

*Maria Karcz-Kaczmarek**

Sprawa administracyjna (sprawa z zakresu administracji publicznej) a sprawa cywilna na przykładzie sprawy dotyczącej ustalenia kwoty nienależnie pobranych środków publicznych. Pomędzy poprawnością teoretycznoprawną a paradygmatem racjonalnego ustawodawcy

285

Jednym z podstawowych fundamentów współczesnego państwa prawnego jest sądownictwo administracyjne. Gwarantuje ono praworządność funkcjonowania administracji publicznej oraz obiektywny porządek prawny poprzez sprawowanie sądowej kontroli administracji publicznej¹. Zakres kognicji wskazanych sądów uzależniony jest w dużej mierze od rozumienia pojęcia sprawy administracyjnej (sprawy administracyjnoprawnej). Można bowiem stwierdzić, iż rozumienie wskazanego pojęcia przekłada się na późniejsze rozumienie – pozostającej w kognicji sądów administracyjnych – sprawy sądownoadministracyjnej. Przyjmowane na gruncie teoretycznoprawnym oraz w orzecznictwie sądowym rozumienie pojęcia sprawy administracyjnej decydować może

* Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.

¹ W ocenie Trybunału Konstytucyjnego „Naczelny Sąd Administracyjny jest zatem wyodrębnioną konstytucyjnie częścią władzy sądowniczej, specjalnie powołaną dla tego celu, nie zaś organem kontroli zewnętrznej nad administracją publiczną. [...] Kontrola ta [NSA – przypis autora] sprawowana jest wyłącznie z punktu widzenia interesu publicznego, polegającego na zapewnieniu legalnego i celowego działania tej administracji w imię dobra wspólnego”. Wyrok TK z dnia 14 czerwca 1999 r., K 11/98, OTK 1999/5, poz. 97, Lex nr 37392. Pogląd ten zachowuje aktualność, mimo że wyrażony został na gruncie nieobowiązującej ustawy o NSA.

zatem o ocenie prawidłowości zakresu kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne². Z punktu widzenia art. 45 Konstytucji RP³ prawo do sądu przysługuje każdemu w każdej sprawie, bez względu na to, czy określona sprawa ma charakter sprawy administracyjnej, czy też sprawy cywilnej. Elementami podmiotowego prawa do sądu są: dostęp do sądu, właściwe ukształtowanie procedur sądowych umożliwiające rzeczywiste dochodzenie ochrony oraz rozstrzygnięcie spraw w rozsądnym terminie⁴. Prawo do sądu odgrywa szczególnie istotną rolę na płaszczyźnie prawa administracyjnego z uwagi na ogromną liczbę norm tego prawa, autorytatywność działania administracji publicznej oraz nierównorzędną stron administracyjnych stosunków prawnych⁵. Dla skarżącego zakwalifikowanie konkretnej sprawy jako sprawy administracyjnej (a następnie jako sprawy sądownoadministracyjnej) lub sprawy cywilnej ma podstawowe znaczenie. Ustalenie właściwego do rozpoznania sprawy sądu ma bowiem istotne znaczenie dla trybu i stopnia sformalizowania jej rozpatrzenia, co przekłada się m.in. na dostępne środki zaskarżenia oraz wysokości opłat sądowych. Określenie rodzaju i charakteru prawnego sprawy wywołuje zatem rozmaite konsekwencje dla samej sprawy⁶.

286

Analiza orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje, że klasyfikowanie konkretnych spraw jako spraw administracyjnych lub spraw cywilnych bywa niejednolite i problematyczne⁷. W orzecznictwie sądowym dyskusyjne okazało się ustalenie charakteru prawnego sprawy dotyczącej ustalenia i zwrotu kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych od podmiotu niebędącego stroną w sprawie ich przyznania. Wojewódzkie sądy administracyjne oraz NSA, rozpozna-

² A. Wilczyńska, *Sprawa z zakresu administracji publicznej na tle pojęć sprawy administracyjnej i sprawy cywilnej – zagadnienia teoretycznoprawne*, ZNSA 2008/5, s. 70.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ B. Karolczyk, *Koncentracja materiału procesowego w postępowaniu cywilnym przed sądem pierwszej instancji*, Warszawa 2013, s. 65. W doktrynie prawa administracyjnego do elementów prawa do sprawiedliwego procesu sądowego zalicza się ponadto posiadanie przez organ udzielający ochrony prawnej wszystkich cech sądu. M. Stahl, *Prawo do sądu*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 158; R. Suwaj, *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 33.

