

Uniwersytet Warszawski  
Wydział Prawa i Administracji

mgr Agata Marta Pośnik

**Znaczenie prawne danych z rejestrów publicznych  
w sprawach rolnych**

AUTOREFERAT

ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

przygotowanej pod opieką naukową

dra hab. prof. ucz. Przemysława Litwiniuka

Recenzenci:

dr hab. prof. ucz. Beata Jeżyńska

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

w Lublinie

dr hab. prof. ucz. Jerzy Bieluk

Uniwersytet w Białymstoku

Warszawa 2024

## **1. Przedmiot rozprawy z uzasadnieniem wyboru jej tematu**

Rejestry publiczne są istotnym elementem warstwy informacyjnej państwa. Ich istnienie jest niezbędne dla skutecznej realizacji zadań administracji publicznej oraz jej sprawnego funkcjonowania. Rolą rejestrów publicznych jest zapewnienie bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego oraz swobody działalności społecznej i gospodarczej społeczeństwa, a także jawności niektórych stanów i stosunków prawnych.

Liczba funkcjonujących w Polsce rejestrów publicznych stale rośnie. Zjawisko to jest determinowane przez fakt rejestrowania przez organy państwa osób, zdarzeń i przedmiotów, z wykorzystaniem osiągnięć informatyzacji administracji i poddania coraz większej liczby spraw rozstrzygnięciom administracyjnym i sądownoadministracyjnym z wykorzystaniem zgromadzonych w nich danych.

Biorąc pod uwagę szybko rozwijający się obszar polityki informacyjnej państwa, w tym także technologii wykorzystywanych do tworzenia i funkcjonowania rejestrów publicznych, w rozprawie doktorskiej podjęto zagadnienie gromadzenia, wykorzystania i znaczenia danych w nich zawartych dla rozstrzygnięć administracyjnych zapadających w sprawach rolnych. Uznano, że tematyka ta jest ważna, aktualna i naukowo doniosła z uwagi na utworzenie w Polsce w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej nowych rejestrów, ewidencji i baz, których funkcjonowanie determinuje możliwość podejmowania rozstrzygnięć zapadających w sprawach rolnych. Z przeprowadzonych badań wynika, iż rozstrzygnięcia w postępowaniach administracyjnych w tego rodzaju sprawach w istotnym stopniu oparte są na materiale dowodowym w postaci danych zawartych w rejestrach publicznych, a od ich jakości i aktualności zależy prawidłowość władczego rozstrzygnięcia organu państwa.

Mając powyższe na uwadze, w ramach niniejszej rozprawy podjęto zagadnienie znaczenia prawnego danych zawartych w rejestrach publicznych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organy administracji publicznej w sprawach rolnych, przy czym za „sprawy rolne” uznano postępowania administracyjne, których przedmiotem jest przyznanie pomocy z funduszy unijnych i środków budżetowych państwa przeznaczonej na wsparcie dochodów rolniczych oraz finansowanie rozwoju obszarów wiejskich.

Stosowanie jednolitych mechanizmów administrowania rolnictwem oraz objęcia tego sektora gospodarki instytucjonalnym wsparciem europejskim w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wymagało opracowania sprawnego systemu gromadzenia i porządkowania przedmiotowo istotnych danych. W konsekwencji na państwa członkowskie nałożone zostały

szeroko określone obowiązki rejestracyjno-ewidencyjne. Odgrywają one istotną rolę w systemie oceny kwalifikowalności powierzchni gruntów rolnych, jak też kwalifikowalności podmiotów uprawnionych do otrzymania płatności. W tym celu tworzy się i wykorzystuje zaawansowane technologicznie i najbardziej aktualne bazy referencyjne i ewidencje, których kształt i zawartość zmienia się w zależności od realizowanych w danym roku schematów pomocowych. Są one prowadzone przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej w celu zapewnienia skutecznego, bezpiecznego i sprawiedliwego przyznawania środków pomocowych w ramach funduszy europejskich. Analiza procesu ich tworzenia, transformacji i wpływu na ocenę wniosków podmiotów korzystających z unijnych dopłat pozwala sądzić, że mamy do czynienia z rejestrami publicznymi oddziałującymi na materialnoprawną sytuację strony postępowania administracyjnego, a nie ze zbiorami danych pełniącymi wyłącznie funkcje informacyjne.

