Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:01:59

Artykuły

Studia Iuridica Lublinensia vol. XXVI, 1, 2017

DOI: 10.17951/sil.2017.26.1.365

Beata Jeżyńska
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
beata.jezynska@poczta.umcs.lublin.pl

Skutki prawne zmiany europejskiej regulacji wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw

Legal Effects of Change in European Regulation of Preliminary Recognized Fruit and Vegetable Producers

STRESZCZENIE

Założenia Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2020 dokonały zmiany koncepcji tworzenia i funkcjonowania organizacji producentów rolnych na rynku owoców i warzyw. Ustawodawca europejski zniósł rozwiązanie szczególne, jakim było zezwolenie na uczestniczenie w mechanizmach rynkowych udzielane wstępnie uznanym grupom producentów. Państwa członkowskie, dostosowując unormowania do nowych reguł europejskich, dokonały zmian w odpowiednich przepisach krajowych. Procedura reorganizacji wskutek nieprecyzyjnie sformułowanych przepisów, zwłaszcza przepisów intertemporalnych krajowych regulacji, spowodowała poważne wątpliwości interpretacyjne oraz rozbieżności w ocenie stanów faktycznych i prawnych, dokonywanej przez organy administracji rolnej. Z wyjątkową ostrością problemy dostosowawcze ujawniły się w sytuacji, w której wstępnie uznane grupy uzyskały swój status niezgodnie z prawem, nie spełniły warunków uznania i nie mogą uzyskać statusu uznanej organizacji producentów. W ocenie zainteresowanych stron sporne są skutki zmiany statusu prawnego grup oraz wynikające stąd konsekwencje finansowe.

Słowa kluczowe: grupa producentów owoców i warzyw; organizacja producentów rolnych; wstępne uznanie; nieważność decyzji; wsparcie finansowe

WPROWADZENIE

Założenia Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na lata 2014–2020 dokonały zmiany koncepcji tworzenia i funkcjonowania organizacji producentów rolnych na rynku owoców i warzyw. Ustawodawca europejski zniósł rozwiązanie szczególne, jakim było zezwolenie na uczestniczenie w mechanizmach rynkowych udzielane jednost-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:01:59

kom gospodarczym w fazie organizacji, czyli wstępnie uznanym grupom producentów. Dopuścił jedynie możliwość dokończenia działań faktycznych i prawnych podejmowanych w celu uzyskania statusu organizacji uznanej, wraz z przysługującym na ten cel wsparciem finansowym, na zasadach dotychczasowych stosownie do art. 154 ust. 1–2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007[1] oraz rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 543/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw[2].

Państwa członkowskie, dostosowując unormowania do nowych reguł europejskich, dokonały zmian w odpowiednich przepisach krajowych. Na gruncie prawa polskiego dostosowanie wdrożono ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz niektórych innych ustaw[3], a także nowelą do ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynku owoców i warzyw oraz rynku chmielu[4]. Procedura reorganizacji wskutek nieprecyzyjnie sformułowanych przepisów, zwłaszcza przepisów intertemporalnych krajowych regulacji, spowodowała poważne wątpliwości interpretacyjne oraz rozbieżności w ocenie stanów faktycznych i prawnych dokonywanej przez organy administracji rolnej. Z wyjątkową ostrością problemy dostosowawcze ujawniły się w sytuacji, w której wstępnie uznane grupy uzyskały swój status niezgodnie z prawem, nie spełniły warunków uznania i nie mogą uzyskać statusu uznanej organizacji producentów. Z uwagi na fakt, iż status wstępnie uznanej grupy łączył się z uzyskaniem wsparcia finansowego ze środków publicznych, problemy prawne nabrały także wymiaru gospodarczego i społecznego. Ekonomiczne aspekty zostały poddane kontroli właściwych organów Unii Europejskiej, wskutek której na Polskę został nałożony obowiązek prawnej weryfikacji istniejącej sytuacji oraz ochrony i odzyskania wadliwie rozdysponowanych środków finansowych z budżetu WPR.

Praktyka pokazała, że w skali kraju wadliwe decyzje wstępnego uznania zostały podjęte w odniesieniu do kilkudziesięciu grup producentów. W toczących się postępowaniach kwestionowane są skutki zmiany statusu prawnego grup oraz wynikające stąd konsekwencje. Kontrowersje dotyczą zarówno sfery prawnej, jak i finansowej. Wymagają przeto nieco poszerzonej analizy, która – choć nie wyczerpuje całości ujawniających się problemów i wątpliwości – wskazuje na zasadniczy kontekst interpretacyjny.

[1] Dz.Urz. UE L z 2013 r., nr 347, s. 671 z późn. zm.
[2] Dz.Urz. UE L 157 z 15 czerwca 2011 r., s. 1–163.
[3] Dz.U. z 2015 r., poz. 1419.
[4] T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 58.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:01:59

KONSEKWENCJE ZMIANY PRZEPISÓW WPR ODNOŚNIE DO GRUPY PRODUCENTÓW ROLNYCH

Rozpocząć wypada od zagadnienia znaczenia zmiany przepisów europejskich dla krajowego porządku prawnego. Otóż ze względu na otwartą budowę krajowego systemu prawa[5] oraz hierarchiczność norm prawa usunięcie z porządku europejskiego konstrukcji prawnej grup wstępnie uznanych oznacza, że zostały one też usunięte z porządków prawnych państw członkowskich. W odniesieniu do grup wstępnie uznanych, które w dacie zmiany przepisów realizowały plan dochodzenia do uznania, na mocy przepisów intertemporalnych została zachowana możliwość osiągnięcia statusu organizacji, o ile w określonym czasie wypełniły lub wypełnią kryteria konieczne do uznania. W sytuacji odmiennej przepisy nie przewidują okoliczności czy warunków konwalidacji braków bez względu na to, czy mają one charakter formalny czy materialny. Nie osiągnąwszy statusu organizacji uznanej, przejściowa forma jednostki gospodarczej, jaką jest grupa wstępnie uznana, nie może zostać utrzymana w porządku prawnym. Nie wpływa to na byt prawny podmiotu gospodarczego – osoby prawnej, ale pozbawia ją szczególnego statusu, jaki wynikał ze wstępnego uznania. Otwarta natomiast pozostaje kwestia dopuszczalności i trybu wyeliminowania z porządku prawnego decyzji administracyjnej o wstępnym uznaniu.

