

Integracja europejska

jako determinanta polityki wiejskiej

ASPEKTY PRAWNE

Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej

ASPEKTY PRAWNE

**EUROPEAN INTEGRATION
AS A DETERMINANT OF THE RURAL POLICY
LEGAL ASPECTS**

redakcja naukowa

Przemysław Litwiniuk

Warszawa 2017

Redaktor naukowy:
dr Przemysław Litwiniuk

Recenzenci:
prof. dr hab. Alina Jurcewicz
prof. nadzw. dr hab. Elżbieta Tomkiewicz

Tłumaczenia:
z języka hiszpańskiego – mgr Krzysztof Różański
z języka włoskiego – dr Anna Kapala

© Copyright by: Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA

ISBN 978-83-919260-4-8

Wydawca:
Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA
ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa

Realizacja na zlecenie wydawcy
OFI Krzysztof Gawrychowski

Spis treści

Przemysław Litwiniuk

Fundacja Skarbu Państwa jako podmiot wdrażający instrumenty
Wspólnej Polityki Rolnej9

Trinidad Vázquez Ruano

Konkurencyjność: element integralny pierwszego filaru WPR
i zachęta do zwiększenia efektywności rynku37

Luigi Russo

Wsparcie dla klastrów i sieci przedsiębiorstw w ramach polityki
rozwoju obszarów wiejskich59

Jerzy Jaskiernia

Rada Europy jako płaszczyzna integracji europejskiej oddziałująca na
politykę wiejską państw członkowskich75

Stanisław Prutis

Podmioty polityki wiejskiej w procesie integracji europejskiej.....97

Monika A. Król

Instrumenty ochrony środowiska i ładu przestrzennego
na obszarach wiejskich w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego
Rozwoju w kontekście procesu integracji europejskiej111

Ángel Martínez Gutiérrez

Zamierzone ograniczenie obowiązku informowania konsumenta
spowodowane funkcjonowaniem systemu ochrony jakości na rynku
rolno-spożywczym: stosowanie CHNP i CHOG jako innych składników131

Aneta Suchoń

Pomoc publiczna w prawie unijnym i krajowym a podatek rolny
– wybrane zagadnienia149

Dorota Łobos-Kotowska

Charakter prawny kontroli w przepisach ustawy z dnia 20 lutego 2015 r.
o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW
na lata 2014–2020.167

Beata Jeżyńska

Proporcjonalność sankcji w działaniu PROW „Ułatwianie startu młodym rolnikom”181

Marcin Wiącek

Upoważnienia do wydawania rozporządzeń w ustawie o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW w ramach PROW na lata 2014–2020197

Mariusz Jabłoński

Jawność informacji o dopłatach (pomocy publicznej) realizowanych przez ARiMR ze środków unijnych i krajowych a ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa – uwagi na tle dotychczasowej praktyki udostępniania informacji publicznej207

Katarzyna Leśkiewicz, Justyna Goździewicz-Biechońska

Prawnoeuropejskie uwarunkowania gospodarki leśnej223

Anna Kapala, Izabela Kurtyka-Marcak

Integracja europejska jako determinanta rozwoju agroturystyki (rozważania w ujęciu regionalnym). Aspekty prawno-ekonomiczne237

Paweł Czechowski

Wpływ integracji europejskiej na proces dostosowania wybranych rozwiązań prawnych w rolnictwie polskim.255

Jacek Jagielski

Z problematyki administracji rolnej w Polsce (uwagi i refleksje w sprawach ustrojowych)265

Bogusław Banaszak

Konstytucyjna ochrona rodzinnego gospodarstwa rolnego w Polsce283

Rafał Michałowski

Regulacja prawna nabycia nieruchomości rolnej w związku z utworzeniem gospodarstwa rodzinnego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej295

Paweł Książak, Joanna Mikołajczyk

Gospodarstwo rodzinne w prawie spadkowym – czy możliwe jest rozwiązanie konfliktu konstytucyjnych wartości?307