⁵ M. Stahl, *Prawo do sądu*, s. 158.

⁶ R. Suwaj, *op. cit.*, s. 137–138.

⁷ Przykładem spraw o niejednoznacznym charakterze są m.in. roszczenie o waloryzację odszkodowania za wywłaszczony grunt oraz roszczenie o odsetki za opóźnienie w wypłacie tej rekompensaty. Szerzej zob. A. Wiecha, *Roszczenia przysługujące wywłaszczonemu w sytuacji nieterminowej wypłaty ustalonego odszkodowania*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2010/3, s. 166–172.

jąc skargi osób niebędących stronami postępowania w sprawie przyznania płatności lub pomocy finansowej, o której stanowi przepis art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁸, które nienależnie lub nadmiernie pobrały te środki publiczne, odmiennie określały charakter tychże spraw. Sprawę o zwrot nienależnie pobranych przez podmiot⁹ niebędący stroną w sprawie przyznania płatności uznano za sprawę cywilną m.in. w wyroku NSA z dnia 29 lutego 2012 r.¹⁰ oraz wyroku NSA z dnia 16 kwietnia 2014 r.¹¹ Należy zauważyć, iż w odróżnieniu od sprawy administracyjnej sprawa cywilna posiada definicję legalną. Zgodnie z art. 1 K.p.c.¹² sprawy cywilne są to rozstrzygane na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego sprawy ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz inne sprawy, do których przepisy K.p.c. stosuje się z mocy ustaw szczególnych. W doktrynie prawa zwrócono uwagę, że konstrukcja sprawy cywilnej złożona jest z dwóch niezależnych od siebie kryteriów, czyli kryterium materialnoprawnego oraz kryterium formalnego. Kryterium materialnoprawne odnosi się do charakteru danego stosunku prawnego. Sprawami cywilnymi na podstawie tego kryterium są sprawy, w których ochrona prawna na zasadach K.p.c. udzielona jest z uwagi na prawa lub obowiązki albo stan prawny (stan cywilny) podmiotów stosunków prawnych cechujących się równorzędnością i najczęściej ekwiwalentnością świadczeń. K. Piasecki podkreślił, że jeżeli u podstaw sprawy leży stosunek administracyjnoprawny, to sprawa nie posiada charakteru sprawy cywilnej w znaczeniu kryterium materialnoprawnego, nawet jeżeli stosuje się do niej przepisy K.p.c.¹³ Z kolei kryterium formalne wyraża się w przekazaniu określonej sprawy do zakresu działania sądów powszechnych. Na podstawie tego kryterium do spraw cywilnych zalicza się sprawy niemające z materialnego punktu widzenia cywilnoprawnego charakteru, ale przekazane do postępowania cywilnego na podstawie odrębnych przepisów¹⁴. Natomiast zdaniem Trybunału Konstytucyjnego¹⁵ w zakresie pojęcia „sprawa cywil-

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1512, zwana dalej uARiMR.

⁹ W tym przypadku osobą, która pobrała płatności, była żona zmarłego rolnika – wnioskodawcy.

¹⁰ II GSK 961/11, orzeczenia.nsa.gov.pl

¹¹ II GSK 363/13, orzeczenia.nsa.gov.pl

¹² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1822, zwana dalej K.p.c.

¹³ K. Piasecki, *Komentarz art. 1 K.p.c.*, [w:] K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 36.

¹⁴ K. Piasecki, *Komentarz art. 1 K.p.c.*, [w:] A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2014, s. 30.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, Lex nr 41215.

na” mieszczą się roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowią akty administracyjne, w szczególności roszczenia o odsetki od należnych, a niewypłaconych w terminie świadczeń. Stanowisko to wywiedzione zostało z dwojakiego rodzaju argumentacji. Po pierwsze, Trybunał zwrócił uwagę, że wśród zdarzeń cywilnoprawnych powodujących powstanie, zmianę lub ustanie stosunku cywilnoprawnego cywiliści wyróżniają akty administracyjne. Roszczenia cywilnoprawne wynikają ze zróżnicowanych źródeł, z uwagi na co „nie sposób przyjąć, że źródło przesądza o charakterze stosunku prawnego”. Po drugie, za wskazanym rozumieniem pojęcia „sprawa cywilna” przemawiają, w ocenie TK, argumenty natury konstytucyjno-prawnej. W przypadku wykluczenia drogi przed sądami powszechnymi, osoba uprawniona do świadczenia nie dysponowałaby żadną możliwością realizacji prawa. Model sądownictwa administracyjnego nie dopuszcza bowiem badania przez te sądy cywilnoprawnych skutków niewykonania lub nienależytego wykonania legalnej i niewadliwej decyzji administracyjnej. Trybunał uznał za sprzeczny z Konstytucją RP swoisty automatyzm, zgodnie z którym, jeżeli źródłem powstałego stosunku prawnego jest decyzja administracyjna (akt administracyjny), to stosunek ten nie może mieć charakteru cywilnoprawnego i – w konsekwencji – droga sądowa jest niedopuszczalna¹⁶.

