

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 marca 2017 r., sygn. akt II GSK 2528/15¹

Jeżeli w obrocie prawnym funkcjonuje decyzja o przyznaniu pomocy, o jakiej mowa w § 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznania pomocy w ramach działania „Grupy producentów rolnych” objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 81, poz. 550 ze zm.), nie jest możliwa odmowa wypłaty pomocy z innych przyczyn niż niespełnienie warunków określonych w § 6 i § 7 tego rozporządzenia.

Glosowany wyrok zasługuje na uwagę co najmniej z kilku względów. Po pierwsze, odnosi się do rudymenarnych kwestii związanych z problematyką przyznawania pomocy finansowej z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Po drugie, przełamuje dotychczasowe i co do zasady spójne stanowisko orzecznictwa sądownoadministracyjnego w odniesieniu do trybu przyznawania pomocy z udziałem środków unijnego wsparcia. Po trzecie, stanowisko w nim zaprezentowane w zakresie rozłącznych podstaw wydania decyzji o przyznaniu pomocy oraz decyzji o jej wypłacie można – przy zachowaniu należytej ostrożności – odnosić do aktualnie realizowanego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

Stan faktyczny sprawy, w której zapadło orzeczenie, przedstawiał się następująco. Skarżąca spółka została zawiązana w 2012 r., a następnie uzyskała status grupy producentów rolnych. Decyzją Dyrektora Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z listopada 2012 r. została jej przyznana pomoc finansowa

¹ Wyrok NSA z dnia 28 marca 2017 r., sygn. akt II GSK 2528/15, LEX nr 2305579 (teza wyroku pochodzi z Internetowego Systemu Informacji Prawnej LEX).

w ramach działania „Grupy producentów rolnych” w okresie od 16 kwietnia 2012 r. do 15 kwietnia 2017 r. Następnie wystąpiła ona z wnioskiem o wypłatę rocznej płatności za pierwszy rok działalności, tj. za okres od 16 kwietnia 2012 r. do 15 kwietnia 2013 r. Organ pierwszej instancji wydał decyzję odmowną, argumentując, że wnioskodawca stworzył „sztuczne warunki” do otrzymania płatności. Decyzja została utrzymana w mocy przez Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Skarga spółki na decyzję organu drugiej instancji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie została oddalona². Po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok oraz poprzedzające go decyzje organów obu instancji.

Wielość przepisów prawa krajowego i unijnego odnoszących się do omawianej tematyki, uzasadnia potrzebę przywołania tych, które znalazły zastosowanie w sprawie. Podstawowym aktem ustawowym w tym zakresie jest ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013³. Artykuł 1 uPROW regulujący zakres zastosowania ustawy stanowi, że określa ona:

- 1) zadania oraz właściwość organów i jednostek organizacyjnych w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, zwanego dalej „programem”, określonym w rozporządzeniu 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) (Dz.Urz. UE L 277 z 21.10.2005, s. 1, z późn. zm.), zwanym dalej „rozporządzeniem nr 1698/2005”, oraz w przepisach Unii Europejskiej wydanych w trybie tego rozporządzenia;
- 2) warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwracania pomocy finansowej:
 - a) w ramach działań objętych programem, zwanej dalej „pomocą”,
 - b) na realizację zadań określonych w art. 66 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1698/2005, zwanej dalej „pomocą techniczną” – w zakresie nieokreślonym w przepisach Unii Europejskiej, o których mowa w pkt 1, lub przewidzianym w tych przepisach do określenia przez państwo członkowskie Unii Europejskiej.

W myśl art. 10 ust. 1 uPROW pomoc jest przyznawana na wniosek osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej pod warunkiem spełnienia przez wnioskodawcę warunków przyznania pomocy określonych w przepisach, o których mowa w art. 1 pkt 1 ustawy oraz w przepisach, których podstawę wydania stanowi jej art. 29 ust. 1 pkt 1.

² Wyrok WSA w Warszawie z 28 maja 2017 r., sygn. akt V SA/Wa 3330/14, LEX nr 1819762.

³ Dz.U. z 2018 r., poz. 1936, dalej jako: uPROW.

W rozporządzeniu wykonawczym⁴, wydanym na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 uPROW, wyraźnie odróżnia się przyznanie pomocy grupie producentów rolnych (§ 3, 4, 5 rozporządzenia MRiRW) od wypłaty rocznych płatności (§ 6, 7, 8 rozporządzenia MRiRW).