Jerzy Bieluk

Ograniczenia w obrocie lasami w świetle prawa polskiego i unijnego323

Adam Niewiadomski

Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa po 1 września 2017 r.339

Izabela Hasińska

Z prawnej problematyki gospodarowania przedmiotem dzierżawy – uwagi na tle przepisów krajowych i unijnych (zagadnienia wybrane)351

Bogumił Szmulik

Konstytucyjnoprawne podstawy funkcjonowania samorządu rolniczego i organizacji zrzeszających rolników.....369

Anna Łabno

Zasada solidarności jako aksjologiczna podstawa ustroju rolnego w Polsce. Aspekty konstytucyjne379

Jan Stoksik

Proekologiczne instrumenty rozwoju obszarów wiejskich a doradztwo rolnicze.....395

Marek Stańko

Konsument w systemie bezpieczeństwa żywności po akcesji Polski do Unii Europejskiej415

Izabela Lipińska

Prawne determinanty bioasekuracji zwierząt gospodarskich w Unii Europejskiej i Polsce.....427

Teresa Kurowska

Pomoc publiczna a ochrona środowiska w procesie produkcji rolnej. Zagadnienia wybrane443

Konrad Marciniuk

Prawo rolne wobec procesów regionalizacji i globalizacji – zewnętrzne determinanty rozwoju prawa rolnego.459

Ángel Sánchez Hernández

Polityka rozwoju obszarów wiejskich w świetle prawa Unii Europejskiej477

José María de la Cuesta Sáenz

Regulacja tematyki rozwoju obszarów wiejskich w hiszpańskim systemie prawnym511

Marta García Herreros

Przybliżenie instytucji polityki rozwoju obszarów wiejskich w Hiszpanii525

Dr Przemysław Litwiniuk

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych, Zakład Finansów Publicznych i Prawa

Fundacja Skarbu Państwa jako podmiot wdrażający instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej

Wprowadzenie

Tytułem wstępu do niniejszej monografii, jak również do poniższego tekstu autorstwa jej redaktora naukowego, przywołać należy motyw, który przyświeca podjętej przez Współautorów refleksji naukowej nad procesem integracji europejskiej, jako determinantą polityki wiejskiej. To przypadający w 2017 roku jubileusz 25-lecia działalności Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA – fundacji Skarbu Państwa, utworzonej przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w 1992 roku, jako niezależnej jednostki doradczej i wykonawczej dla Ministerstwa¹. Fundacja FAPA odegrała doniosłą rolę w organizacji polskiego modelu dostosowania sektora rolnego i rolno-spożywczego do warunków akcesji do Unii Europejskiej, jak również, po 1 maja 2004 roku, wdrażała wybrane instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej UE w Polsce. Fundacja FAPA uczestniczyła też w wielu projektach pomocowych i dostosowawczych, realizowanych w innych państwach, aspirujących do członkostwa w Unii Europejskiej. Eksperti Fundacji FAPA prowadzili intensywny monitoring sytuacji na najważniejszych rynkach rolnych na świecie, analizowali też zachodzące przemiany w unijnej polityce rolnej, uwarunkowane przede wszystkim zjawiskami ekonomicznymi i zmianami prawa. Dorobek Fundacji FAPA to bogactwo wiedzy o wsi i rolnictwie w zmieniającej się Europie ostatnich 25 lat. Tym bardziej interesują-

¹ Art. II ust. 2 statutu Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, nadanego dnia 17 kwietnia 1992 r.

ce jest wyzwanie spojrzenia na problematykę prawniczą integracji europejskiej przez znaczących przedstawicieli nauki prawa rolnego, prawa ochrony środowiska, prawa konstytucyjnego oraz prawa administracyjnego, z kraju i zagranicy, którzy dostrzegli godne scharakteryzowania aspekty procesów zachodzących na europejskiej wsi. Dziękuję Współautorom za złożenie wartościowych prac tworzących niniejszą monografię jubileuszową. Wyrażam przekonanie, że przedstawione analizy i wnioski, a także wniesione do nich w trakcie prac redakcyjnych istotne uwagi Recenzentów, mogą przyczynić się do bardziej efektywnego programowania Wspólnej Polityki Rolnej w najbliższych latach.