1. Reguły ogólne intertemporalnego prawa administracyjnego

Reguły ogólne intertemporalnego prawa administracyjnego ukształtowały zasadę trwałości obowiązywania formalnego i materialnego decyzji administracyjnej jako aktu formalno-procesowego i konkretno-indywidualnej normy porządku prawnego. Zgodnie z tą zasadą decyzja administracyjna obowiązuje w czasie i w granicach wyznaczonych przez normy wyższego stopnia. Zasada trwałości podlega ograniczeniom, które wynikają bądź z administracyjnoprawnych instytucji weryfikujących decyzje w toku nadzwyczajnych trybów postępowania, bądź wskutek ingerencji ustawodawcy. Ingerencja ustawodawcy w moc obowiązującą ostatecznych decyzji może polegać na znoszeniu, ograniczeniu lub zmianie zakresu nabytych uprawnień lub nałożonych obowiązków, które jako skutki prawne, wyzwolone ostateczną decyzją, funkcjonują w obrocie. Modyfikacja materialna oznacza wkroczenie w sferę skonkretyzowanych uprawnień lub obowiązków bez naruszania sfery formalnego obowiązywania decyzji jako aktu kończącego postępowanie w danej

[5] Art. 9 Konstytucji RP z 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.). Szerzej na temat otwartego sytemu prawa zob. E. Łętowska, *Multicentryczność systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo" 2005, z. 4, s. 3–10; A. Kalisz, *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2007, nr 4, s. 35–49 oraz powołana tu literatura.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:01:59

sprawie. Tym samym decyzja zachowuje formalną moc, ale wyzwolone z niej skutki prawne zostają poddane zniesieniu, ograniczeniu albo przekształceniu.

Modyfikacja materialna dokonywana na poziomie ustawowym (*ipso iure*) z reguły wynika z wprowadzenia nowej regulacji, której powinny towarzyszyć przepisy intertemporalne. Prawodawca, dokonując zmiany regulacji zasadniczej w przepisach intertemporalnych, może: 1) utrzymać bezterminowo trwałość nabytych uprzednio uprawnień bądź 2) ograniczyć ich trwałość w celu stopniowego wygaszania praw nabytych, bądź 3) wprowadzić nowe warunki, których niespełnienie powoduje utratę uprawnień z mocy samego prawa lub na podstawie decyzji właściwego organu, bądź 4) dokonać zniesienia instytucji prawnej, w stosunku do której decyzje te były aktami jednostkowej konkretyzacji, a które – z racji braku dalszej podstawy prawnej – nie będą mogły być w dalszym ciągu realizowane, chyba że prawodawca dopuści możliwość ich kontynuowania (w określonym czasie i na określonych zasadach) na podstawie prawa dotychczasowego. Nowa ustawa formalnie zachowuje moc obowiązującą dotychczas wydanych decyzji, jednakże ogranicza na przyszłość dalsze trwanie skutków prawnych z nich wynikających. Wskazane reguły bezpośredniej ingerencji w materialną moc obowiązującej decyzji administracyjnej odnoszą się zarówno do ostatecznych decyzji wadliwych, jak i prawidłowych. W polskich regulacjach z zakresu materialnego lub procesowego prawa administracyjnego brak jest ogólnej i odrębnej podstawy kompetencyjnej do weryfikacji obowiązywania ostatecznych decyzji w razie zmiany przepisów materialnych będących ich podstawą. Natomiast utrwalił się pogląd, że weryfikacja decyzji może odbywać się i na korzyść, i na niekorzyść adresata, a przepisy powinny wskazywać organ właściwy do podejmowania działań oraz podstawę do ich podejmowania (normę kompetencyjną)[6].

Wobec powyższego trzeba wskazać, jak kształtuje się moc obowiązującej decyzji administracyjnej (wstępnego uznania) wobec zmiany normatywnej (przepisów europejskich i krajowych) oraz jak przebiega proces jej weryfikacji, będący efektem modyfikacji materialnej dokonanej *ipso iure* przez przepisy art. 154 ust. 1–2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 oraz powołanych już przepisów prawa krajowego.

2. Nieważność decyzji

Pierwszym zagadnieniem jest wskazanie na właściwy tryb wyeliminowania wadliwej decyzji o wstępnym uznaniu z porządku prawnego wobec braku możliwości osiągnięcia przez grupę (wstępnie uznaną) statusu organizacji (uznanej). Zasadniczą oś sporu prawnego wytycza wątpliwość, czy właściwe jest orzeczenie nieważności decyzji wstępnego uznania czy też stwierdzenie bezprzedmiotowości decyzji wskutek zaistnienia nieodwracalnych skutków prawnych.

[6] Por. M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:01:59

Zmiana w przepisach prawa europejskiego wyklucza dopuszczalność konwalidacji i ponownego pojawienia się w porządku prawnym formy przejściowej, jaką były grupy producentów rolnych (wstępnie uznanych). Nie można utworzyć nowych lub reaktywować grup wstępnie uznanych bez względu na to, w jakim trybie mogłoby do tego dojść, w tym także w nadzwyczajnych trybach administracyjnych, do których należą postępowania o wznowienie postępowania, uchylenie, zmianę oraz stwierdzenie nieważności decyzji. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest samodzielnym postępowaniem, odrębnym od postępowania, w którym wydano weryfikowaną decyzję. Celem jest ustalenie, czy decyzja została obarczona jedną z wad wskazanych w art. 156 § 1 k.p.a. Organ orzeka wyłącznie kasacyjnie, co oznacza konieczność ponownego rozpoznania sprawy. Ostateczna decyzja, stwierdzająca nieważność innej decyzji, uchyla wszystkie skutki prawne, jakie powstały od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji nieważnej. Powoduje to sytuację, w której rozstrzygana sprawa wraca do stanu sprzed rozstrzygnięcia, czyli do przyznania lub nieprzyznania statusu wstępnego uznania[7]. Żadne z tych rozstrzygnięć nie może zapaść, brak jest bowiem materialnej podstawy prawa do takiego orzekania, nie ma także kompetentnych organów, które orzekałyby w tych sprawach. Podstawą prawną decyzji może być wyłącznie norma materialna prawa, ustanowiona przepisem powszechnie obowiązującym. Kompetencji takiej nie można domniemywać czy wskazywać w drodze analogii. Zatem w obowiązującym stanie prawnym każda z decyzji, jaka mogłaby być podjęta wskutek orzeczenia nieważności wstępnego uznania, byłaby bezwzględnie nieważna jako wydana bez podstawy prawnej[8].