W rozprawie podjęłam się przedstawienia uwarunkowań prawnych tworzenia, funkcjonowania i wykorzystania administrowanego przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli, a w szczególności ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych, ewidencji wniosków o przyznanie płatności oraz systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS), a także wpływu innych rejestrów, takich jak m.in. ewidencja gruntów i budynków, centralna ewidencja i informacja o działalności gospodarczej, ewidencja ludności (PESEL) czy księgi wieczyste, z dobrodziejstwa których bezpośrednio lub pośrednio korzysta ZSZiK, aby zapewnić adekwatność i aktualność danych wykorzystywanych w procesie oceny wniosków i rozliczania przyznanej pomocy i w sposób systemowy eliminować skutki pomyłek, prób oszustwa lub nadużycia prawa przez producentów rolnych.

Rejestry, stanowiące elementy konstrukcyjne ZSZiK, poza rolą ewidencyjną, pełnią również funkcję zarządzania wnioskami o wsparcie, kontrolują zgodność wniosków z przepisami w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej, a także są wykorzystywane do obliczania wysokości i wypłacania płatności bezpośrednich oraz pomocy finansowej w ramach instrumentów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Zapewniają transparentność w zarządzaniu środkami finansowymi nie tylko w zakresie instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, ale także w ramach pomocy krajowej (często o charakterze interwencyjnym), pomagają zapobiegać nadużyciom i próbom obejścia prawa w celu uzyskania nienależnych lub nadmiernych płatności, a także służą weryfikacji spełnienia wymogów stawianych przez organy unijne odpowiedzialne za dystrybucję środków finansowych.

Stan badań nad instytucją rejestru publicznego w Polsce uznać można za satysfakcjonujący. Pogląd taki uzasadnia dorobek piśmienniczy opracowujący zagadnienie statusu prawnego rejestrów publicznych, w szczególności w postaci prac prof. Tomasza Staweckiego, którego autorstwa doktrynalna definicja rejestru publicznego stanowi odniesienie dla większości wiodących pozycji publikowanych w tym temacie.

Należy jednak podkreślić, iż rozwój prawodawstwa unijnego i krajowego, jak również postęp techniki, ciągle wyprzedzają ustalenia i zapatrywanie doktryny prawa. Prace legislacyjne w zakresie tej tematyki są na bieżąco prowadzone, a ich celem jest m.in. dążenie do pełnej referencyjności rejestrów. Co istotne, ta wiodąca doktrynalna definicja rejestru publicznego została sformułowana już przed 20 laty i wydaje się, że jej aktualność w obliczu postępującej informatyzacji administracji publicznej powinna być sukcesywnie weryfikowana.

W dotychczasowym piśmiennictwie nie przedstawiono dotychczas szczegółowego opracowania monograficznego charakteryzującego rejestry odpowiedzialne za proces przyznawania pomocy z funduszy unijnych dla rolnictwa. Jest to zagadnienie ważne i aktualne, gdyż od funkcji przez nie spełnianych oraz jakości i aktualności danych w nich zgromadzonych zależy sytuacja prawna blisko 1,5 miliona polskich beneficjentów instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, a także zapewnienie legalności wypłaty unijnych i krajowych środków finansowych.

Dlatego zadaniem, które podjęłam przygotowując rozprawę doktorską, było rozwiązanie problemu naukowego poprzez ustalenie, czy dane z prowadzonych w Polsce przez organy administracji rolnej systemów informatycznych, obejmujących zbiory informacji wykorzystywanych przy ustalaniu spełnienia przesłanek przyznania i rozliczenia pomocy w ramach instrumentów wsparcia objętych mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej, odpowiadają normatywnej i doktrynalnej koncepcji rejestru publicznego, jak również czy ich znaczenie prawne oddziałuje na kształtowanie sytuacji materialnoprawnej wnioskodawców i beneficjentów tej pomocy w warunkach ustanowienia na ich rzecz adekwatnych instrumentów ochrony prawnej na wypadek niezgodności zarejestrowanych danych ze stanem faktycznym lub prawnym.

Przyjęte założenie, że uznanie wyżej wyszczególnionych zbiorów danych referencyjnych w postaci baz i ewidencji za rejestry publiczne, których zawartość kształtuje materiał dowodowy w postępowaniu administracyjnym i wywiera doniosłe skutki prawne dla podmiotów prawa ubiegających się o wsparcie dochodów w obszarze produkcji rolnej

i o dotacje w ramach instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich, zdeterminowało kierunek podjętych badań i pozwoliło określić zasadnicze cele niniejszej rozprawy.