288

Dokonując oceny charakteru prawnego sprawy o zwrot nienależnie pobranych płatności przez podmiot niebędący stroną w sprawie ich przyznania, NSA zwrócił uwagę na zawarte w ustępie 7 art. 2 ustawy o Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa stwierdzenie, że do należności, o których mowa w ust. 1 (czyli do ustalenia kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych) stosuje się odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej¹⁷ dotyczące zobowiązań podatkowych. W myśl art. 21 § 1 Ordynacji zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania lub z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania. Postanowienia Ordynacji podatkowej mają zastosowanie wyłącznie do świadczeń typu podatkowego, czyli świadczeń (danin) publicznych, wynikających ze stosunków publicznoprawnych. W powołanym wyroku z 16 kwietnia 2014 r. słusznie podkreślono, że Ordynacja podatkowa nie jest aktem prawnym, za pomocą którego organ podatkowy może egzekwować również inne należności przysługujące państwu, nieobjęte jednak obowiązkiem podatkowym. Oznacza to, że przepisy działu III Ordynacji mają odpowiednie zastosowanie tylko do świadczeń publicznoprawnych, przyznanych w trybie ważnej i istniejącej

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.

decyzji administracyjnej. Zatem, *a contrario*, organ właściwy w sprawach dotyczących przyznawania płatności nie może w trybie decyzji administracyjnej egzekwować obowiązków, które nie mają charakteru publicznoprawnego, bo nie wiążą się z istniejącym stosunkiem publicznoprawnym, wynikającym z decyzji o przyznaniu płatności. Decyzję administracyjną wydaną wobec osoby zmarłej NSA uznał za decyzję nieistniejącą, wydaną w nieistniejącym postępowaniu administracyjnym¹⁸. Decyzja nieistniejąca (pozorna) nie wywołuje żadnych skutków prawnych, nie podlega zażaleniu ani też nie wymaga stwierdzenia nieważności w odpowiednim trybie. Decyzja nieistniejąca nie może być podstawą zaistnienia sprawy administracyjnej funkcjonującej na podstawie stosunku administracyjnoprawnego. Jeżeli zatem u podstaw sprawy nie leży stosunek administracyjnoprawny, to sprawa ma charakter sprawy cywilnej w sensie kryterium materialnoprawnego¹⁹. Odnosząc się do wydania decyzji po śmierci wnioskodawcy, Sąd stwierdził, że w takiej sytuacji prawo do płatności w ogóle nie powstało. Przekazana przez organ na konto wnioskodawcy kwota pieniężna nie była zatem płatnością we właściwym, prawnym tego słowa znaczeniu, zrealizowaną w ramach powstałego na podstawie decyzji administracyjnej stosunku publicznoprawnego. Wskazana kwota uznana została przez Sąd za wydatkowanie środków publicznych bez podstawy prawnej na rzecz podmiotu, którego organ w istocie dokładnie nie ustalił²⁰. Podsumowując, stwierdzono, że niepowstałe prawa i obowiązki publicznoprawne, związane z płatnością w ogóle nie mogły przejść na inny podmiot. Przyznając omawianej sprawie charakter sprawy cywilnej, Sąd uznał stanowisko Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, zgodnie z którym źródłem publicznoprawnego obowiązku zwrotu płatności jest „sam fakt – zdarzenie polegające na pobraniu nienależnego świadczenia” za błędną i za daleko idącą wykładnię²¹. Żaden przepis prawa, w tym art. 29 ust. 1 ustawy o Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa nie przewiduje bowiem takich następstw bezpodstawnego przyjęcia środków publicznych przez osobę trzecią. Sam fakt przyjęcia lub pobrania nienależnych środków publicznych nie stanowi wystarczającej przesłanki żądania ich zwrotu w trybie administracyjnym. Jako właściwy

¹⁸ Postępowanie administracyjne nie może toczyć się bez strony. Osoba zmarła nie może zaś być stroną postępowania, którego celem jest wydanie rozstrzygnięcia o jej prawach lub obowiązkach. Zob. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnych*, Wrocław 1986, s. 48–49; M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Warszawa 2006, s. 158.