W argumentacji przemawiającej za dopuszczalnością stwierdzenia nieważności w przedmiotowych sprawach podnoszony jest – wynikający z treści art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu – pewien luz decyzyjny. Powołany przepis określa zakres kompetencji dyrektora oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego w sprawach właściwych dla rynku owoców i warzyw. Treść pkt 5 powołanego przepisu sformułowała generalną kompetencję, wskazując, że jest on także właściwy w sprawach „innych niż wymienione w pkt 1–4 dotyczących rynku owoców i warzyw". Sformułowanie powyższe dało asumpt do twierdzenia, że przepis ten daje możliwość do prowadzenia postępowań zmierzających do stwierdzenia nieważności wadliwych decyzji o wstępnym uznaniu grup.

Opinii tej nie można podzielić. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na konieczność uwzględniania zasady prawa publicznego, według której organ administracji publicznej, aby móc działać we właściwych mu władczych i jednostronnych prawnych

[7] Szerzej zob. *idem*, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Warszawa–Kraków 2006; M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, Lublin 1999, s. 116 i n.; J. Świątkiewicz, *Stabilność decyzji administracyjnej*, Warszawa 1981, s. 5 i n.

[8] Szerzej zob. P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:01:59

formach, zawsze musi mieć do tego wyraźne upoważnienie w ustawie. Upoważnienia takiego nie można domniemywać z pozycji organu w strukturze organów, generalnego określenia zadań i funkcji, albo przez stosowanie analogii[9]. Określenie „inne sprawy", sformułowane w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o organizacji rynku owoców i warzyw oraz rynku chmielu, może więc odnosić się tylko do takich rozstrzygnięć, które są prawnie dopuszczalne dla danego organu. Wyeliminowanie z porządku prawnego konstrukcji wstępnego uznania powoduje, że reaktywowanie formy wstępnie uznanej grupy wskutek stwierdzenia nieważności nie jest prawnie możliwe, a zatem nie mieści się w granicach prawnego umocowania organu administracji. Sugerowane poszerzenie władczych kompetencji organu administracji prowadziłoby do obejścia zakazu tworzenia (reaktywowania) i funkcjonowania grup wstępnie uznanych, ukształtowanego normą wyższego stopnia, jaką są przepisy rozporządzenia nr 1308/2013. Nie mogą też rozszerzać ustawowo ukształtowanych kompetencji organu administracji publicznej[10].

3. Nieodwracalny skutek prawny

Wobec powyższego rozważyć należy, czy dopuszczalne jest stwierdzenie nieodwracalnego skutku prawnego. Pojęcie nieodwracalnego skutku prawnego odnosi się do takich skutków prawnych i faktycznych, które powodują niemożność powrotu do stanu poprzedniego[11]. W płaszczyźnie prawa administracyjnego przesłankę nieodwracalnego skutku prawnego trzeba rozpatrywać przez uwzględnienie możliwości odmiennego uregulowania sytuacji prawnej jednostki od tej, która została ukształtowana decyzją dotkniętą wadami wskazanymi w art. 156 § 1 k.p.a. W szczególności chodzi o sytuacje, w których poprzedni stan prawny nie może zostać przywrócony, gdyż przestał istnieć przedmiot, którego prawo dotyczyło lub podmiot, któremu prawo przysługiwało, utracił zdolność do zachowania tego prawa albo wygasła instytucja stanowiąca źródło prawa[12].

[9] Tak SN w uchwale składu 7 sędziów SN z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, s. 236.

[10] Zob. wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2016 r., I OSK 1126/15, LEX nr 2032690.

[11] Poglądy na temat nieodwracalnych skutków prawnych doczekały się obszernych wypowiedzi piśmiennictwa i orzecznictwa. Zob. m.in. J. Borkowski, *Art. 156*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, uwaga 4; B. Adamiak, *Koncepcja nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CXII" 1985, nr 648, s. 91 i n.; Z. Czernik, *Glosa do uchwały NSA z 9 listopada 1998 r., OPK4 – 7/98*, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 6, s. 69 i n.; J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 656 i n.; wyrok NSA z dnia 23 listopada 1987 r., I SA 1406/86, ONSA 1987, nr 2, poz. 81; wyrok NSA z dnia 23 października 2012 r., II OSK 1143/11, LEX nr 1234131.

[12] Szerzej na temat nieodwracalności skutków prawnych zob. E. Śladkowska, *O nieodwracalności skutków prawnych w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.*, „Samorząd Terytorialny" 2008, nr 1–2, s. 113–124.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:01:59

Sąd Najwyższy ukształtował opinię, w myśl której z nieodwracalnym skutkiem prawnym mamy do czynienia, gdy ani przepisy prawa materialnego, ani przepisy procesowe stanowiące podstawę działania organu administracji publicznej nie czynią go właściwym do cofnięcia tego właśnie skutku przez wydanie decyzji[13]. Charakteru nieodwracalnego skutku nie znosi nawet sytuacja, gdy skutek ten może zostać odwrócony przez sąd, gdyż decyduje niemożność – prawna niedostępność do odwrócenia skutku przez organ administracji publicznej działający w granicach powszechnie obowiązującego prawa[14].

Orzecznictwo wypracowało podstawowe kryteria oceny nieodwracalności skutków prawnych, która wymaga uwzględnienia: 1) zakresu właściwości organów administracji oraz ich kompetencji, czyli umocowania do władczych i jednostronnych prawnych form działania, 2) okoliczności, że cofnięcie, zniesienie, odwrócenie skutków prawnych nie może być dokonane przez organ administracji publicznej, gdyż nie ma on umocowania ustawowego, czyli nie może korzystać z drogi postępowania administracyjnego i stosować formy aktu indywidualnego, oraz że 3) ani przepis prawa materialnego, ani przepisy procesowe, stanowiące podstawę działania organu administracji publicznej, nie czynią danego organu właściwym do cofnięcia właśnie takiego skutku przez wydanie decyzji[15].