## **2. Cele rozprawy i metody badawcze**

Pierwszym celem badawczym było ustalenie charakteru prawnego ewidencji producentów rolnych, ewidencji gospodarstw rolnych, ewidencji wniosków o przyznanie płatności, a także systemu identyfikacji działek rolnych w świetle obowiązujących norm prawnych, poglądów doktryny i orzecznictwa. Realizacja tego zadania wymagała skonfrontowania konstrukcji i funkcji ww. baz referencyjnych z normatywną i doktrynalną definicją rejestru publicznego i znaczenia dowodowego danych w nim zawartych w postępowaniu administracyjnym.

Drugim celem badawczym była identyfikacja rodzajów postępowań administracyjnych, w których wykorzystuje się dane zgromadzone w ewidencji producentów rolnych, ewidencji gospodarstw rolnych, ewidencji wniosków o przyznanie płatności oraz w systemie identyfikacji działek rolnych w celu ich kwalifikacji jako spraw rolnych, w których rozstrzyga się o przyznaniu lub rozliczeniu pomocy w ramach instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

Trzecim celem badawczym była ocena znaczenia prawnego danych zawartych w Zintegrowanym Systemie Zarządzania i Kontroli w postępowaniu dowodowym przed organem administracji publicznej i skonfrontowanie go z normatywnym zakresem uprawnień procesowych strony w przedmiocie inicjatywy dowodowej ukierunkowanej na stwierdzenie niezgodności zgromadzonych danych ze stanem faktycznym lub prawnym.

Za czwarty cel badawczy obrałam weryfikację ustanowionych przepisami prawa unijnego i krajowego zasad tworzenia i funkcjonowania ewidencji producentów rolnych, ewidencji gospodarstw rolnych, ewidencji wniosków o przyznanie płatności oraz systemu identyfikacji działek rolnych ze standardami autonomii informacyjnej wywodzonymi z art. 51 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności w świetle kryterium niezbędności pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji, zapewnienia każdemu dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych oraz realizacji prawa do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

W realizacji przedstawionych zamierzeń zastosowanie znalazła przede wszystkim formalno-dogmatyczna metoda prowadzenia badań naukowych, uzupełniona ustaleniami poczynionymi metodą historycznoprawną i incydentalnie prawnoporównawczą. W pracach nad rozprawą wykorzystano źródła prawa polskiego (w tym historyczne) oraz prawa Unii Europejskiej. Zebrałam i przeanalizowałam reprezentatywne dla tematu pracy wyroki i postanowienia Trybunału Konstytucyjnego, uchwały, wyroki i postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, a także orzecznictwo sądów powszechnych. Podstawą prowadzenia prac badawczych była również literatura przedmiotu, obejmująca prace prawnicze, opracowania techniczne oraz prasowe i internetowe źródła informacji.

### **3. Struktura rozprawy**

Rozprawa składa się z wprowadzenia, czterech rozdziałów, podsumowania oraz bibliografii.

W rozdziale pierwszym podjęto tematykę rejestru publicznego, jako instytucji prawnej. Dokonano przeglądu definicji w ujęciu doktrynalnym oraz normatywnym, określono rodzaje i funkcje rejestrów, a ponadto podjęto próbę oceny poziomu ich informatyzacji i interoperacyjności w rozwijającej się e-administracji.

W rozdziale drugim przedstawiono genezę i scharakteryzowano Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli jako instrument administrowania funduszami Unii Europejskiej ustanowionymi dla realizacji Wspólnej Polityki Rolnej oraz opisano proces implementacji właściwych przepisów unijnych do polskiego porządku prawnego. Przyjęte regulacje stanowiły podstawę prawną dla utworzenia wyspecjalizowanych baz referencyjnych, które są aktualnie wykorzystywane w postępowaniach administracyjnych w sprawach rolnych.

Rozdział trzeci obejmuje rozważania na temat ewidencji producentów rolnych, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Przedstawiłam w nim podstawy prawne ich funkcjonowania z uwzględnieniem ewolucji rozwiązań prawnych, sposób ich prowadzenia ze wskazaniem podmiotów za to odpowiedzialnych, określiłam cel i funkcje tych ewidencji, ich części składowe, tryby aktualizacji oraz formę wpisu i zakres gromadzonych danych. Dokonałam ponadto szczegółowej analizy przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków

o przyznanie płatności w kontekście przesłanek dostępu do unijnych schematów pomocowych w rolnictwie, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji małżonków. W pracy oceniono również znaczenie prawne danych zawartych w wybranych rejestrach publicznych dla funkcjonowania systemu dopłat dla rolników oraz poddano analizie użyteczność omawianych narzędzi w identyfikowaniu praktyki tworzenia sztucznych warunków w celu otrzymania nienależnych lub nadmiernych płatności, jako elementu systemu ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej.