¹⁹ K. Piasecki, *Komentarz...*, s. 30.

²⁰ We wskazanych sprawach organ przekazał kwoty pieniężne na konto bankowe, które było wspólnym kontem zmarłego wnioskodawcy oraz jego najbliższej rodziny (żony lub córki).

²¹ II GSK 363/13, orzeczenia.nsa.gov.pl

tryb dochodzenia pobranych środków publicznych wskazano przepisy Kodeksu cywilnego o odpowiedzialności cywilnej, a dokładnie przepisy dotyczące bezpodstawnego wzbogacenia. Konkludując, stwierdzić można, że podstawą uznania sprawy o zwrot nienależnie pobranych płatności przez podmiot niebędący stroną w sprawie ich przyznania za sprawę cywilną była materialnoprawna ocena sprawy. Niewynikające z ważnej decyzji administracyjnej prawa i obowiązki podmiotów wskazują bowiem, że sprawy te należą do sfery cywilnoprawnej.

Odmiennie poglądy w omawianej kwestii NSA zaprezentował m.in. w wyroku z dnia 14 stycznia 2014 r.²² oraz wyroku z dnia 14 maja 2015 r.²³ W powołanych wyrokach stwierdzono, że analiza przepisów ustawowych prowadzi do wniosku, że w przypadku gdy źródłem pobrania środków publicznych przeznaczonych na finansowanie rolnictwa było władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej (decyzja administracyjna), to właściwym trybem do dochodzenia ich zwrotu jest tryb administracyjnoprawny. Jednocześnie podkreślono, że władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej nie musi formalnie odnosić się do podmiotu, wobec którego została podjęta decyzja o ustaleniu nienależnie pobranej płatności. Przyznając omawianej sprawie charakter sprawy administracyjnej, stwierdzono, że ustawa o Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa stanowi o ustaleniu kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych, z uwagi na kryterium ich pochodzenia oraz kryterium ich przeznaczenia. Innymi słowy ustawodawca nie precyzuje, iż chodzi o kwoty nienależnie pobrane przez podmiot, do którego adresowana była decyzja o przyznaniu płatności, lecz ogranicza się jedynie do operowania pojęciem „pobrania środków publicznych w sposób nienależny lub w nadmiernej wysokości”. Wskazane stanowisko, zgodnie z którym kontrola ustalenia i zwrotu kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych od podmiotu niebędącego stroną w sprawie ich przyznania należy do kognicji sądów administracyjnych, nie odnosiło się zatem do kwestii ważności stosunku prawnego będącego podstawą wskazanej sprawy (czyli ważności decyzji administracyjnej o przyznaniu płatności). Z punktu widzenia teoretycznoprawnego oraz w świetle doktryny prawa administracyjnego pogląd ten budzić może pewne wątpliwości. Tradycyjne bowiem pojęcie sprawy administracyjnej związane jest z wynikającą ze stosunku administracyjnoprawnego możliwością jednostronnego określenia przez organ administracji praw i obowiązków innego podmiotu²⁴. Jeżeli zatem

²² II GSK 1415/12, orzeczenia.nsa.gov.pl

²³ II GSK 857/14, orzeczenia.nsa.gov.pl

²⁴ Pogląd taki wyrażony został m.in. przez J. Filipka, J. Zimmermanna podają za M. Stahl, *Sprawa administracyjna, sprawa z zakresu administracji publicznej*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 25.

stosunek administracyjny w ogóle nie zachodzi, trudno uznać, iż mamy do czynienia ze sprawą administracyjną. W doktrynie sprawę administracyjną określono wręcz mianem „sprawy stosunku prawnego”²⁵. M. Stahl zauważyła, że pojęcie sprawy administracyjnej zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze definiowane jest niejednolicie, brak jest także jasnych kryteriów pozwalających na odróżnienie tej kategorii spraw od spraw cywilnych²⁶. Odwołując się do poglądów wyrażonych w literaturze, należy podkreślić, iż w ujęciu formalnym sprawa administracyjnoprawna zachodzi, o ile stosunek prawny leżący u jej podstaw miał charakter administracyjnoprawny. Sprawa administracyjna określana jest jako pierwotne ustanowienie sytuacji prawnej określonego podmiotu wynikające z przepisów materialnego prawa administracyjnego. Innymi słowy jest to sprawa stosunku prawnego, gdyż jej źródłem jest zawsze skonkretyzowany stosunek prawny²⁷.