Natomiast celem poniższego tekstu, mojego autorstwa², blisko nawiązującego tematem do funkcji, jaką wykonywała Fundacja FAPA, jest próba ustalenia charakteru prawnego fundacji Skarbu Państwa, z uwzględnieniem zmieniającego się przez okres ćwierćwiecza statusu podmiotu tego rodzaju. Analizę uwarunkowań prawnych funkcjonowania tych specyficznych osób prawnych uzupełniają informacje o realizowanych działaniach i pełnionych przez Fundację FAPA rolach w procesie integracji europejskiej i wdrażania instrumentów WPR w Polsce.

Fundacje Skarbu Państwa. Charakterystyka stanu prawnego

Zgodnie z art. 12 Konstytucji RP, „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. Z powyższego wynika, że fundacja jest podmiotem objętym ochroną konstytucyjną. Oznacza to, że ustawodawstwo dotyczące fundacji powinno być ukształtowane w taki sposób, aby zagwarantować fundacjom pełnienie ich konstytucyjnych funkcji, odpowiadających istocie fundacji jako podmiotu społeczeństwa obywatelskiego. Podkreślić należy, iż twórcy Konstytucji postanawiając włączyć do wyczerpania w art. 12, a tym samym zaliczyć do podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, fundacje, stworzyli stan prawny uwzględniający fundacje jako składniki społeczeństwa obywatelskiego. W ich rozumieniu zatem, fundacje to korporacje o charakterze kapitałowym, a nie osobowym, ale których celem jest realizowanie interesów obywateli i wyrażanie ich opinii³.

² Autor w dniu 4 marca 2008 r. został powołany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do pełnienia funkcji członka Zarządu Fundacji FAPA, a z dniem 1 stycznia 2011 r. objął stanowisko dyrektora tej fundacji, które pełni do chwili obecnej. Obecnie w skład Zarządu Fundacji FAPA wchodzi również zastępca dyrektora: Cezary Kuśmirek (w FAPA od 1994 r.) i Agata Nowińska (w FAPA od 2014 r.), natomiast Radę Fundacji stanowią: Janina Śmigielska (przewodnicząca), Tadeusz Nalewajk (viceprzewodniczący), Krzysztof Iwaniuk, Tomasz Kołodziej, Stanisław Kondracki, Henryk Runowski, Katarzyna Szczepaniak.

³ W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Tom I, wyd. II, Wydanie Sejmowe 2016 r., opublikowano: LEX oraz cytowana tam literatura.

W Konstytucji, co oczywiste, nie zawarto definicji pojęcia „fundacja”. Należy więc w tym zakresie odwołać się do koncepcji pojęć zastanych, to znaczy takich, których treść można odtworzyć na podstawie ustaleń nauki, orzecznictwa oraz tradycji prawnej. Przyjmuje się, że fundacja jest „jednostką organizacyjną wyposażoną w osobowość prawną, utworzoną z inicjatywy osób fizycznych bądź prawnych do realizacji w sposób trwały, wskazanych w akcie fundacyjnym celów użyteczności publicznej, na podstawie środków uzyskiwanych z przekazanego jej majątku. Fundator określa na stałe cel fundacji, ustala jej statut, sposób zarządzania majątkiem i jego przeznaczenie”⁴. Fundacja, niezależnie od tego, kto był jej fundatorem, nie jest podmiotem władzy publicznej, lecz jest to forma realizacji wolności, o której mowa art. 12 Konstytucji RP.

Z nieco inną sytuacją mamy do czynienia w przypadku tzw. fundacji publicznych, których istnienie nie opiera się na akcie fundacyjnym, będącym wyrazem woli fundatora, lecz na odrębnej ustawie, tworzącej konkretną fundację.

W latach ‘90 ubiegłego wieku tworzono także w Polsce fundacje, których fundatorem był Skarb Państwa, do których zastosowanie znajdowały przepisy o fundacjach. Tematyka ta zostanie szerzej omówiona poniżej.