I właśnie taka sytuacja ma miejsce w odniesieniu do ostatecznych decyzji wstępnego uznania grup producentów rolnych.

4. Bezprzedmiotowość decyzji

Wyeliminowanie decyzji o wstępnym uznaniu, które są obarczone wadami uzasadniającymi stwierdzenie nieważności, musi zostać dokonane przez stwierdzenie ich bezprzedmiotowości.

Przesłanki bezprzedmiotowości decyzji wynikają z ustania bytu prawnego elementu stosunku materialnoprawnego nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnej z powodu: zgaśnięcia podmiotu; zniszczenia lub przekształcenia rzeczy; rezygnacji z uprawnień przez stronę bądź na skutek zmiany stanu faktycznego uniemożliwiającego wykonanie decyzji albo z powodu zmian w stanie prawnym, o ile wywołują taki skutek. Ponadto okolicznością mającą wpływ na stwierdzenie bezprzedmiotowości są zmiany w stanie faktycznym stanowiącym

[13] Tak SN w uchwale z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, z glosą B. Adamiak, OSP 1993, nr 5, s. 239 i n.

[14] B. Adamiak, *Glosa do uchwały (7) SN Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 28 maja 1992 r., III ZAP 4/92*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1993, nr 5, s. 238; *eadem*, *Nieważność decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Zagadnienia proceduralne w administracji*, red. K. Podgórski, Katowice 1984, s. 68 i n.

[15] Tak NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 stycznia 2016 r., I OSK 2074/14, LEX nr 2032755.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:01:59

podstawę wydania decyzji[16]. Natomiast zmiana lub uchylenie podstawy prawnej nie ma co do zasady wpływu na dalszy byt decyzji administracyjnej, chyba że przepisy ingerujące w dotychczasową treść podstawy prawnej tak stanowią lub „wynika to z całokształtu unormowania danej materii"[17]. W orzecznictwie sądów administracyjnych wykrystalizował się pogląd, iż bezprzedmiotowość decyzji zachodzi wówczas, gdy nierealne okaże się osiągnięcie celu, ze względu na który decyzja została wydana wskutek tego, że przestanie istnieć bądź przedmiot rozstrzygnięcia, czyli prawo lub obowiązek strony ukształtowany decyzją, bądź podmiot, którego rozstrzygnięcie dotyczyło przestał istnieć lub utracił kwalifikacje[18]. Okolicznością dla stwierdzenia bezprzedmiotowości jest także w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego sytuacja, gdy niemożliwe jest zrealizowanie celu, jaki organ administracji miał na względzie przy wydaniu decyzji[19]. Również ustalenie w decyzji terminu realizacji określonych obowiązków ma istotne znaczenie dla oceny bezprzedmiotowości, ponieważ nadaje decyzji charakter warunkowy, determinujący przedmiot decyzji, czyli określone prawa lub obowiązki. Decyzja wiąże bowiem tak długo, jak długo mamy do czynienia z elementem decydującym o istnieniu danego, skonkretyzowanego w decyzji stosunku prawnego. Skoro odpada cel, któremu służyło wydanie decyzji – przestaje istnieć przedmiot jej regulacji. Nie ma też możliwości egzekwowania nałożonych decyzją obowiązków, a możliwość wygaszenia decyzji jest ściśle związana z możliwością jej egzekwowania[20].

Zmiana przepisów prawa europejskiego co do wstępnego uznania grup producentów dokonała zmiany „całokształtu materii regulowanej" w ten sposób, że wyklucza – po upływie określonego terminu i na zasadach wskazanych w rozporządzeniu – istnienie podmiotów wstępnie uznanych. Tym samym spełnione zostały okoliczności do uznania bezprzedmiotowości decyzji o wstępnym uznaniu.

OCHRONA INTERESÓW FINANSOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Status wstępnie uznanej grupy wiązał się z możliwością uzyskania specjalnych środków pomocowych z funduszy Wspólnej Polityki Rolnej, które przeznaczone były na cele związane z realizacją działań zmierzających do osiągnięcia wymagań uznanej organizacji producentów. Tryb przyznawania środków, nadzór nad prawidłowością ich wykorzystania oraz ewentualne odzyskiwanie środków nieprawidłowo przyznanych lub wykorzystanych powierzone zostały agencjom płatniczym, które w tym zakresie realizują zadania organów chroniących interesy

[16] Z obszernej literatury zob. m.in. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 662 i n.; T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej bezprzedmiotowej*, „Państwo i Prawo" 1992, z. 7, s. 51–56.

[17] Tak NSA w wyroku z dnia 19 grudnia 2008 r., II OSK 1691/07, LEX nr 516054.

[18] Tak NSA w wyroku z dnia 30 stycznia 2008 r., I OSK 4/07, LEX nr 466044.

[19] Tak NSA w wyroku z dnia 11 października 1985 r., SA/Wr 556/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 21.

[20] Tak NSA w wyroku z dnia 8 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1448/11, CBOA.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:01:59