Rozdział czwarty dotyczy systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS). Przedmiotem charakterystyki jest określona przepisami prawa siatka pojęciowa i narzędzia tego systemu, które determinują zakres jego wykorzystania w postępowaniach administracyjnych. W oparciu o źródła historyczne przedstawiłam koncepcję jego budowy z wykorzystaniem danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków, które miały służyć ocenie wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich w pierwszych latach funkcjonowania WPR w Polsce oraz negatywnych konsekwencji tej decyzji dla budżetu państwa. W rozdziale tym zawarto charakterystykę rodzaju i zakresu danych, jakie zawiera system LPIS oraz cele ich wykorzystania. Przedmiotem mojego szczególnego zainteresowania stało się znaczenie danych z systemu LPIS dla procesu tworzenia geoformularzy niezbędnych do przygotowania spersonalizowanego wniosku w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz pozycja prawna strony postępowania administracyjnego kwestionującej zgodność tych danych ze stanem faktycznym lub prawnym. Podjęłam także rozważania na temat procedur aktualizacji systemu, który musi zawierać dane dokładnie odzwierciedlające stan gruntów rolnych w każdym roku przyznawania dopłat w dynamicznie zmieniających się stanach faktycznych i prawnych. Na koniec dokonałam przeglądu orzecznictwa pod kątem wyjaśnienia znaczenia danych z systemu LPIS dla rozstrzygnięć zapadających w postępowaniach administracyjnych oraz sądownoadministracyjnych.

W podsumowaniu przedstawiono najważniejsze ustalenia i wnioski rozprawy oraz postulaty *de lege ferenda*.

Rozprawa uwzględnia stan prawny na dzień 30 czerwca 2024 r.

#### **4. Wnioski i postulaty**

Na podstawie poczynionych w rozprawie ustaleń naukowych i rozważań interpretacyjnych chciałabym przedstawić zasadnicze wnioski i postulaty. Sądzę, iż stanowią

one rozwiązanie obranego problemu naukowego oraz są użyteczne dla rozwoju badań nad problematyką instytucji rejestru publicznego i jego funkcji w sprawach rolnych.

W oparciu o wyniki przeprowadzonej analizy wybranych baz danych, prowadzonych przez organy administracji rolnej w Polsce ustalono, że każdy z omówionych w rozprawie elementów Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli tj. ewidencja producentów, ewidencja gospodarstw rolnych, ewidencja wniosków o przyznanie płatności oraz system identyfikacji działek rolnych są rejestrami publicznymi w rozumieniu ustawowym, a także można je zaliczyć do tej kategorii prawnej z perspektywy cech rejestru publicznego wyszczególnionych doktrynalnie.

Ewidencja producentów została utworzona na podstawie aktu normatywnego rangi ustawowej. Przepisy ustawy ustanawiają jej gestora oraz regulują jego właściwość, reguły działania oraz obowiązki i uprawnienia podmiotów przedkładających informacje organowi rejestrowemu. Jest ona niewątpliwie prowadzona przez podmiot o charakterze publicznym, za jaki uznać należy agencję wykonawczą. Ponadto, wpis do ewidencji następuje poprzez podjęcie przez organ decyzji administracyjnej. Ewidencja producentów jest w końcu jawna, choć w ograniczonym zakresie. Co istotne, biorąc pod uwagę, iż w orzecznictwie różnicuje się czasem ewidencje i rejestry, opierając rozróżnienie o prawo organu rejestrowego do merytorycznej kontroli wniosków, ewidencja producentów jest bez wątpienia nie klasyczną ewidencją (spisem o charakterze informacyjnym), lecz rejestrem publicznym.

Problematyczny pozostaje w pewnym zakresie status ewidencji gospodarstw rolnych, przede wszystkim z uwagi na nieokreślenie źródła pochodzenia danych w niej zawartych. Ewidencja ta tworzona jest bez udziału osoby zgłaszającej dane, a te pochodzą najprawdopodobniej z innych elementów systemu ZSZiK, zaś ich transfer nie został uregulowany w przepisach prawa. Ustawodawca nie określił też przeznaczenia danych w niej zgromadzonych. Niewątpliwie, nie zachowuje aktualności dyspozycja art. 21 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. — Prawo geodezyjne i kartograficzne, zgodnie z którym podstawę ewidencji gospodarstw stanowią dane ewidencji gruntów i budynków (Egib). Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą dane zawarte w Egib nie są tożsame z danymi ustalonymi w systemie LPIS i tym samym nie są i nie mogą być wykorzystywane w procesie obsługi wniosków o przyznanie płatności. Zasadnym jest zatem postulować, by regulacja dotycząca ewidencji gospodarstw została uzupełniona o dyspozycję w przedmiocie źródła pochodzenia danych w niej gromadzonych, sposobu ich aktualizacji, a także określenia celu pozyskania i wykorzystania informacji.