Podstawę prawną ustanawiania i funkcjonowania fundacji stanowią przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach⁵. Nie zawiera ona bezpośredniej definicji fundacji, lecz wymienia jej podstawowe cechy. Zgodnie z art. 1 wspomnianej ustawy, fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, takich jak ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami.

Fundacje Skarbu Państwa

Fundacje Skarbu Państwa stanowią specyficzny rodzaj fundacji. Podstawowym celem działania takich fundacji jest wspieranie, pomoc fachowa, doradztwo lub organizowanie pomocy zagranicznej zarówno dla podmiotów gospodarczych, administracji rządowej czy zwykłych obywateli⁶.

Do dnia 31 grudnia 1998 r., stosownie do przepisu art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa⁷, do zakresu działania Ministra Skarbu Państwa należało w szczególności: składanie w imieniu Skarbu Państwa oświadczeń woli o utworzeniu spółki

⁴ R. Michalska-Badziak, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013 r., s. 281.

⁵ Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203, zwana dalej: „ustawa o fundacjach”.

⁶ C. Kosikowski, *Polskie Publiczne Prawo Gospodarcze*, Warszawa 1999 r., Lex.

⁷ Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 493, zwana dalej: „ustawa o zasadach wykonywania uprawnień SP”.

prawa handlowego lub przystąpieniu do takiej spółki oraz o utworzeniu fundacji bądź innej osoby prawnej, przewidzianej przepisami prawa, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Kompetencje Ministra Skarbu Państwa, wobec fundacji, których jedynym fundatorem był Skarb Państwa, przewidziane przepisami prawa były dość szerokie. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 i 2 wyżej powołanej ustawy, Minister Skarbu Państwa, z zastrzeżeniem odrębnych przepisów oraz postanowień statutów wydanych na podstawie tych przepisów, tworzy, likwiduje, łączy, dzieli i przekształca państwowe osoby prawne, powołuje i odwołuje organy państwowych osób prawnych, zgłasza sprzeciwy wobec czynności prawnych państwowych osób prawnych (...) w zakresie rozporządzania rzeczowymi składnikami majątku trwałego. Co istotne dla omawianego tematu, stosownie do ustępu 2 tego przepisu, za państwowe osoby prawne uznawane były w tym przypadku także fundacje, których jedynym fundatorem jest Skarb Państwa.

Zmiana tego stanu prawnego nastąpiła z dniem 1 stycznia 1999 r. na mocy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁸. Zgodnie z art. 23 tej ustawy, Skarb Państwa nie może tworzyć fundacji. Jednocześnie w art. 184 tej ustawy dokonano zmiany cytowanego powyżej art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących SP w ten sposób, iż usunięto z treści przepisu słowa: „fundacji”. Tym samym z dniem 1 stycznia 1999 r. Skarb Państwa stracił uprawnienie do tworzenia fundacji na zasadach przewidzianych w ustawie o fundacjach.

Powyższa regulacja nie oznaczała jednak definitywnego zakazu tworzenia fundacji Skarbu Państwa, gdyż państwo mogło nadal kreować je w drodze ustaw szczególnych. Dowodem na to jest fakt, iż wzorem innych fundacji, które powstały na podstawie odrębnych ustaw, takich jak ustawa z dnia 5 stycznia 1995 r. o fundacji Zakład Narodowy imienia Ossolińskich⁹, ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej¹⁰, już po wejściu w życie ustawy o finansach publicznych z 1998 r. uchwalono ustawę z dnia 18 września 2001 r. o fundacji – Zakłady Kórnickie¹¹.

Ponadto, na mocy ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw¹² z dniem 15 stycznia 2003 r. wykreślono cytowany powyżej art. 5 ust. 2 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących SP, w zakresie uprawnień Ministra Skarbu Państwa względem organów fundacji.

Zakaz tworzenia fundacji przez Skarb Państwa został powtórzony, a w zasadzie rozszerzony, przepisami art. 45 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach

⁸ Dz.U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, zwana dalej: „ustawa o finansach publicznych z 1998 r.”.

⁹ Dz.U. Nr 23, poz. 121.

¹⁰ Dz.U. Nr 30, poz. 163.