finansowe UE. Kompetencje krajowych organów administracji w tych sprawach są skonstruowane na wzór modelu europejskiego (tzw. kompetencji dzielonych). W przyjętym rozwiązaniu kompetencje merytoryczne co do statusu prawnego zostały przyznane dyrektorowi właściwego terenowego oddziału Agencji Rynku Rolnego, natomiast w sferze uprawnień finansowych (w tym do dochodzenia konsekwencji i roszczeń) – właściwym dyrektorom oddziałów regionalnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Prawo traktatowe UE konstruuje pojęcie interesów finansowych Unii Europejskiej. Po raz pierwszy sformułowane zostało w Traktacie z Maastricht w 1992 r. i użyte w art. 280 TWE, a obecnie w art. 325 TfUE. Zakres i rozumienie pojęć traktatowych kształtują przepisy definiujące czyny naruszające owe interesy, tj. nieprawidłowość, nadużycie finansowe, korupcja urzędnicza oraz pranie pieniędzy pochodzących z tego rodzaju przestępstw. W odniesieniu do środków finansowych, które pozyskały wadliwie uznane grupy producentów owoców i warzyw, zasadnicze znaczenie ma nieprawidłowość zdefiniowana w art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich[21], przez którą rozumie się jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie UE lub w budżetach, które są zarządzane przez UE, albo przez zmniejszenie lub utratę przychodów, albo w związku z nieuzasadnionym wydatkiem. Od wielu lat Komisja postuluje, by wykładnia tego przepisu miała charakter rozszerzający i obejmowała naruszenia zarówno przepisów prawa europejskiego, jak i krajowego, przyjętego w celu wdrażania przepisów prawa europejskiego[22]. Taką interpretację przyjmuje też Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniach dotyczących zmniejszenia lub cofnięcia pomocy finansowej z funduszy strukturalnych wskutek naruszenia przepisów regulujących pomoc z funduszy, bez względu na to, czy zostały przyjęte w prawie europejskim czy krajowym[23]. Trybunał Sprawiedliwości uznaje, że beneficjent może być zobowiązany do zwrotu bezpodstawnie uzyskanej kwoty pomocy nawet wtedy, gdy nie można stwierdzić naruszenia przepisu europejskiego, lecz sąd krajowy uznał, że zgodnie z prawem krajowym wykazano popełnienie praktyk stanowiących nadużycie prawa[24].

[21] Dz.Urz. WE L 321 z 23 grudnia 1995 r., s. 1.

[22] Zob. wymogi dotyczące notyfikowania o nieprawidłowościach: Dokument roboczy Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Oszustw (OLAF), 19 Zebranie COCOLAF z 11 kwietnia 2002 r., s. 5.

[23] Tak TS w wyrokach m.in.: z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-199/03, *Irlandia v. Komisja*, Zb. Orz. 2005, s. I-8027, pkt 29–34; z dnia 19 stycznia 2006 r. w sprawie C-240/03, *Comunita' montana della Valerina v. Komisja*, Zb. Orz. 2006, s. I-731, pkt 76, 97; z dnia 28 stycznia 2009 r. w sprawie T-74/07, *Niemcy v. Komisja*, Zb. Orz. 2009, s. II-107, pkt 53.

[24] Por. wyrok TS z dnia 21 lipca 2005 r. w sprawie C-515/03, *Eichsfelder Schlachtbetrieb GmbH*, Zb. Orz. 2005, s. I-7355.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:01:59

Przyjęta i stosowana rozszerzająca wykładnia nieprawidłowości jest wyrazem szczególnej pieczy nałożonej na organy UE oraz organy krajowe w zakresie dbałości o interesy finansowe, legalność i transparentność działań realizowanych z udziałem wspólnych środków, a także jednolitość i stabilność dokonywanych w tym względzie ocen. Niedopuszczalność orzeczenia nieważności wadliwie wydanych decyzji wstępnego uznania komplikuje i znacząco wydłuża procedurę odzyskiwania środków nieprawidłowo pobranych przez grupy producentów, ale nie zwalnia agencji płatniczych z obowiązku szczególnej pieczy nad środkami finansowymi pozostającymi w ich dyspozycji i poszukiwania prawnych możliwości ich zwrotu. Tu zaś wskazuje się na szczególne znaczenie instrumentów prawnych przewidzianych w art. 114–116 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 543/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw. Sankcje finansowe związane z nieprzestrzeganiem kryteriów uznawania zostały w treści powołanego aktu wskazane, przez co – w powiązaniu z krajowymi przepisami szczególnymi dopuszczającymi zawieszenie i cofnięcie wstępnego uznania oraz odmowę i weryfikację decyzji o uznaniu – otwierają możliwość dochodzenia zwrotu nienależnie pobranych środków finansowych.

Przepisy rozporządzenia wykonawczego 543/2011 odczytywać należy w powiązaniu z przepisami krajowymi konstruującymi reguły zawieszenia lub cofnięcia wstępnego uznania, odmowy uznania oraz wzruszenia/uchylenia decyzji o uznaniu, tj. przepisami ustawy o organizacji rynku owoców i warzyw oraz rynku chmielu. Nieprawidłowości wskazane w treści art. 114 rozporządzenia trzeba traktować jako przesłanki odpowiednio do stwierdzenia zawieszenia uznania, cofnięcia uznania oraz nałożenia kar i sankcji z tego tytułu.

Każda z decyzji merytorycznych ma charakter sankcji z tytułu niezrealizowania określonych wymagań związanych z uzyskaniem szczególnych uprawnień na rynku owoców i warzyw. Każda też może zostać podjęta w przypadku stwierdzenia takich naruszeń w toku postępowań kontrolnych podejmowanych przez właściwe organy administracji rolnej według przyjętej zasady kompetencji dzielonych. Decyzje odnoszą się do grup i organizacji w różnych sytuacjach prawnych i różnych fazach organizacji.

Cofnięcie wstępnego uznania dotyczy grup prawidłowo wstępnie uznanych, które jednak w okresie przejściowym nie spełniły ustawowych kryteriów, nie zrealizowały określonych obowiązków lub utraciły posiadane w dacie wstępnego uznania wymagania. Skutek polega na utracie statusu wstępnego uznania bez możliwości ubiegania się o nie ponownie. Utrata statusu będzie stanowiła podstawę do dochodzenia zwrotu nienależnie uzyskanych świadczeń w myśl przepisów rozporządzenia wykonawczego i prawa polskiego.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:01:59

Zawieszenie wstępnego uznania z reguły powinno poprzedzać cofnięcie uznania. Należy je oceniać jako wyraźne ostrzeżenie przed podjęciem dalej idących kroków i sankcji administracyjnych oraz koniecznością podjęcia i wdrożenia zmian funkcjonalnych, organizacyjnych lub ustrojowych. Z reguły będzie ono miało wymiar finansowy, wynikający z zawieszenia świadczeń.