Podstawę prawną decyzji odmownej organów obu instancji stanowił przepis art. 4 ust. 8 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/11 z dnia 21 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz zasad wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich⁵, zabraniający dokonywania jakichkolwiek płatności na rzecz beneficjentów, w odniesieniu do których ustalono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia⁶.

Cele wspierania tworzenia grup producentów rolnych określa z kolei art. 35 ust. 1 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)⁷, przewidujący możliwość udzielenia wsparcia w celu ułatwienia tworzenia i działalności administracyjnej grup producentów rolnych do celów w postaci: a) dostosowania do wymogów rynkowych procesu produkcyjnego i produkcji producentów, którzy są członkami takich grup; b) wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych; c) ustanowienia wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności. Oba przywołane przepisy (tj. art. 35 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005 oraz art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 1698/2005) zawarte są w tych aktach normatywnych, do których odsyła przywołany art. 10 uPROW, regulujący warunki przyznania pomocy finansowej.

Głównym problemem prawnym, z którym zmierzył się Naczelny Sąd Administracyjny w głosowanym orzeczeniu, była odpowiedź na pytanie o wzajemną zależność decyzji w sprawie przyznania pomocy (§ 4 rozporządzenia MRiRW) oraz decyzji w sprawie wypłaty pomocy (§ 6 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia MRiRW). Należy zauważyć, że procedura otrzymywania przez beneficjentów środków unijnego wsparcia jest wieloetapowa. Nie ulega przy tym wątpliwości, że warunkiem *sine qua non* wydania decyzji w sprawie wypłaty pomocy jest funkcjonowanie w obrocie prawnym ostatecznej decyzji o przyznaniu pomocy.

⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. Nr 81, poz. 550, dalej jako: rozporządzenie MRiRW.

⁵ Dz.U. L 25 z 28.01.2011, s. 8, dalej jako: rozporządzenie nr 65/11.

⁶ D. Łobos-Kotowska, *Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia zmniejszenia płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XII, s. 19–31; P. Litwiniuk, *Z problematyki nadużycia prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2 (15), s. 45–63.

⁷ Dz.Ur. UE L Nr 277, s. 1, dalej jako: rozporządzenie nr 1698/2005.

Bardziej skomplikowane wydaje się rozstrzygnięcie, na ile treść decyzji o wypłacie pomocy jest determinowana treścią decyzji o przyznaniu pomocy. Wymaga to bowiem szczegółowego rozważenia przesłanek prawnych wydania obu rodzajów decyzji. Należy zatem postawić pytanie: czy organ rozpatrujący podanie o wypłatę pomocy może badać cele wsparcia, do których odnosi się wspomniany art. 35 rozporządzenia nr 1698/2005, a także wystąpienie negatywnej przesłanki uzyskania pomocy finansowej w postaci „sztucznych warunków”, o której mowa w treści art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011, jeżeli w obrocie prawnym funkcjonuje ostateczna decyzja o przyznaniu pomocy, czy też wystąpienie – lub niewystąpienie – tych okoliczności zostało rozstrzygnięte z chwilą wejścia do obrotu prawnego tej decyzji?

Do czasu głosowanego rozstrzygnięcia możliwość wydania decyzji odmownej w sprawie wypłaty pomocy w sytuacji, gdy organ ustalił wystąpienie w okolicznościach stanu faktycznego sprawy negatywnej przesłanki przyznania pomocy w postaci „sztucznych warunków”, nie budziła zasadniczo wątpliwości w orzecznictwie sądowym⁸. Zarówno organy administracji, jak i sądy administracyjne stały na stanowisku, że w postępowaniu o wypłatę pomocy należy każdorazowo weryfikować, czy strona sztucznie nie stworzyła warunków wymaganych do otrzymania płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami wspierania grup producentów rolnych. W konsekwencji dla ustalenia tych okoliczności funkcjonowanie w obrocie prawnym decyzji o przyznaniu pomocy miało być prawnie indyferentne, bowiem dowodziło jedynie spełnienia przez beneficjenta wymogów formalnych, o których mowa w § 3 rozporządzenia MRiRW.

W głosowanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny diametralnie zmienił swoje dotychczasowe zapatrywanie prawne na tę kwestię, wskazując m.in. że:

- 1) odmowa wypłaty pomocy może nastąpić wyłącznie wówczas, gdy nie zostaną spełnione warunki wymienione w § 6 i § 7 rozporządzenia MRiRW, a więc w istocie wymogi formalne udokumentowania rocznych przychodów netto ze sprzedaży produktów lub grupy produktów, ze względu na które grupa została utworzona, i wytworzonych w gospodarstwach jej członków determinujących wysokość udzielanej pomocy;
- 2) kwestia spełnienia przez wnioskodawcę warunków przyznania pomocy, w tym realizacji celów wsparcia, jest brana pod uwagę na etapie postępowania w przedmiocie przyznania pomocy, a nie jej wypłaty;
- 3) jeżeli decyzja o przyznaniu pomocy funkcjonuje w obrocie prawnym, nie jest możliwa odmowa wypłaty pomocy z przyczyn innych niż te, o których mowa w pkt 1;
- 4) wiążący charakter ostatecznej decyzji o przyznaniu pomocy sprawia, że przed jej wzruszeniem nie jest możliwe zakończenie postępowania w sprawie wypłaty pomocy za poszczególne lata, o ile organ prowadzący to postępowanie uzna, że istnieją wątpliwości co do spełnienia przez grupę przesłanek przyznania pomocy (w tym wymienione w art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011).

⁸ Np. wyrok NSA z 30 lipca 2015 r., sygn. akt II GSK 1629/14, LEX nr 2091876; wyrok NSA w Warszawie z 15 lipca 2015 r., sygn. akt II GSK 1519/14, LEX nr 1795851.

Warto odnieść się, choćby pokrótce, do przywołanych powyżej twierdzeń.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że w postępowaniu o przyznanie pomocy organ powinien każdorazowo weryfikować nie tylko spełnienie przez wnioskodawcę wymogów wynikających z treści § 3 rozporządzenia MRiRW, ale także realizację celów udzielanego wsparcia, o których mowa w treści art. 35 rozporządzenia nr 1698/2005. Zasadnie przy tym Sąd odwołuje się do brzmienia art. 10 ust. 1 uPROW, który jako wymóg przyznania pomocy traktuje nie tylko spełnianie warunków przyznania pomocy określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy, tj. przepisach rozporządzenia MRiRW, lecz także przepisach, o których mowa w art. 1 pkt 1 ustawy, a więc regulacjach rozporządzenia nr 1698/2005 oraz rozporządzenia nr 65/2011. Ustawodawca w treści art. 10 ust. 1 uPROW nieprzypadkowo posługuje się spójnikiem „oraz”, co oznacza, że wskazane w nim przesłanki przyznania pomocy powinny zostać spełnione łącznie.

Dotychczasowe zapatrywanie sądów na tę kwestię nie miało należytych podstaw normatywnych. Ustawodawca w treści uPROW dość konsekwentnie odróżnia „przyznawanie” pomocy od jej „wyłaty” (np. art. 1 pkt 2 uPROW), przy czym realizacja celów, o których mowa w rozporządzeniu nr 1698/2005, jest warunkiem właśnie przyznawania pomocy, a nie jej wyłaty. Przepis § 3 rozporządzenia MRiRW nie zawiera zatem wyczerpującego katalogu przesłanek przyznaniu pomocy. Te wynikają również z treści art. 10 ust. 1 uPROW. Zgodnie z uznanymi zasadami wykładni tekstów prawnych, dokonując interpretacji przepisów rozporządzenia krajowego, należy mieć na uwadze konstytucyjną hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa, wobec czego nie można pomijać brzmienia norm hierarchicznie wyższych, tj. ustawowych.

Chociaż głosowany wyrok zasługuje na aprobatę, zarówno co do obowiązku uwzględniania w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o przyznaniu pomocy celów unijnego wsparcia, jak i przesłanek negatywnych przyznania pomocy, trudno zgodzić się ze stwierdzeniem, że funkcjonowanie w obrocie prawnym decyzji o przyznaniu pomocy bezwzględnie wiąże organ procedujący w przedmiocie wyłaty pomocy w zakresie realizacji celów unijnego wsparcia grup producentów rolnych, jak i braku przesłanek negatywnych wsparcia („sztucznych warunków”).