Ocenić należy, że najważniejszym elementem systemu ZSZiK, dedykowanym obsłudze wniosków o przyznanie płatności w ramach instrumentów WPR, jest system LPIS. System ten niemający swojego odpowiednika w żadnej innej sferze życia publicznego, pełni funkcję zarządczą i kontrolną, jest wyposażony w narzędzia z zakresu fotogrametrii, jest „żywy”, bo zapewniający najszybszą aktualizację danych w stosunku do zmieniających się okoliczności faktycznych i prawnych oraz gromadzi największy zakres danych odnośnie do struktury agrarnej w Polsce. Zasilany jest danymi bazowymi i tłowymi o różnej dokładności i o najwyższym znaczeniu w dbałości o interes finansowy Unii Europejskiej. Jego funkcjonalności przesądzają o prawidłowości decyzji w przedmiocie przyznania unijnego wsparcia dla rolnictwa i obszarów wiejskich. System ten jest podstawowym narzędziem kontroli administracyjnej wniosków prowadzonej w oparciu o aktualne dane o gospodarstwach rolnych w Polsce.

Jego podstawowym zadaniem jest wyznaczenie maksymalnego obszaru kwalifikowanego (MKO). Stanowi narzędzie pomiarowe zaprojektowane tak, aby móc do niego zaimplementować wiele zmiennych mogących mieć wpływ na wyznaczenie tej powierzchni. Zawiera kompletne, spójne i najbardziej aktualne dane o powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwach, a także o sposobie ich użytkowania. Stanowi nie tylko narzędzie do oceny i weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy, ale także jedno z głównych źródeł informacji o podmiotach prowadzących działalność rolniczą, o gruntach rolnych, areale upraw, liczbie zwierząt, podejmowanych przez rolników działaniach ekologicznych, inwestycjach w gospodarstwach, a nawet o przekształceniach własnościowych na obszarach wiejskich.

Jak wspomniałam, system LPIS zarówno z perspektywy kryteriów normatywnych, jak i doktrynalnych, uznać należy za rejestr publiczny, przy czym uwagę należy zwrócić na aspekty wymagające interwencji ustawodawcy.

Ustawodawca nie określił reguł działania systemu, zgodnie z którymi wyznacza się MKO. Ta ważna materia została pozostawiona do uregulowania podmiotowi stosującemu prawo. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie statuuje po stronie podmiotów prywatnych obowiązków przedkładania informacji organowi go prowadzącemu. Wyznaczenie powierzchni jest zadaniem organu, a kwestie sposobu deklaracji gruntów przez wnioskodawców, które są w systemie LPIS weryfikowane, zostały określone w przepisach prawa materialnego, dotyczących poszczególnych schematów pomocowych. Jako że wartości określone w systemie LPIS ograniczają zakres żądania strony postępowania

administracyjnego, którego przedmiotem jest przyznanie pomocy finansowej, jak również mogą stanowić podstawę naliczenia i nałożenia sankcji, postulować należy, by tryb i metody wyznaczania powierzchni działek rolnych, w tym zasady wyznaczania pól odniesienia i pól zagospodarowania, zostały określone co najmniej w przepisach wykonawczych do ustawy. Podobnie, kwestie dotyczące pozyskiwania danych dla poszczególnych warstw systemu LPIS, czy w końcu kwestie dotyczące badania jego aktualności i poprawności, aktualnie regulowane w sposób ogólny w przepisach prawa unijnego, powinny zostać zaimplementowane w odpowiednim stopniu szczegółowości do aktu z polskiego systemu źródeł prawa, a nie być pozostawione „technicznym przewodnikom” wydawanym przez jednostki współpracujące z Komisją Europejską.

