



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Zastępca**  
**Rzecznika Praw Obywatelskich**

*Stanisław TROCIUK*

**RPO-676952 - I/II/AWO**

00-090 Warszawa      Tel. centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 22 827 64 53

Warszawa, 25.05.2012 r.

**Pan**

**Tomasz Kołodziej**

**Prezes Agencji Restrukturyzacji**

**i Modernizacji Rolnictwa**

ul. Poleczki 33

02 - 822 Warszawa

*szanowny Panie Prezese*

W dniu 14 czerwca 2011 r. do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga Pani R. Ż. z prośbą o pomoc Rzecznika Praw Obywatelskich w kwestii naruszenia prawa przez ARiMR w sprawie przyznania Skarżącej płatności rolnośrodowiskowej oraz płatności bezpośrednich. W dniu 7 lipca 2011r. Skarżąca uzupełniła złożoną do Rzecznika skargę i przesłała Rzecznikowi Praw Obywatelskich dwie decyzje administracyjne Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR we W. z dnia 22 czerwca 2011r. (nr 9001-2011-001913 oraz nr 9001-2011-001916) w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji. W sprawie tej Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Pana Prezesa z prośbą o ustosunkowanie się do skargi Pani Ż.. W dniu 30 września 2011 r. wpłynęła w tej sprawie odpowiedź Pana Prezesa do Rzecznika Praw Obywatelskich, w której odniesiono się przede wszystkim do przesłanek i podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z powodu rażącego naruszenia prawa. Analiza jednak sprawy Pani Ż., jak i podobnych skarg, które wpłynęły do BRPO, pozwoliło dostrzec problem, który budzi zaniepokojenie Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zauważyć bowiem należy, że rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie może być identyfikowane z naruszeniem podstawy prawnej decyzji. Dla stwierdzenia nieważności decyzji niezbędna jest ocena naruszenia jej podstawy prawnej

jako rażącego w świetle całokształtu okoliczności sprawy z uwzględnieniem konsekwencji prawnych wynikających z zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego. Należy w pełni zgodzić się z tą linią orzecznictwa Sądu Najwyższego, który m.in. w wyroku z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 56/93 (OSNCP 1994 r., z. 5, poz. 116) nakazał daleko idącą ostrożność przy stwierdzaniu nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Rażące naruszenie prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., powinno być traktowane jako zjawisko o wyjątkowym charakterze, a przy tym wymagające do jego stwierdzenia przeprowadzenia szczególnie wnikliwego postępowania wyjaśniającego. Za takim stanowiskiem przemawia ustanowiona w art. 16 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. zasada stabilności decyzji ostatecznych, a także wyrażona w zdaniu drugim tego przepisu reguła, że uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Przyjęcie więc, iż naruszenie określonych przepisów prawa stanowi bezwarunkowy nakaz stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, bez względu na okoliczności sprawy, pozostaje w sprzeczności zarówno z wyjątkowym charakterem przepisu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jak i z pozycją i funkcją zasad ogólnych k.p.a., w tym z zasadą zaufania obywateli do organów państwa. Stanowisko identyfikujące pojęcie "prawa" w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. z podstawą prawną decyzji jest sprzeczne z utrwalonym kierunkiem wykładni przepisów zawierających zasady ogólne postępowania administracyjnego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82 - ONSA 1982, z. 1, poz. 54), a oczywiste niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie tych przepisów oznacza rażące naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 1983 r., I SA 355/83 - ONSA 1983, z. 1, poz. 40). Organ prowadzący postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji rozpatruje tę sprawę w granicach wyznaczonych art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., co oznacza, że jest to samodzielne postępowanie administracyjne, którego istotą

jest jedynie ustalenie, czy decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Dla stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie jest jednak wystarczające bezsporne ustalenie, że doszło do oczywistego naruszenia podstawy prawnej decyzji administracyjnej, lecz niezbędna jest również ocena tego naruszenia jako rażącego w świetle całokształtu okoliczności sprawy z uwzględnieniem konsekwencji prawnych wynikających z zasad ogólnych k.p.a.

Z treści pisma Pana Prezesa z dnia 30 września 2011 r. w sprawie Pani Ż. wynika natomiast, że to Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w O. nie uczynił zadość obowiązkowi nałożonemu na ten organ na mocy art. 3 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2008 r., Nr 170, poz. 1051 ze zm.) oraz art. 21 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 64, poz. 427 ze zm.) w związku z art. 7 i 77 k.p.a. Dlatego też w tym miejscu zauważyć należy, iż zgodnie z unormowaną w art. 7 k.p.a. zasadą prawdy obiektywnej organy administracji publicznej podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. Zgodnie z tą zasadą organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością. W szczególności jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (np. wyrok NSA z dnia 26 maja 1981 r., SA 810/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 45).

W ocenie Rzecznika, kwestia związana z ustaleniem maksymalnego kwalifikowanego obszaru np. do jednolitej płatności, powinna zostać zweryfikowana przed wydaniem decyzji o przyznaniu płatności, a nie po jej wydaniu. Tym bardziej, że różnica ta istniała w dniu wydania decyzji. Analiz skarg rolników wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących zbliżonej materii pokazała bowiem, że podobne działania Oddziałów Regionalnych Agencji, jak w niniejszej sprawie, nie są jednostkowe. Budzi to niepokój Rzecznika Praw Obywatelskich, albowiem praktyka

tego rodzaju wiąże się z „przerzucaniem” działań, do których jest zobowiązany organ na obywateli, a co za tym idzie również skutków jakie wiążą się ze stwierdzeniem nieważności takich decyzji.

Mając powyższe na uwadze, działając z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz.147 ze zm.), zwracam się do Pana Prezesa z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do wyżej poruszonej kwestii. Problem ten bowiem jest sygnalizowany na tle sprawy Pani Ż., ale z analizy różnych skarg rolników i wydawanych w ich sprawach decyzji ARiMR wpływających do BRPO dostrzec można, iż sprawa ta nie jest odosobnionym przypadkiem.

Z poważaniem