Wskazać należy, że decyzja o przyznaniu pomocy wchodzi w skład szeroko rozumianej podstawy prawnej decyzji o wypłacie pomocy. Oznacza to, że w przypadku uchylenia lub zmiany ostatecznej decyzji o przyznaniu pomocy, na podstawie której wydano decyzję o wypłacie pomocy, zaistnieją przesłanki do wznowienia postępowania w przedmiocie wyłaty pomocy na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.⁹ Twierdzenie, że odmowa wyłaty pomocy z innych przyczyn niż brak spełnienia przesłanek § 6 i § 7 rozporządzenia MRiRW możliwa jest tylko po wcześniejszym wyeliminowaniu z obrotu prawnego decyzji o przyznaniu pomocy, jest prawdziwe wyłącznie wówczas, gdy przesłanka negatywna („sztuczne warunki”) istniała w dacie wydania decyzji o przyznaniu pomocy. W takim przypadku Sąd zasadnie odwołuje się do nor-

⁹ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.

my art. 16 § 1 k.p.a., zawierającej zasadę trwałości decyzji administracyjnej, której treść sprowadza się do utrwalenia stosunków prawnych powstałych w wyniku podjęcia decyzji¹⁰. Choć Sąd pomija regulację art. 110 k.p.a., stanowiącą uzupełnienie i uszczegółowienie tej zasady¹¹, również ona znajdzie zastosowanie w tym przypadku. Kompetencja do wydania decyzji o przyznaniu pomocy, jak również decyzji o jej wypłacie należy bowiem do tych samych organów (w pierwszej instancji właściwych dyrektorów oddziałów regionalnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa). Zasada związania organu administracji publicznej własną decyzją nie oznacza wyłącznie zakazu ingerencji przez organ w treść wydanej przez siebie decyzji, lecz także przesądza o nakazie jej respektowania¹². Przyznanie przez organ pomocy finansowej, a następnie odmowa jej wypłaty z przyczyn istniejących już w chwili wydania decyzji o przyznaniu pomocy stanowi naruszenie nie tylko przepisów prawa procesowego, lecz również podstawowych wartości leżących u podstaw demokratycznego państwa prawnego (pewność prawa, zaufanie obywateli do organów państwa, poszanowanie praw nabytych).

Brak respektowania przez organ wcześniej wydanej decyzji prowadzi zatem do naruszenia określonego tą decyzją porządku prawnego. Działanie takie uznać należy za rażące naruszenie zasady praworządności (art. 7 k.p.a.), jak i trwałości decyzji administracyjnej, z której wynika, że wyeliminowanie z obrotu prawnego ostatecznych decyzji jest możliwe wyłącznie w przypadkach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych¹³. W konsekwencji przyjęć należy, że wydanie decyzji o odmowie wypłaty pomocy z przyczyn istniejących w chwili wydania decyzji o przyznaniu pomocy (bez jej wcześniejszego wyeliminowania z obrotu prawnego) rażąco narusza prawo w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Oczywiście organ może, a w opisanej sytuacji jest nawet zobligowany do podjęcia odpowiednich kroków prawnych służących realizacji zasady praworządności. W przypadku zatem gdyby po wejściu do obrotu prawnego ostatecznej decyzji o przyznaniu pomocy wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanne organowi, który ją wydał, a świadczące o zaistnieniu przesłanki „sztucznych warunków”, będzie to obligowało właściwy organ do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., a następnie do uchylecia decyzji o przyznaniu pomocy. Należy mieć bowiem na względzie, że treść zasady praworządności nie oznacza wyłącznie obowiązku podejmowania przez organ wszelkich działań wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, ale nakazuje

¹⁰ J. Jendrośka, *Trwałość rozstrzygnięć administracyjnych*, w: I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr. hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 296.

¹¹ W. Chróścielewski, *Związanie organu administracji publicznej własną decyzją a możliwość dokonania jej autoweryfikacji*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 5, s. 57.

¹² M. Pułło, *Związanie organu administracji publicznej własną decyzją jako zasada ogólnego postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2010, t. XXIV, s. 147.

¹³ Por. wyrok NSA – Osrodek Zamiejscowy w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2003 r., sygn. akt IV SA 2447/01, LEX nr 684988.

również podjęcie niezbędnych kroków prawnych celem eliminacji z obrotu prawnego wadliwych rozstrzygnięć administracji¹⁴. Jeżeli na podstawie uchylonej w postępowaniu wznowieniowym decyzji o przyznaniu pomocy została wydana ostateczna decyzja o wypłacie pomocy, będzie to podstawą do wznowienia postępowania w przedmiocie wypłaty pomocy na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.