Wskazać należy, że *de lege lata* nie przewidziano formalnej czynności „wpisu” do rejestru prowadzonego w ramach systemu LPIS. W przypadku złożenia wniosku o przyznanie płatności, działka rolna nim objęta odnotowywana jest w systemie i w nim wyznaczana jest jej powierzchnia. W przypadku jej deklaracji w kolejnych latach jest ona weryfikowana, także na podstawie źródeł zewnętrznych. Istnieje zatem w systemie i jest aktualizowana (pod warunkiem dalszej deklaracji), jako pośrednio zgłoszona przez podmiot ubiegający się o płatność, ale nie poprzez czynność „wpisu” do tego rejestru dokonywaną przez organ administracji.

System LPIS jest w końcu jawny, choć jawność jest ograniczona do pewnego określonego w ustawie kręgu podmiotów i realizowana jest w trybie wnioskowym.

Scharakteryzowane w rozprawie rejestry oraz rejestry z nimi współpracujące gromadzą dane, stanowiące podstawę oceny wniosków w absolutnej większości (zarówno w ujęciu procentowym jak i wartości interwencji publicznej) inicjowanych w Polsce postępowań administracyjnych, określanych jako sprawy rolne. Dotyczą one przede wszystkim spraw o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz postępowań o przyznanie klęskowej pomocy publicznej. Wpisy w nich zawarte uznaje się za dowody w rozumieniu art. 75 § 1 Kpa, które przesądzają o przyznaniu wnioskowanych płatności albo o ustaleniu kwot nadmiernie lub nienależnie pobranych. Ich znaczenie prawne jest doniosłe, co powinno implikować standard ochrony prawa strony do kontroli i weryfikacji ich poprawności. Sądy administracyjne uznają znaczenie prawne danych z systemu LPIS, wskazując go jako jedyne narzędzie umocowane w przepisach prawa właściwe do oceny wniosku w zakresie powierzchni kwalifikowanej do płatności. Sporne stanowiska ujawniają się jednak na etapie

oceny możliwości złożenia w postępowaniu administracyjnym przeciwdowodu dla powierzchni wyznaczonej w systemie LPIS. Pomimo bowiem usankcjonowania w przepisach ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz w ustawie o Planie Strategicznym WPR 2023-2027 powierzchni maksymalnej dla danej działki oraz wskazania, że płatności do powierzchni większej niż ustalona w systemie LPIS dokonać nie można, a także wobec braku ustanowienia w przepisach jakiegokolwiek procedury odwoławczej od wartości MKO ustalonej w systemie LPIS, pojawiły się orzeczenia, w których wyrażono pogląd, że w przypadku wątpliwości strony co do poprawności wyznaczonego MKO należy zastosować inne metody pomiarowe, mające zweryfikować ustalenia kontroli administracyjnej wykonanej w systemie LPIS. W kontrze do tych orzeczeń, spotkać można takie, zgodnie z którymi ustalenie powierzchni do płatności przy użyciu systemu komputerowej identyfikacji jest wystarczające i nie ma potrzeby weryfikowania otrzymanego wyniku poprzez kontrolę na miejscu. Według tych orzeczeń, kontrole administracyjne prowadzone winny być wyłącznie w oparciu o powierzchnie referencyjne systemu LPIS wyznaczone na podstawie ortofotomapy oraz materiał graficzny, na którym producent rolny zaznacza położenie działek rolnych na danej działce ewidencyjnej.

Należy zaznaczyć, że ustawodawca nie zdecydował się na występującą we Włoszech „certyfikację” powierzchni wyznaczonej w systemie LPIS. Dotychczas nie zadekretowano, że pomiar dokonany i ujawniony w systemie LPIS ma walor dokumentu urzędowego. Przeciwnie, w przepisach ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz w ustawie o Planie Strategicznym WPR 2023-2027 wprowadzono procedurę kwestionowania danych zawartych w systemie LPIS, poprzez przedłożenie zdjęcia geotagowanego zawierającego informacje o długości i szerokości geograficznej miejsca wykonania tego zdjęcia, ustalone na podstawie dostępnych systemów pozycjonowania satelitarne. Takie zdjęcie, wg przepisów przywołanych ustaw, stanowi dowód tego, co zostało na nim zobrazowane i ma charakter dokumentu urzędowego, o którym mowa w art. 76 § 1 Kpa. Wynika z tego, że ustawodawca dopuszcza możliwość podważenia pomiaru i wyznaczenia powierzchni do płatności z użyciem systemu LPIS za pomocą materiału dowodowego o mniejszej wiarygodności technicznej, co zasługuje na krytykę.