¹¹ Dz.U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1451.

¹² Dz.U. Nr 240, poz. 2055.

publicznych¹³. Stosownie do wspomnianego przepisu, ustawodawca przesądził, że ze środków publicznych nie można tworzyć fundacji na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach. Omawiany przepis rozszerza zastąpio-ny przepis art. 23 poprzedniej regulacji poprzez zaadresowanie zakazu także do innych niż Skarb Państwa podmiotów dysponujących środkami publicznymi, w szczególności do jednostek samorządu terytorialnego. Jak wskazuje B. Dolnicki, możliwość tworzenia fundacji przewiduje jednak ustawa o samorządzie powiatowym¹⁴ (art. 12 pkt 8 lit. f) i o samorządzie województwa¹⁵ (art. 18 pkt 18). Milczy na ten temat ustawa o samorządzie gminnym¹⁶, z czego nie należy jednak wnosić, że gminy są pozbawione tej możliwości. Wynika ona z ich zdolności do czynności prawnych jako osób prawnych. Nie przewiduje też żadnych ograniczeń w tej kwestii ustawa o fundacjach (fundacje mogą być ustanawiane dla celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska i opieka nad zabytkami). Fundatorami mogą być m.in. jednostki samorządu terytorialnego. W oświadczeniu woli o ustanowieniu fundacji fundator powinien wskazać cel, dla którego fundacja została utworzona, oraz składniki majątkowe przeznaczone na jego realizację. Fundacja może prowadzić działalność gospodarczą, jeżeli to wynika ze statutu. Uzyskuje ona osobowość prawną przez wpis do Krajowego Rejestru Sądowego. Nie ulega zatem wątpliwości, że fundacja utworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego staje się komunalną osobą prawną. Pamiętając jednak, że w obecnym stanie prawnym fundacje nie mogą być tworzone ze środków publicznych, o fundacji jako komunalnej osobie prawnej można mówić wyłącznie w aspekcie niemajątkowym. Gmina tworząca fundację nie dysponuje wobec niej żadnymi uprawnieniami majątkowymi, co więcej może nawet nie mieć wpływu na skład jej organów. Fundacja jako gminna osoba prawna jest podmiotem w istocie niezależnym od fundatora, niepoddającym się władztwu kapitałowemu ani organizacyjnemu¹⁷.

W piśmiennictwie można spotkać się również z argumentami, że wprowadzenie zakazu tworzenia fundacji przez Skarb Państwa, na podstawie przepisów ustawy o fundacjach, miało na celu wyłączenie możliwości realizowania zadań publicznych finansowanych ze środków publicznych przez fundacje, które ze względu na swą formę prawną nie są poddane reżimowi dyscypliny finansów publicznych. Podnosi się też, że uzasadnieniem dla wprowadzenia tego zakazu było nadużywanie przez organy państwowe formy fundacji do realizowania przez nie zadań publicznych, co wiązało się z ograniczeniem odpowiedzialności praw-

¹³ Dz.U. Nr 157, poz. 1240, zwana dalej: „ustawa o finansach publicznych z 2009 r.”.

¹⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 814).

¹⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 486).

¹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95).

¹⁷ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa, 2016 r. Lex.

nej piastunów tych organów. Zdaniem L. Lipiec-Warzechy¹⁸, podzielanym zresztą przez niektórych innych autorów¹⁹, zadania publiczne, przede wszystkim państwowe, powinny być realizowane przez organy administracji i w ramach ich budżetu, a wyręczanie się przez organy administracji fundacjami jest niedopuszczalne jako naruszające ustawowy i kompetencyjny ład i odpowiedzialność. Prawna forma fundacji tworzy z jednej strony uprzywilejowane warunki prowadzenia działalności, także gospodarczej, co istotnie narusza zasady równej i uczciwej konkurencji, a z drugiej strony utrudnia kontrolę nad zaangażowanymi środkami publicznymi²⁰. W mojej jednak ocenie, podstawowym argumentem wyłączenia fundacji Skarbu Państwa ze zbioru państwowych osób prawnych realizujących zadania publiczne w imieniu i na odpowiedzialność państwa, były względy konstytucyjne, kwalifikujące od 1997 r. jednoznacznie fundację jako podmiot społeczeństwa obywatelskiego, a nie element administracji publicznej. Jednakże ustawodawca, wprowadzając zakaz tworzenia nowych fundacji Skarbu Państwa, nie zapewnił instrumentów prawnych i ekonomicznych „przekwalifikowania się” dotychczas istniejących fundacji skarbowych do działalności w sektorze NGO, jak również nie zapewnił środków finansowych na przeprowadzenie procesu likwidacji tych podmiotów.