Odmowa uznania dotyczy grup wstępnie uznanych, które kończą okres przejściowy i występują o uznanie. Warunki odmowy zostały wskazane w przepisach rozporządzenia wykonawczego 543/2011 w związku z przepisami krajowej ustawy o organizacji rynku owoców i warzyw oraz rynku chmielu. Skutek odmowy polega na zakończeniu okresu przejściowego i utracie statusu wstępnego uznania, a także nieuzyskaniu statusu uznania. Tym samym podmiot gospodarczy zrzeszający producentów nie może już brać udziału w mechanizmach rynku owoców i warzyw ani jako grupa, ani jako organizacja producentów rolnych. Skutki finansowe zależą od okoliczności, jakie przesądziły o odmowie uznania: zawinionych, niezawinionych, losowych, wywołanych siłą wyższą. Okoliczności te muszą być wskazane w uzasadnieniu decyzji merytorycznej i determinują one zakres oraz reguły dochodzenia roszczeń finansowych.

Uchylenie decyzji o uznaniu odnosi się do organizacji już uznanych, które nie wypełniają warunków i wymagań uznania wskutek zamierzonych działań lub zaniechań bądź wskutek okoliczności, na które nie miały wpływu. Uchylenie uznania skutkuje utratą szczególnego statusu, wykluczeniem z mechanizmów WPR przeznaczonych dla organizacji producentów, a skutki finansowe będą określone odpowiednio do przesłanek uchylenia decyzji uznaniowej.

Powołane decyzje, bez względu na ich nazewnictwo, są odrębnymi decyzjami podejmowanymi po przeprowadzeniu właściwego postępowania kontrolnego i administracyjnego. Mimo posługiwania się przez ustawodawcę zwrotem „cofnięcie decyzji", również owo cofnięcie jest nową, konkretną decyzją skierowaną do konkretnego adresata. Decyzja taka (oraz pozostałe, o których mowa w przepisach powołanej ustawy) podlega zaskarżeniu i kontroli instancyjnej, co rzutuje na moment, od którego wiąże, tj. gdy stanie się decyzją ostateczną wskutek jej niezaskarżenia lub wyczerpania kontroli instancyjnej.

Tryb postępowania w sprawie zwrotu nienależnie wypłaconych kwot, podobnie jak wszystkie sprawy dotyczące organizacji producentów, ma charakter administracyjny, a zatem może być prowadzony na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zastosowanie postanowień z art. 115 rozporządzenia wykonawczego 543/2011, określającego działania organizacji producentów jako oszustwo, w powiązaniu z prawem krajowym wymaga przeprowadzenia postępowania karnego o czyn z art. 286 § 1 k.k. (oszustwo), ewentualnie o czyn z art. 297 § 1 k.k. (oszustwo subwencyjne), zakończonego prawomocnym wyrokiem skazującym[25]. Wyroki zapadają w sto-

[25] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1137 ze zm.).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:01:59

sunku do konkretnych osób fizycznych, którym w toku postępowania można udowodnić popełnienie przestępstwa. Natomiast ewentualne sankcje w odniesieniu do podmiotu gospodarczego mogą być dochodzone na mocy przepisów ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary[26].

Wydaje się, że żaden z omówionych trybów postępowań nie jest w pełni adekwatny dla podjęcia postępowania w celu odzyskania środków wypłaconych podmiotom, które uzyskały status wstępnie uznanych grup na mocy wadliwych decyzji, które wywarły nieodwracalny skutek prawny. Zagadnienia stąd wynikające wymagają niewątpliwie odrębnego opracowania, ale z uwagi na wagę problemu i jego skutki ekonomiczne należy wskazać już choćby tylko na zasadnicze kwestie.

Otóż okoliczności faktyczne i prawne w odniesieniu do wadliwie wstępnie uznanych grup owoców i warzyw ujawniają wyjątkowo trudny do rozstrzygnięcia problem realizacji obowiązku ochrony interesów finansowych UE przez właściwe organy administracji publicznej w Polsce. Zagadnienie to nastręcza poważnych wątpliwości teoretycznych i praktycznych z uwagi na bezprecedensowy charakter.

Orzecznictwo ukształtowało wzajemne skutki między wadliwymi decyzjami administracyjnymi, które wywarły nieodwracalne skutki prawne, stanowiące przesłanki zawarcia umowy cywilnoprawnej. W opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli decyzja o nieodwracalnych skutkach wkracza swoimi skutkami w sferę cywilnoprawną, to nie powoduje bezpośrednich skutków cywilnoprawnych, lecz stwarza podstawy do poddania ocenie przesłanek czynności prawa cywilnego. Ocena dokonywana może być tylko na podstawie prawa cywilnego i w postępowaniu cywilnym właściwym dla dochodzenia określonego roszczenia[27].

Ocena znaczenia decyzji dla umów cywilnoprawnych dokonywana jest także w odniesieniu do przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Relacje między aktem administracyjnym a umową zawieraną w takich postępowaniach doczekały się opracowania monograficznego opartego na obszernie powołanych materiałach źródłowych. Konkluzja z nich wynikająca jest następująca: akt administracyjny poprzedzający zawarcie umowy cywilnoprawnej musi być wydany, gdyż stanowi przesłankę oceny ważności umowy, ale nie rodzi u adresata roszczeń cywilnoprawnych o zawarcie umowy, a jego uchylenie nie wpływa na ważność zawartej umowy, którą ocenia sąd powszechny we własnym postępowaniu. Z uwagi na odrębności proceduralne oraz toczącą się dyskusję doktrynalną sformułowany został również wniosek

[26] Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1541).

[27] Wyrok NSA z dnia 9 listopada 1998 r., OPK 4-7/98, ONSA nr 1, poz. 13; uchwała SN z dnia 25 kwietnia 1964 r., III CO 12/64. Przykłady oceny zależności ważności czynności cywilnoprawnych i wadliwej decyzji administracyjnej szeroko prezentuje E. Śladkowska, *op. cit.*, s. 113 i n. wraz z powołanym tu orzecznictwem.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:01:59

de lege ferenda o konieczności normatywnego ujęcia umów administracyjnych (umów cywilnych w administracji)[28].