Dochodzenie – na podstawie decyzji administracyjnej – zwrotu przyznanych środków od osób niebędących stronami wcześniejszych postępowań (a także od osób, które formalnie nie weszły w prawa stron na podstawie spadkobrania) z teoretycznego punktu widzenia wydaje się nieuzasadnione. Z uwagi na kryterium materialnoprawne, charakter analizowanej sprawy wydaje się bliższy sprawie cywilnej niż sprawie administracyjnej. Sprawa o ustalenie i zwrot nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych od osób trzecich wypełnia raczej przesłanki cywilnego sporu, w szczególności odpowiedzialności z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia. Jednocześnie jednak należy zauważyć, iż spór dotyczy środków publicznych, a postępowanie w sprawie przyznania płatności ma charakter administracyjnoprawny. Powyższe okoliczności wskazują, że charakter omawianych spraw jest dyskusyjny i z uwagi na to trudno je jednoznacznie zakwalifikować jak sprawy administracyjne albo sprawy cywilne. Wydaje się wręcz, iż omawiane sprawy mają charakter spraw z pogranicza prawa administracyjnego i cywilnego.

Należy zauważyć, iż orzeczenie NSA z dnia 14 maja 2015 r. poprzedzone zostało wejściem w życie nowelizacji z dnia 24 stycznia 2014 r.²⁸ Na jej mocy do ustawy o ARiMR dodano przepis art. 29 ust. 1a stanowiący, że przepis ust. 1 stosuje się również do podmiotów niebędących stronami postępowania w sprawie przyznania płatności lub pomocy finansowej, które nienależnie lub nadmiernie pobrały środki publiczne. Przepis ustę-

²⁵ J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1968, s. 13. Zob. M. Stahl, *Sprawa administracyjna...*, s. 25.

²⁶ M. Stahl, *Sprawa administracyjna...*, s. 25–26.

²⁷ A. Wilczyńska, *op. cit.*, s. 85.

²⁸ Dz. U., poz. 341. Nowela weszła w życie dnia 2 kwietnia 2014 r.

pu 1 art. 29 uARiMR wskazuje natomiast, że ustalenie kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych następuje w drodze decyzji administracyjnej. Ustawodawca jednoznacznie przesądził zatem o administracyjnoprawnym charakterze spraw dotyczących zwrotu przyznanych środków od osób niebędących stronami postępowań w sprawie ich przyznania. Sprawy te zostały tym samym przekazane do właściwości sądów administracyjnych. Ustawodawca nie odniósł się zatem do wyrażanych w orzecznictwie NSA wątpliwości co do charakteru omawianych spraw. Poza zainteresowaniem prawodawcy pozostały także ustalenia doktryny dotyczące wymogu istnienia ważnego stosunku administracyjnoprawnego jako podstawy konstrukcyjnej sprawy administracyjnej. Warto zwrócić uwagę, jakie motywy zadecydowały zatem o przyjęciu wskazanego rozwiązania ustawowego. W uzasadnieniu²⁹ ustawy nowelizującej wskazano, że dodany przepis ma na celu uregulowanie kwestii zwrotu nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności pochodzących ze środków funduszy unijnych oraz środków krajowych przeznaczonych na współfinansowanie wydatków realizowanych z funduszy Unii Europejskiej na rachunek osoby, która nie była stroną postępowania w sprawie przyznania płatności lub pomocy finansowej. Dodane postanowienie art. 29 ust. 1a uARiMR uregulować miało także postępowanie w przypadku pobrania środków z rachunku zmarłego rolnika przez jego spadkobierców, w sytuacji gdy decyzja o przyznaniu płatności nie mogła być doręczona stronie z uwagi na jej śmierć. Podstawowym celem wskazanej nowelizacji miało być zapewnienie szybkości, sprawności i efektywności dochodzenia przez ARiMR zwrotu wypłaconych nienależnie płatności. W uzasadnieniu podkreślono, że zgodnie z przepisami unijnymi konsekwencje finansowe związane ze stwierdzeniem nieprawidłowości lub zaniedbań dotyczących wypłaty środków publicznych w 50% ponosi państwo członkowskie, co uzasadnia przekazanie wskazanych spraw do właściwości sądów administracyjnych. Dochodzenie zwrotu nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności na podstawie przepisów dotyczących bezpodstawnego wzbogacenia, w ocenie ustawodawcy, w znacznym stopniu ogranicza możliwość ich skutecznego egzekwowania. Pozostawienie wskazanych spraw we właściwości sądów cywilnych wiązałoby się także z koniecznością ponoszenia przez Agencję Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa opłaty sądowej³⁰ od wnoszonego pozwu, a z uwagi na terminy