Co więcej, ustawodawca w pierwotnym brzmieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie²¹ wskazał, iż działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Do organizacji pozarządowych zaliczył zaś, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4, zgodnie z którym przepisów ustawy nie stosuje się m.in. do fundacji, których jedynym fundatorem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego (...), tym samym wykluczając fundacje Skarbu Państwa z katalogu organizacji pozarządowych w rozumieniu tej ustawy. Zmiana takiego stanu rzeczy nastąpiła w roku 2010 na mocy ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw²². Przedmiotową nowelizacją przepis wyłączający fundacje Skarbu Państwa z zakresu definicji ustawowej organizacji pozarządowych został uchylony²³ i taki stan prawny obowiązuje do dnia dzisiejszego²⁴.

¹⁸ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych*, Warszawa 2011 r. Lex.

¹⁹ Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy, H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.), Wydawnictwo Sejmowe 2014 r. Lex.

²⁰ L. Lipiec-Warzecha, op. cit.

²¹ Dz.U. Nr 96, poz. 873.

²² Dz.U. Nr 28, poz. 146.

²³ Art. 1 pkt 3 litera d, tiret pierwsze.

²⁴ Dz.U z 2016 r. poz. 1817.

Jak już wcześniej wskazano, do dnia 15 stycznia 2003 r. kompetencje Ministra Skarbu Państwa wobec fundacji, których jedynym fundatorem był Skarb Państwa, określał art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień SP. Po nowelizacji przedmiotowej ustawy, kiedy fundacje skarbowe przestały być definiowane jako państwowe osoby prawne, wobec których Minister Skarbu Państwa miał dość szerokie uprawnienia, nie wprowadzono żadnych nowych regulacji kształtujących uprawnienia fundatora. Jednakże ład organizacyjny większości fundacji ustanowionych przez Skarb Państwa nie uległ wskutek tego zmianie, albowiem Skarb Państwa był nadal jedynym fundatorem tych fundacji, który posiadał uprawnienia kreacyjne w odniesieniu do ich organów, zastrzeżone w postanowieniach statutów.

Ustawa o zasadach wykonywania uprawnień SP straciła moc z dniem 1 stycznia 2017 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym²⁵. Stosownie do treści art. 3 ust. 1 pkt 8 nowej regulacji, za państwową osobę prawną uznano wprost jedną tylko fundację, tj. Zakład Narodowy imienia Ossolińskich.

Natomiast art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o zasadach zarządzania definiuje ogólnie państwową osobę prawną. Zgodnie z tym przepisem, państwową osobą prawną jest jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, utworzona w drodze ustawy lub na podstawie ustawy lub w wykonaniu ustawy przez organ administracji rządowej, w celu realizacji zadań publicznych, w której:

- a) przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach prawo nadawania i zmiany statutu przysługuje organowi administracji rządowej albo przepisy te przewidują, że prawo do udziału w organie stanowiącym osoby prawnej, w tym uprawnionym do zmiany statutu, przysługuje w całości Skarbowi Państwa oraz
- b) przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo do nadwyżki między przychodami a kosztami tej osoby prawnej, jeżeli podlegają dysponowaniu, przysługują w całości Skarbowi Państwa, chyba że przepisy te przewidują inny niż prawo do nadwyżki sposób dysponowania nią, oraz
- c) w razie rozwiązania albo innej utraty bytu prawnego przez tę osobę prawną, prawa do jej majątku, w tym prawo do dysponowania tym majątkiem, przysługują wyłącznie Skarbowi Państwa.