Podsumowując, dane zawarte w systemie LPIS stanowią podstawowy materiał dowodowy w postępowaniu administracyjnym i nie są, co do zasady, kwestionowane przez sądy administracyjne w ocenie prawidłowości rozstrzygnięcia organu w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania płatności. O ich znaczeniu przesądza również

ustanowiony w przepisach szczególnych sposób procedowania w sprawach rolnych, który odbiega od modelu ochrony praw strony ustanowionego w przepisach Kpa. W takich warunkach ustawodawca nakłada na wnioskodawców obowiązek kwalifikowanej aktywności w postępowaniu administracyjnym, ograniczając znaczenie zasady prawdy obiektywnej i katalog dostępnych środków dowodowych.

W mojej ocenie, biorąc pod uwagę przytoczone w niniejszej rozprawie walory techniczne systemu LPIS, sposób jego aktualizacji i weryfikacji poprawności danych, pomiary dokonane na jego podstawie nie powinny być podważalne w toku postępowania w sprawie przyznania płatności. Danym z systemu LPIS należałoby przyznać status dokumentu urzędowego w rozumieniu przepisów Kpa. Oparcie powierzchni na ustalonym obszarze kwalifikowanym zapewnia przewidywalność wyników postępowania i znacznie je przyspiesza. Powyższe stanowisko nie wyklucza możliwości uzgodnienia tej powierzchni wspólnie z rolnikiem jeszcze przed terminem wygenerowania i składania spersonalizowanych wniosków na przykład na podstawie zgłoszonej reklamacji i z zastosowaniem narzędzi technicznych systemu LPIS, względnie – kontroli na miejscu. Funkcjonowanie takiej procedury, w której rozstrzygnięcie podlegałoby kontroli instancyjnej i sądowej, ograniczyłaby liczbę odwołań i skarg do sądu administracyjnego w toku właściwego postępowania w sprawie przyznania płatności. Ponadto, ustawowe usankcjonowanie prawa producenta rolnego do wglądu i weryfikacji danych zgromadzonych przez organ odnośnie do przedmiotu jego działalności rolniczej realizowałoby standard ochrony konstytucyjnych praw jednostki, określonych w art. 51 ust. 3 i 4 ustawy zasadniczej. Wskazane postanowienia Konstytucji RP gwarantują każdemu prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych oraz prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Na krytykę zasługują również przyjęte zasady udostępniania danych z systemu LPIS. Ograniczenie dostępu do nich jedynie do celów badawczych wydaje się być przejawem niedostrzeżenia przez ustawodawcę walorów tego zasobu. Mógłby on stanowić podstawę podejmowania wielu decyzji gospodarczych, także w sektorze prywatnym, np. poprzez identyfikację poziomu dostępu do substratu roślinnego na potrzeby biogazowni rolniczych, czy rozmieszczania upraw i ich jakości na potrzeby prognozowania cen rynkowych. Warto w tym miejscu wskazać, że brak możliwości wykorzystania danych pozyskiwanych przez administrację na rzecz podmiotów gospodarczych stoi w sprzeczności z dyrektywą *Re-use*.

Należy również zasygnalizować problem swoistego nadmiernego automatyzmu w wywodzeniu przez organy administracji negatywnych dla strony skutków prawnych na podstawie danych zawartych w prowadzonych rejestrach publicznych. Dotyczy to przede wszystkim kwestii inicjowania czynności ukierunkowanych na stwierdzenie stworzenia sztucznych warunków dla uzyskania płatności w sytuacji ujawnienia się w rejestrach np. okoliczności zawarcia związku małżeńskiego przez producentów rolnych, tego samego adresu zamieszkania więcej niż jednego wnioskodawcy, tożsamego numeru rachunku bankowego, numeru telefonu czy osoby pełnomocnika. Dochodzi wówczas do wszczęcia postępowania wyjaśniającego, wstrzymującego często na długi okres proces przyznania jakiegokolwiek wsparcia „podejrzanych” producentom rolnym, uniemożliwiając im lub znacznie utrudniając funkcjonowanie w warunkach silnej rynkowej konkurencji z podmiotami dotowanymi. Na szczególną krytykę zasługuje praktyka opierania się przez organy w procesie weryfikacji podejrzeń wyłącznie na przesłankach zobiektywizowanych, z pominięciem elementu subiektywnego określonego ułożenia stosunków prawnych lub faktycznych, który konsekwentnie nakazuje uwzględnić Trybunał Sprawiedliwości UE.