W przypadku dotacji na rzecz wstępnie uznanych grup producentów sytuacja jest odmienna, gdyż są one przyznawane na mocy odrębnej decyzji, bez zawierania umów między organem a beneficjentem. Zatem nie pojawia się element cywilnoprawny, a poszukiwanie rozwiązania musi pozostać na gruncie prawa administracyjnego, choć z uwzględnieniem – w drodze ostrożnej analogii – dorobku orzecznictwa i piśmiennictwa dotyczącego relacji decyzja – umowa, jako że pewne podobieństwa są tu widoczne. Decyzje o wstępnym uznaniu oraz przyznaniu dotacji zapadają w dwóch odrębnych postępowaniach toczących się przed różnymi organami. Przesłanki ich wydania też są różne. Są więc odrębne pod względem formalnym i merytorycznym. Tym niemniej istnieje między nimi określony związek przyczynowo-skutkowy. Uzyskanie dotacji może bowiem mieć miejsce tylko w odniesieniu do podmiotu, który uzyskał status grupy. Należy dlatego rozważyć, czy stwierdzenie wadliwości decyzji (powstanie nieodwracalnych skutków prawnych), stosownie do art. 156 k.p.a., może być traktowane jako nowa okoliczność w sprawie, która powinna być uwzględniona przez organ decydujący o przyznaniu dotacji, stosownie do art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., oraz stanowić podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego. Wznowienie postępowania nie dokonuje reaktywacji grup w porządku prawnym, a jedynie odwraca skutek prawny polegający na przyznaniu dotacji w oparciu o błędne okoliczności faktyczne i prawne. Decyzja taka może być także przedmiotem oceny instancyjnej, a zatem nie narusza praw strony.

PODSUMOWANIE

Podniesione dotychczas uwagi pozwalają na sformułowanie konkluzji końcowych oraz pewnych wniosków *de lege ferenda*.

Rozwiązania wynikające z art. 154 ust. 1–2 rozporządzenia 1308/2013, ze względu na otwartą budowę krajowego systemu prawnego oraz wynikającą z niego hierarchicznością norm prawnych, jednoznacznie wskazują na nadrzędny charakter rozporządzenia UE względem krajowych ustaw zwykłych. Usunięcie z porządku europejskiego konstrukcji prawnej grup wstępnie uznanych oznacza, że zostały one też usunięte z porządków prawnych państw członkowskich. Nie można utworzyć lub reaktywować grup wstępnie uznanych bez względu na to, w jakim trybie mogłoby do tego dojść, w tym w nadzwyczajnych trybach administracyjnych, do których należą postępowania o wznowienie postępowania, uchylenie, zmianę oraz stwierdzenie nieważności decyzji.

[28] Zob. D. Łobos-Kotowska, *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013 oraz powołana tu literatura i orzecznictwo.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:01:59

Przepisy nie przewidują okoliczności czy warunków konwalidacji braków bez względu na to, czy mają one charakter formalny czy materialny. Nie osiągnąwszy statusu organizacji uznanej, przejściowa forma jednostki gospodarczej, jaką była grupa wstępnie uznana, nie może zostać utrzymana w porządku prawnym. Nie wpływa to na byt prawny podmiotu gospodarczego – osoby prawnej, ale pozbawia ją szczególnego statusu, jaki wynikał ze wstępnego uznania.

Modyfikacja materialna decyzji administracyjnej oznacza wkroczenie w sferę skonkretyzowanych uprawnień lub obowiązków, bez naruszania sfery formalnego obowiązywania decyzji, jako aktu kończącego postępowanie w danej sprawie. Tym samym decyzja zachowuje formalną moc, lecz wyzwolone z niej skutki prawne zostają poddane zniesieniu, ograniczeniu lub przekształceniu. Modyfikacja materialna dokonywana na poziomie ustawowym (*ipso iure*) z reguły wynika z wprowadzenia nowej regulacji, której powinny towarzyszyć przepisy intertemporalne. Prawodawca, dokonując zmiany regulacji zasadniczej w przepisach intertemporalnych, mógł, jak to miało miejsce w analizowanym stanie prawnym, dokonać zniesienia instytucji prawnej, w stosunku do której wstępne uznanie było decyzją administracyjną, czyli aktem jednostkowej konkretyzacji. Bezskuteczny upływ okresu przejściowego powoduje, że z racji braku podstawy prawnej skutki prawne wynikające z decyzji o wstępnym uznaniu nie będą mogły być w dalszym ciągu realizowane. Nowa ustawa formalnie zachowała moc obowiązującą dotychczas wydanych decyzji wstępnego uznania, jednakże ograniczyła na przyszłość dalsze trwanie skutków prawnych z nich wynikających.

Orzeczenie nieważności decyzji jest niedopuszczalne. Ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność innej decyzji uchyla wszystkie skutki prawne, jakie powstały od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji nieważnej. Powoduje to sytuację, w której rozstrzygana sprawa wraca do stanu sprzed rozstrzygnięcia, czyli do przyznania lub nieprzyznania grupie producentów owoców i warzyw statusu wstępnego uznania. Żadne z ewentualnych rozstrzygnięć nie może zapaść, brak jest bowiem materialnej podstawy prawa do takiego orzekania, nie ma też kompetentnych organów, które orzekałyby w tych sprawach. Zatem każda z decyzji, jaka mogłaby być podjęta wskutek orzeczenia nieważności wstępnego uznania, byłaby bezwzględnie nieważna jako wydana bez podstawy prawnej.

Podstawą prawną decyzji może być wyłącznie norma materialna prawa ustanowiona przepisem powszechnie obowiązującym. Kompetencji takiej nie można domniemywać czy wskazywać jej w drodze analogii. Stąd określenie „inne sprawy" sformułowane w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o organizacji rynku owoców i warzyw oraz rynku chmielu nie może dokonywać rozszerzenia dozwolonych kompetencji organu administracji i umożliwiać orzeczenia nieważności decyzji o wstępnym uznaniu. Może odnosić się tylko do takich rozstrzygnięć, które są prawnie dopuszczalne dla danego organu. Wyeliminowanie z porządku prawnego konstrukcji wstępnego uznania powoduje, że reaktywowanie for-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:01:59

my wstępnie uznanej grupy wskutek stwierdzenia nieważności nie jest prawnie możliwe, a więc nie mieści się w granicach prawnego umocowania organu administracji. Sugerowane poszerzenie władczych kompetencji organu administracji prowadziłoby do obejścia zakazu tworzenia (reaktywowania) i funkcjonowania grup wstępnie uznanych, ukształtowanego normą wyższego stopnia.