Można zatem wyrazić pogląd, że fundacje, których fundatorem jest Skarb Państwa, utworzone do roku 1999 na podstawie ustawy o fundacjach, nie są państwowymi osobami prawnymi w rozumieniu ustawy o zasadach zarządzania.

W tych okolicznościach stwierdzić należy, że w obowiązującym stanie prawnym brak jest szczególnej ustawowej regulacji statusu fundacji ustanowionych

²⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 2259, zwana dalej: „ustawa o zasadach zarządzania”.

w drodze czynności prawnej przez Skarb Państwa, w szczególności ustawodawca nie udzielił Prezesowi Rady Ministrów oraz żadnemu ministrowi uprawnienia do kreowania składu osobowego organów fundacji.

Mimo tego, nawet w aktualnym piśmiennictwie, fundacje Skarbu Państwa określa się wciąż mianem państwowych osób prawnych. Zgodnie z poglądem A. Kidyby, przynależność do grona państwowych osób prawnych warunkuje ich utworzenie i wyposażenie w majątek przez Skarb Państwa. Dotyczy to podmiotów, które nie są tworzone w systemie aktów erekcyjnych, ale w drodze czynności prawnych opartych na oświadczeniach woli. Do tych państwowych osób prawnych zaliczyć należy jednoosobowe spółki kapitałowe Skarbu Państwa oraz fundacje, w których jednoosobowym fundatorem był Skarb Państwa (...) ²⁶. Stanowisko zbliżone prezentuje H. Knysiak-Molczyk ²⁷.

Jednak moim zdaniem, w związku z omówioną powyżej nową regulacją w przedmiocie zasad zarządzania mieniem państwowym, zawierająca dość precyzyjną definicję państwowej osoby prawnej, przedstawiona powyżej doktrynalna koncepcja cech kształtujących taki podmiot nie zachowuje w pełni aktualności, w szczególności w odniesieniu do fundacji ustanowionych wyłącznie przez Skarb Państwa na podstawie ustawy o fundacjach.

Warto też przyrzeć się regulacjom, dotyczącym fundacji, w celu ustalenia, czy ustawodawca ukształtował na rzecz fundacji Skarbu Państwa odmienny status prawny w porównaniu z fundacjami ustanowionymi przez inne podmioty. Można zauważyć, że w obowiązujących przepisach prawa incydentalnie reguluje się prawa i obowiązki fundacji Skarbu Państwa tudzież przewiduje się procedury odmiennie od stosowanych co do zasady wobec innych podmiotów. Przykładowo art. 206 ust. 4 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. stanowi, że w umowie dotacyjnej ²⁸ nie określa się formy zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy w odniesieniu do beneficjenta programu finansowanego z udziałem środków europejskich, który jest jednostką sektora finansów publicznych albo fundacją, której jedynym fundatorem jest Skarb Państwa, a także do Banku Gospodarstwa Krajowego. Zwolnienie określone w tej ustawie dotyczy zatem jednostek pełniących różne role w systemie

²⁶ A. Kidyba, *Komentarz aktualizowany do art. 301–633 Kodeksu spółek handlowych*, Lex/el. 2017 r.

²⁷ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, H. Knysiak-Molczyk (red.), Lex 2015 r.

²⁸ Umowa o której mowa w art. 5 pkt 9 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w art. 17 ust. 1 oraz w art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego albo w art. 9 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego, albo w art. 9 ust. 2 pkt 3 ustawy o zasadach realizacji programów – z wyłączeniem programów w ramach Celu Europejska Współpraca Terytorialna, a projektu w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym określają umowy, o których mowa w art. 134a pkt 7 i art. 134b ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, albo umowa o dofinansowanie projektu finansowanego ze środków pochodzących z instrumentu „Łącząc Europę”.