Trudne do zaaprobowania są też omówione w rozprawie obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące sytuacji małżonków, którzy prowadzą oddzielne gospodarstwa rolne. Przepis ten reglamentuje nadanie numeru identyfikacyjnego małżonkom lub współposiadaczom gospodarstwa rolnego, którzy prowadzą wspólnie gospodarstwo. Tym samym, kreuje stan prawny wybranych podmiotów i różnicuje ich sytuację z uwagi na przymiot niemający, z punktu widzenia zasad wpisu do ewidencji, istotnego znaczenia. Tworzy tym samym materialnoprawną przesłankę przyznawania płatności. Uzasadnieniem ustanowienia tego przepisu jest przeciwdziałanie praktyce polegającej na sztucznym dzieleniu gospodarstw pomiędzy małżonkami, w celu uzyskania wyższej kwoty płatności. Nie wydaje się konieczne, aby było to rolą aktu ustalającego reguły ewidencjonowania producentów rolnych. Moim zdaniem, przesłanki otrzymania płatności powinny zostać uregulowane w przepisach prawa materialnego, a weryfikowane w postępowaniu o przyznanie tych płatności. Nawet gdyby przychylić się do poglądu, że ustawa o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności z uwagi na objęcie swym zakresem beneficjentów wszystkich płatności, stanowi najbardziej ekonomiczne źródło prowadzenia takiej weryfikacji i przyznać jej w tym zakresie funkcję selekcyjną, to nie jest możliwe przy aktualnym jej brzmieniu identyfikowanie innych

sytuacji noszących znamiona tworzenia sztucznych warunków do przyznania nienależnych płatności.

Co także istotne, sztuczne warunki nie zostały przez ustawodawcę zdefiniowane ani wyegzemplifikowane choćby w formie otwartego katalogu. Brak jest zatem uzasadnienia dla różnicowania sytuacji prawnej podmiotów prawa pozostających w związku małżeńskim z podmiotami w odmiennym statusie. Na powyższe zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku P 40/12, wskazując na potrzebę kompleksowego ujęcia kwestii tworzenia sztucznych warunków.

Przeniesienie kwestii weryfikacji tworzenia sztucznych warunków, jako negatywnej przesłanki przyznania wsparcia, na etap postępowania w sprawie przyznania płatności, pozwoliłoby na nadanie ewidencji producentów roli przypisanej jej przez prawo unijne – identyfikacji każdego pojedynczego producenta rolnego. Ponadto, rezygnacja z badania na etapie wpisu do ewidencji producentów kwestii powiązań prawno-rodzinnych (choć ograniczonych jedynie do więzów małżeńskich) pozwoliłaby na odstąpienie od prowadzenia w tym przedmiocie postępowania administracyjnego kończącego się wydaniem decyzji o wpisie, na rzecz ujęcia producenta w rzeczonyj ewidencji na podstawie czynności o charakterze materialno-technicznym.

Dlatego, w mojej ocenie, istniejące ograniczenia i trudności w uzyskaniu odrębnych numerów producenta w ewidencji producentów, które w wielu przypadkach wyłączają zdolność jednego z małżonków do ubiegania się o przyznanie pomocy, nie znajdują uzasadnienia w wartościach przyświecających ich ustanowieniu. Ujawnianie negatywnych przesłanek przyznania pomocy powinno, w mojej ocenie, następować nie na etapie wpisu do ewidencji, lecz w postępowaniu w sprawie przyznania płatności, przy zastosowaniu procedur nienaruszających wprost wyrażonej w art. 18 Konstytucji RP ochrony małżeństwa i rodziny. W szczególności małżeństwa nie mogą być obciążone ograniczeniami i obowiązkami w procesie ubiegania się o wpis do ewidencji producentów czy o przyznanie płatności innymi niż przewidziane dla osób żyjących w konkubinacie. W kontekście prowadzonych rządowych prac legislacyjnych nad legalizacją tzw. związków partnerskich doktryna prawa rolnego powinna uważnie obserwować sposób zaprojektowania relacji prawnych pomiędzy osobami w nie wstępującymi, jeżeli prowadzą odrębne gospodarstwa rolne.

Podsumowując, warto również zwrócić uwagę na wykazaną w rozprawie okoliczność utrzymywania przez polską administrację wielu rejestrów publicznych powielających gromadzone dane, a jednocześnie niezapewniających ich spójności i aktualności.

Nie odpowiada to zasadzie interoperacyjności rejestrów i wymaga dalszych prac legislacyjnych i technicznych. Istnienie takiego stanu rzeczy nie tylko prowadzi do podejmowania rozstrzygnięć administracyjnych w oparciu o niezetelny materiał dowodowy, ale także narusza wywodzony z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP zakaz nadmiernej ingerencji w zasadę autonomii informacyjnej jednostki, zgodnie z którą władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.