²⁹ Sejm RP VII kadencji, Nr druku: 2000, <http://www.sejm.gov.pl>

³⁰ W sprawach sądowych z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia zasadą jest, stosownie do art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.), że powód wpłaca opłatę sądową stanowiącą 5% wartości przedmiotu sporu, jednak nie mniej niż 30 zł i nie więcej niż 100 000 zł. Corocznie Agencja Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa tytułem bezpodstawnego wzbogacenia

rozpatrywania spraw przed sądami powszechnymi byłoby czasochłonne. Odzyskiwanie nienależnie pobranych płatności w trybie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu związane było z koniecznością ponoszenia nakładów finansowych przez budżet państwa. Uznanie omawianych spraw za sprawy administracyjne, zdaniem ustawodawcy, jest korzystne także dla samych osób zobowiązanych do zwrotu nienależnie pobranych płatności. Koszty postępowania prowadzonego w trybie administracyjnym są bowiem znacznie niższe od kosztów postępowania cywilnego. W przypadku dochodzenia z urzędu zwrotu płatności w postępowaniu administracyjnym strona nie jest obciążana kosztami prowadzonego przez organ postępowania. Koszty związane są jedynie ze złożeniem przez stronę skargi do sądu administracyjnego. Podzielając wskazane argumenty ustawodawcy, nie sposób jednak nie zauważyć, że przeniesienie wskazanych spraw do kognicji sądów administracyjnych uniemożliwiło powoływanie się na wskazane w art. 409 K.c.³¹ przesłanki wygaśnięcia obowiązku zwrotu należności. Kodeks cywilny stanowi bowiem, że obowiązek wydania korzyści lub zwrotu jej wartości wygasa, jeżeli ten, kto korzyść uzyskał, zużył ją lub utracił w taki sposób, że nie jest już wzbogacony, chyba że wyzbywając się korzyści lub zużywając ją, powinien był liczyć się z obowiązkiem zwrotu. Analiza stanu faktycznego w powołanych wyrokach NSA wskazuje, że przepis ten mógłby mieć zastosowanie w omawianych sprawach. Jeżeli bowiem nastąpiło przekazanie środków publicznych na konto małżonków, którzy wspólnie prowadzili rodzinne gospodarstwo rolne i środki zostały zużytkowane w całości na potrzeby tegoż gospodarstwa, to osoba nie jest już wzbogacona. Poza tym w takiej sytuacji wydaje się, iż cel przyznanej płatności został osiągnięty. Dochodzenie po śmierci wnioskodawcy zwrotu przekazanych kwot wydaje się wówczas trudne do zaakceptowania zarówno z punktu widzenia celowościowego, jak i zasad współżycia społecznego.

Charakter sprawy dotyczącej ustalenia kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych od podmiotów niebędących stronami postępowania w sprawie ich przyznania potwierdza wyrażony w doktrynie pogląd o trudności w jednoznacznym odróżnieniu spraw cywilnych od spraw administracyjnych. Stanowi to bowiem pochodną trudności w rozgraniczeniu samego prawa administracyjnego od innych gałę-

odzyskuje średnio kwotę ok. 2 532,87 zł od ok. 119 osób, opłaty sądowe stanowią w każdej sprawie kwotę 126,64 zł (w skali roku kwotę powyżej 15 000 zł), a dla wszystkich przeprowadzonych postępowań stanowią kwotę ponad 83 000 zł. Zob. Sejm RP VII kadencji, Nr druku: 2000, <http://www.sejm.gov.pl>

³¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 380, zwana dalej K.c.).