Należy jednak przyjąć, że jeżeli postępowanie o wypłatę pomocy jest w toku, to samo wszczęcie postępowania wznowieniowego wobec ostatecznej decyzji o przyznaniu pomocy nie uprawnia do zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Niezasadne jest zatem twierdzenie Sądu, jakoby przed wzruszeniem decyzji o przyznaniu pomocy nie było możliwe zakończenie tego postępowania.

Zupełnie inaczej należy odnieść się do sytuacji, w której beneficjent w chwili wydania decyzji o przyznaniu pomocy spełnia kryteria wynikające z przepisów rozporządzenia MRiRW, jak również rozporządzenia nr 1698/2005 i rozporządzenia nr 65/2011 (tj. regulacji, do których odsyła art. 10 ust. 1 uPROW), zaś dopiero po jej otrzymaniu podejmuje działania, które aktualizują wystąpienie przesłanki negatywnej otrzymania pomocy w postaci „sztucznych warunków”. Nie jest wykluczona również sytuacja, w której „sztuczne warunki” powstają w ciągu pięcioletniego okresu wsparcia, już po uzyskaniu przez beneficjenta którejś z rocznych płatności. W takim przypadku nie ma podstaw prawnych do wzruszenia ostatecznej decyzji o przyznaniu pomocy w nadzwyczajnym trybie postępowania administracyjnego. Brzmienie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., stanowiącego przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego decyzją ostateczną, wyraźnie odnosi się do okoliczności faktycznych istniejących w dniu wydania decyzji.

Stanowisko Sądu zaprezentowane w glosowanym orzeczeniu, zgodnie z którym funkcjonowanie w obrocie prawnych decyzji o przyznaniu pomocy, po spełnieniu warunków wymienionych w § 6 i 7 Rozporządzenia MRiRW, bezwzględnie obliguje organ do wydania pozytywnej decyzji o wypłacie pomocy, trudno byłoby więc w tym przypadku uznać za prawidłowe. Ustalony decyzją o przyznaniu pomocy stan faktyczny nie będzie miał wiążącego charakteru przy rozpatrywaniu wniosku o wypłatę pomocy. Przyjęcie za pewnik braku „sztucznych warunków” przeczyłoby realizacji zasady praworządności i mogłoby prowadzić do nadużyć. Nie ma zatem przeszkód prawnych do czynienia przez organ ustaleń w postępowaniu o wypłatę pomocy, czy podmiot po uzyskaniu decyzji o przyznaniu pomocy nie przestał spełniać warunków do jej otrzymania (w tym, czy nie stworzył „sztucznych warunków”). Ani art. 16 k.p.a., ani art. 110 k.p.a. nie będzie przeszkodą do zbadania tych kwestii. Okoliczności stanu faktycznego sprawy ustalone w postępowaniu o przyznanie pomocy będą wiążące dla organu w postępowaniu o wypłatę pomocy, ale wyłącznie w zakresie tych okoliczności stanu faktycznego sprawy, które istniały w chwili wydania decyzji o przyznaniu pomocy. Niestety uszło to uwadze Naczelnego Sądu Administracyjnego, przez co stanowisko

¹⁴ W. Jakimowicz, *Zasada legalności działań administracji publicznej a ochrona publicznych praw podmiotowych jednostki*, w: J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, Szczecin–Jarocin 2006, s. 297.

zawarte w glosowanym judykacie jawi się w omawianym zakresie jako nazbyt kategoryczne.

Treść i uzasadnienie glosowanego wyroku jest przykładem zupełnie nowego spojrzenia na procedurę przyznawania środków finansowych unijnego wsparcia. Argumenty w nim zaprezentowane zasadniczo należy podzielać, bowiem odzwierciedlają one podstawowe wartości właściwe dla państwa prawnego. Trzeba mieć jednak na uwadze zaprezentowane w glosie argumenty przemawiające za ostrożnym podejściem do niektórych twierdzeń Sądu, których realizacja mogłaby prowadzić do nadużyć, zwłaszcza gdyby beneficjent zaczął tworzyć „sztuczne warunki” już po uzyskaniu decyzji o przyznaniu pomocy. System przyznawania jednostkom pomocy finansowej powinien natomiast zapewniać beneficjentom uzyskanie wyłącznie takiego wsparcia, które jest im należne.

PIOTR JANIAK