawcy kwestionują tylko część decyzji dyrektora oddziału ARiMR. Tym samym część niezaskarżona po upływie terminu do wniesienia odwołania staje się ostateczna.

Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych (na przykład wyrok WSA w Warszawie z 30 czerwca 2014 r., sygn. akt V SA/Wa 430/14) pojawiły się sytuacje, gdy Prezes ARiMR wydawał zgodnie z art. 138 § 2 KPA decyzję merytoryczną, uchylał całą decyzję dyrektora oddziału, także w części niezaskarżonej. W międzyczasie dyrektor oddziału wypłacał przyznaną część dotacji wynikającą z tej części decyzji, która stała się ostateczna. Pieniądze te były przez GP wpłacane do instytucji kredytującej na pokrycie części zaciągniętego kredytu.

W sytuacji gdy Prezes ARiMR wydawał decyzję uchylającą ostateczną decyzję dyrektora oddziału, tym samym już wypłacona dotacja powinna zostać niezwłocznie zwrócona

jako nienależne dofinansowanie ze środków publicznych, a dyrektor oddziału powinien skierować sprawę do egzekucji.

Oczywiste jest, że w opisanej sytuacji (wcale nie jednostkowej) GP znowu stawało przed oczyma widmo upadłości.

Należy pamiętać, że sama skarga do WSA w Warszawie nie wystarczała, gdyż decyzja Prezesa ARiMR jako organu II instancji jest ostateczna z chwilą jej doręczenia stronom postępowania, a wniesienie skargi do WSA nie wstrzymuje jej mocy. Tym samym egzekucja może być prowadzona równolegle z oczekiwaniem na rozpatrzenie sprawy przez WSA w Warszawie.

## WNIOSEK O ZAWIESZENIE DECYZJI

Grupie producentów jako stronie służy prawo do złożenia wniosku wraz ze skargą lub osobno o zawieszenie mocy zaskarżonej decyzji Prezesa Agencji. Jednakże taki wniosek jest dość trudny do prawidłowego sformułowania. Jak wynika z orzecznictwa WSA w Warszawie, nawet zawodowi pełnomocnicy na co dzień stosujący procedurę administracyjną mają trudności w prawidłowym sformułowaniu takiego wniosku. **W rezultacie błędnie sformułowanego wniosku o zawieszenie mocy decyzji Prezesa ARiMR wniosek jest oddalany, a decyzja egzekwowana.** Oznacza to ściągnięcie przez komornika z konta GP uprzednio wypłaconej kwoty dotacji lub, z braku odpowiedniej kwoty pieniędzy na tym koncie, jego zablokowanie i zajęcie tytułem zabezpieczenia należności mienia GP. W opisanej sytuacji szanse na uniknięcie upadłości danego wnioskodawcy wydają się być niewielkie.

## PODSUMOWANIE

Można się spodziewać, że w wyniku audytu UE powyższe błędy w działaniu ARiMR będą się nasilać. Co więcej, należy sądzić, że agencja będzie dążyła do odzyskania choć części wypłaconych dotacji, np. próbując wznowić zakończone postępowania.

Nie ulega wątpliwości, że z jednej strony ARiMR zobowiązana jest badać złożone wnioski o dotacje starannie i wszechstronnie. Z drugiej jednak strony powinna czynić to bez zbędnej zwłoki i przestrzegając obowiązującego prawa tak materialnego, jak i procesowego.

Wyżej opisane przypadki w całości oparte na orzecznictwie sądów administracyjnych świadczą, że niestety jakość pracy ARiMR jest daleka od pożądanej. W rezultacie GP zmuszone są zapewnić sobie obsługę prawną na wysokim poziomie, tak aby mogły skutecznie walczyć z „profesjonalnie” działającymi pracownikami ARiMR. ■