zi prawa. Wskazane komplikacje wynikają, jak wskazano w doktrynie³², m.in. z wielości i różnorodności stosunków i sytuacji prawnych mniej lub bardziej różniących się od siebie bądź też skorelowanych ze sobą. Nie istnieją także jakościowe lub ilościowe czynniki pozwalające na jednoznaczne przypisanie określonej normy prawnej do danej gałęzi (działu) prawa³³. Materialnoprawny charakter omawianych spraw wydaje się być bliższy sprawom cywilnoprawnym, a w szczególności spełniać określone w art. 405 K.c. przesłanki bezpodstawnego wzbogacenia się („kto bez podstawy prawnej uzyskał korzyść majątkową kosztem innej osoby, obowiązany jest do wydania korzyści w naturze, a gdyby to nie było możliwe, do zwrotu jej wartości”). Decyzją ustawodawcy wskazane sprawy uzyskały status spraw administracyjnych. Ustalenie kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych od podmiotów niebędących stronami postępowania w sprawie ich przyznania zakwalifikować można w obecnym stanie prawnym do szerszej kategorii „spraw z zakresu administracji publicznej”. W odróżnieniu bowiem od „sprawy administracyjnej” pojęcie „sprawy z zakresu administracji publicznej” ma charakter materialnoprawny³⁴. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny i orzecznictwa kategorię „spraw z zakresu administracji publicznej” tworzą pozostające we właściwości organów administracji publicznej sprawy, podstawą zaistnienia których są normy prawa administracyjnego (publicznego) i wynikający z tej normy administracyjnoprawny charakter przedmiotu podjętej regulacji. Charakteru tego nie wyłącza okoliczność wywoływania przez daną czynność skutków w sferze cywilnoprawnej³⁵. Omawiane sprawy spełniają wskazane warunki, a z uwagi na możliwość ich sądowej kontroli przez sądy administracyjne posiadają także status sprawy sądownoadministracyjnej. Normatywna definicja pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej zawarta jest w przepisie art. 1 p.p.s.a.³⁶, zgodnie z którym chodzi o sprawy „z zakresu kontroli działalności administracji publicznej” oraz inne sprawy, w zakresie realizacji których przewidziana została właściwość sądów

³² Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 161.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Pojęcie to występuje m.in. w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446.

³⁵ W praktyce odróżnienie „spraw z zakresu administracji publicznej” od spraw cywilnych jest problematyczne i wymaga każdorazowej analizy prawnej. Szerszej zob. M. Stahl, *Sprawa administracyjna...*, s. 26. Zob. Postanowienie SN z dnia 26 września 1996 r. III ARN 45/96, Lex nr 28543; Postanowienie SN z dnia 8 listopada 1996 r., III RN 26/96, OSNP 1997/11/186.

³⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm., zwana tu w skrócie p.p.s.a.

administracyjnych na mocy ustaw szczególnych. Sprawowanie sądowej kontroli omawianych spraw przez sądy administracyjne potwierdza także pogląd, zgodnie z którym nie jest wyłączone badanie przez sąd administracyjny naruszeń prawa w innych postępowaniach niż to, w którym wydano zaskarżony akt, ponieważ postępowanie sądownoadministracyjne nie zawsze stanowi bezpośrednią kontynuację postępowania administracyjnego w tym sensie, że jego przedmiotem staje się ta sama sprawa, która została rozstrzygnięta skarżoną decyzją³⁷. Omawiana problematyka stanowi przykład „innych spraw sądownoadministracyjnych”, które mimo że nie mają *stricto* administracyjnego charakteru z punktu widzenia materialnego, zostały przekazane do właściwości sądów administracyjnych na mocy ustaw szczególnych. Rozwiązanie to koresponduje z przepisem art. 2 § 1 i § 3. K.p.c. stanowiącym, że w postępowaniu sądowym przed sądem powszechnym nie są rozpoznawane sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów. Sprawy cywilne, w myśl postanowień K.p.c., należeć mogą także do właściwości sądów szczególnych, w tym sądów administracyjnych.