Zmiana regulacji prawnej dokonała zmiany „całokształtu materii regulowanej" w ten sposób, że wyklucza – po upływie określonego terminu i na zasadach wskazanych w rozporządzeniu – istnienie podmiotów wstępnie uznanych. Tym samym nie ma już możliwości osiągnięcia celu wskazanego w warunkowej decyzji wstępnego uznania, jakim było uznanie organizacji, ani tym bardziej jej wyegzekwowania. Spełnione zostały zatem okoliczności do uznania bezprzedmiotowości decyzji o wstępnym uznaniu, a decyzje o wstępnym uznaniu wywołały nieodwracalny skutek prawny.

Ostatnim zagadnieniem, na jakie należy zwrócić uwagę w konkluzjach, jest procedura odzyskiwania środków finansowych uzyskanych przez grupy wstępnie uznane jako dotacje ze środków UE. Ocena istniejącego stanu wypada negatywnie. Formułując pogląd co do oceny wzajemnych relacji między wadliwym wstępnym uznaniem a przyznaniem dopłat, w kontekście ewentualnych skutków ekonomicznych dla polskiego rynku owoców i warzyw, trzeba podkreślić, że rozważania w tym zakresie nie mają charakteru pogłębionego, lecz stanowią zaledwie pewną propozycję do rozważenia. Wydaje się, że rozstrzygnięcia sądów administracyjnych w toczących się sprawach mogą wnieść istotne argumenty dla ustalenia oceny i konsekwencji wzajemnych relacji między decyzjami zmieniającymi status prawny grupy/organizacji producentów a decyzjami przyznającymi wsparcie finansowe. Być może należy także rozważyć konieczność interwencji legislacyjnej, wskutek której możliwe będzie wyeliminowanie luk w procedurze i uniknięcie tak poważnych wątpliwości prawnych. Planowane zmiany ustawowe organizacji i kompetencji agencji płatniczych mogą stanowić dobrą okazję do rozwiązania zasygnalizowanego problemu w odniesieniu do organizacji producentów działających na wszystkich rynkach rolnych.

BIBLIOGRAFIA

Adamiak B., *Glosa do uchwały (7) SN Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 28 maja 1992 r., III ZAP 4/92*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1993, nr 5.

Adamiak B., *Koncepcja nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CXII" 1985, nr 648.

Adamiak B., *Nieważność decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Zagadnienia proceduralne w administracji*, red. K. Podgórski, Katowice 1984.

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.

Borkowski J., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:01:59

Borkowski J., *Art. 156*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985.
Czernik Z., *Glosa do uchwały NSA z 9 listopada 1998 r., OPK4 – 7/98*, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 6.
Dokument roboczy Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Oszustw (OLAF), 19 Zebranie COCOLAF z 11 kwietnia 2002 r.
Kalisz A., *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2007, nr 4.
Kamiński M., *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Warszawa–Kraków 2006.
Kamiński M., *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011.
Łętowska E., *Multicentryczność systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo" 2005, z. 4.
Łobos-Kotowska D., *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013.
Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.Urz. UE L z 2013 r., nr 347).
Rozporządzenie Rady (WE) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. WE L 321 z 23 grudnia 1995 r.).
Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 543/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw (Dz.Urz. UE L 157 z 15 czerwca 2011 r.).
Śladkowska E., *O nieodwracalności skutków prawnych w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.*, „Samorząd Terytorialny" 2008, nr 1–2.
Świątkiewicz J., *Stabilność decyzji administracyjnej*, Warszawa 1981.
Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5.
Uchwała SN z dnia 25 kwietnia 1964 r., III CO 12/64.
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1137 ze zm.).
Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1541).
Ustawa z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynku owoców i warzyw oraz rynku chmielu (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 58).
Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1419).
Woś T., *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej bezprzedmiotowej*, „Państwo i Prawo" 1992, z. 7.
Wyrok NSA z dnia 11 października 1985 r., SA/Wr 556/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 21.
Wyrok NSA z dnia 23 listopada 1987 r., I SA 1406/86, ONSA 1987, nr 2, poz. 81.
Wyrok NSA z dnia 9 listopada 1998 r., OPK 4-7/98, ONSA nr 1, poz. 13.
Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2008 r., I OSK 4/07, LEX nr 466044.
Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2008 r., II OSK 1691/07, LEX nr 516054.
Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1448/11, CBOA.
Wyrok NSA z dnia 23 października 2012 r., II OSK 1143/11, LEX nr 1234131.
Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2016 r., I OSK 2074/14, LEX nr 2032755.
Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2016 r., I OSK 1126/15, LEX nr 2032690.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:01:59

Wyrok TS z dnia 21 lipca 2005 r. w sprawie C-515/03, *Eichsfelder Schlachtbetrieb GmbH*, Zb. Orz. 2005.
Wyrok TS z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-199/03, *Irlandia v. Komisja*, Zb. Orz. 2005, pkt 29–34.
Wyrok TS z dnia 19 stycznia 2006 r. w sprawie C-240/03, *Comunita' montana della Valerina v. Komisja*, Zb. Orz. 2006, pkt 76, 97.
Wyrok TS z dnia 28 stycznia 2009 r. w sprawie T-74/07, *Niemcy v. Komisja*, Zb. Orz. 2009, pkt 53.
Zdyb M., Stelmasiak J., *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, Lublin 1999.

SUMMARY

The objectives of the common agricultural policy for the years 2014–2020 changed the concept of creation and functioning of fruit and vegetable producer organizations. The European legislator has abolished the special arrangement, namely the authorization for participation in market mechanisms which was granted to preliminary recognized producer organizations. By adapting the rules to new European principles, Member States introduced changes in the relevant national laws. Procedure of reorganization through imprecisely formulated regulations (especially intertemporal ones) has led to serious doubts concerning interpretation and to discrepancy in the assessment of factual and legal states undertaken by agricultural administration. Adjustment challenges were especially evident in a situation where preliminary recognized producer organizations have unlawfully achieved their status, have not complied with recognition and cannot acquire the status of a recognized producer organization. According to parties involved, the consequences of a change in organizations' legal status and financial aspects arising therefrom, remain disputable.

Keywords: fruit and vegetable producer organization; agricultural producer organization; preliminary recognition; annulment of the decision; financial support