Należy podkreślić, iż *ratio legis* ustawodawcy było ułatwienie organom ARiMR dochodzenia zwrotu nienależenie lub nadmiernie pobranych płatności. Odzyskiwanie środków publicznych na podstawie przepisów dotyczących bezpodstawnego wzbogacenia było czasochłonne oraz wymagało ponoszenia opłaty sądowej od wnoszonego przez Agencję pozwu. W tym ujęciu nadanie omawianym sprawom charakteru administracyjnego – wbrew poglądom wyrażanym w części orzecznictwa NSA – wydaje się być nowelizacją podjętą w interesie publicznym. Wydaje się jednak, iż podjęta w niniejszym artykule problematyka wskazuje na szerszy problem, który wymaga kompleksowej interwencji ustawodawcy. Działania władzy publicznej powinny brać pod uwagę ciągle niewystarczający stopień świadomości społecznej oraz prawnej społeczeństwa, a w szczególności osób zajmujących się rolnictwem. Tworzone regulacje prawne powinny być czytelne oraz zrozumiałe w ich zastosowaniu, a także przewidywać zaistnienie określonych zdarzeń w przyszłości. Obowiązujące przepisy dotyczące rolnictwa, w tym postępowania w przypadku śmierci beneficjenta płatności oraz spadkobrania środków publicznych zawarte są w wielu odrębnych krajowych oraz unijnych aktach prawnych³⁸, do stosowania których nie odsyła ustawa o Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa. Z uwagi na to ustalenie obowiązującego stanu prawnego jest trudne. Jak wskazują opisane w powołanych wyrokach NSA stany faktyczne

³⁷ R. Suwaj, *op. cit.*, s. 137.

³⁸ Zob. ustawę z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U., poz.1551 ze zm.) oraz powołane w niej Rozporządzenia Komisji (UE).

spraw, w wielu wypadkach rodzina zmarłego wnioskodawcy informowała o tym zdarzeniu Agencję, ale z uwagi na niezastosowanie właściwego trybu informacja ta pozostawała bezskuteczna. Rozwiązaniem wskazanej sytuacji mogłoby być wprowadzenie obowiązku informowania przez odpowiednie organy o trybie postępowania na wypadek śmierci wnioskodawcy albo możliwość wskazywania we wniosku o przyznanie dopłaty osób upoważnionych do ich odbioru na wypadek śmierci wnioskodawcy, pod warunkiem kontynuowania działalności rolniczej. Jak wskazuje praktyka, a także art. 23 Konstytucji RP³⁹, gospodarstwa rolne w większości prowadzone są wspólnie przez wnioskodawców i ich małżonków albo kontynuujące działalność rolniczą dzieci⁴⁰. Kwalifikowanie wypłaconych po śmierci wnioskodawcy płatności, zużytkowanych w całości na prowadzenie gospodarstwa rolnego jako podlegających zwrotowi płatności nienależnych wydaje się w tym stanie rzeczy niezrozumiałe. Działania władzy publicznej wydają się wówczas dalekie od wyrażonej w art. 20 Konstytucji RP solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych jako podstawy społecznej gospodarki rynkowej Rzeczypospolitej Polskiej. Nie należy bowiem zapominać, że podstawowym zadaniem⁴¹ Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa jest wspieranie rolnictwa i rozwoju wsi. Problematyka charakteru sprawy ustalenia i zwrotu kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych od podmiotu niebędącego stroną w sprawie ich przyznania nie ogranicza się zatem do teoretycznej poprawności rozumienia pojęć prawniczych i prawnych. Zagadnienie to podkreśla znaczenie decyzji ustawodawcy co do proceduralnych kwestii rozstrzygania określonych spraw. Wybór właściwej procedury oraz przekazanie spraw do właściwości sądów powszechnych lub szczególnych powinien być poprzedzony świadomą i całościową analizą celu, jaki chce się osiągnąć oraz wad i zalet wiążących się z wyborem określonej procedury. Podzielić należy pogląd, zgodnie z którym w państwie aktywnym normy postępowania powinny uwzględniać potrzeby życia gospodarczego oraz realizować dyrektywy konstytucyjne⁴². Wydaje się, że działania legislacyjne dotyczące spraw budzących wątpliwości teoretycznoprawne mogą być zatem poprzedzone i uzupełnione oceną społeczno-gospodarczych skutków określonych rozwiązań prawnych.

³⁹ Przepis ten stanowi, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne.

⁴⁰ Wnioski o przyznanie środków publicznych składane są jednak często indywidualnie.

⁴¹ Zob. art. 4 uARiMR.

⁴² B. Karolczyk, *op. cit.*, s. 66. Uwaga ta wyrażona została w odniesieniu do procedury cywilnej, ale stwierdzenie to powinno mieć zastosowanie także do regulacji prawnych dotyczących pozostałych działów prawa.