realizacji programów operacyjnych, takie jak: instytucje pośredniczące i wdrażające, wspólne sekretariaty techniczne oraz krajowe punkty kontaktowe, a także podmioty realizujące na podstawie porozumienia część zadań instytucji zarządzających danym programem. W piśmiennictwie podkreśla się, iż skoro działalność podmiotów wymienionych w art. 206 ust. 4 finansowana jest w całości lub głównie ze środków publicznych, to obligowanie ich do składania zabezpieczenia z tytułu zawartej umowy dotacji rozwojowej jest niecelowe. „Zwolnienie (...) z obowiązku składania zabezpieczenia przy zawieraniu umowy dotacyjnej podyktowane jest względami praktycznymi. Kwoty dotacji rozwojowych przekazywanych w szczególności instytucjom wdrażającym i instytucjom pośredniczącym, są bowiem wysokie i ustanowienie zabezpieczenia wiązałoby się z problemami oraz wysokimi kosztami jego ustanowienia. Ponadto, jednostki sektora finansów publicznych, których działalność finansowa uregulowana jest w sposób restrykcyjny, nie stwarzają – w ocenie ustawodawcy – istotnego ryzyka nienależytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy dotacyjnej”²⁹. Z poglądem tym jednak trudno się zgodzić w odniesieniu do fundacji Skarbu Państwa. Po pierwsze, majątek, w który zostały one wyposażone w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku, nie prezentował istotnej wartości i w obecnych warunkach nie stanowi żadnego zabezpieczenia, a po drugie – Skarb Państwa nie jest właścicielem majątku tych fundacji, co oznacza, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości nie mielibyśmy do czynienia z tożsamością dłużnika i wierzyciela. Z tych względów, w mojej ocenie, omawiane zwolnienie w odniesieniu do fundacji Skarbu Państwa nie znajduje usprawiedliwionych podstaw.

Natomiast przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁰ w art. 27 ust. 4 i 5 przewidują możliwość powierzenia przez instytucję zarządzającą, a za jej zgodą przez instytucję pośredniczącą lub instytucję wdrażającą, realizacji czynności technicznych związanych z obsługą swoich zadań innym podmiotom, zaznaczając jednocześnie, że w przypadku, gdy tym podmiotem jest jednostka sektora finansów publicznych lub fundacja, której jedynym fundatorem jest Skarb Państwa, nie stosuje się przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych³¹. W takim przypadku instytucja zarządzająca lub instytucja pośrednicząca pokrywa poniesione przez te jednostki lub fundacje niezbędne koszty wykonania tych czynności.

Do zarządów fundacji Skarbu Państwa może mieć również zastosowanie ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi³². Zgodnie z art. 1 pkt 10 tej ustawy, ma ona zastoso-

²⁹ L. Lipiec-Warzecha, *Finanse publiczne. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, Lex/el. 2009 r.

³⁰ Dz.U. Nr 227, poz. 1658.

³¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19 poz. 177), dalej: „ustawa Pzp”.

³² Dz.U. z 2017 r. poz. 1222.

wanie do fundacji, w których dotacja ze środków publicznych przekracza 25% rocznych przychodów albo w której mienie pochodzące ze środków publicznych przekracza 25% majątku fundacji na koniec roku kalendarzowego i jego wartość przekracza 10% przychodów tej fundacji³³.

Starając się wyodrębnić regulacje szczególne odnoszące się do działalności fundacji Skarbu Państwa, warto wskazać też na przepisy ustawy Pzp oraz Dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi³⁴. W art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp pośród podmiotów obowiązanych do stosowania tej ustawy wymienia się bowiem inne niż jednostki sektora finansów publicznych osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli jednostki sektora finansów publicznych lub inne państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

- a) finansują je w ponad 50% lub
- b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
- c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
- d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

Kategoria zamawiających z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp określana jest mianem podmiotów prawa publicznego. Pojęcie to na gruncie ustawy Pzp nie ma charakteru normatywnego, ustawa Pzp nie posługuje się bowiem takim określeniem. Występuje ono natomiast na gruncie prawodawstwa unijnego. Przepis art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp stanowi bowiem implementację do prawa polskiego instytucji podmiotu prawa publicznego zawartej w dyrektywie 2004/18/WE. Zgodnie z art. 1 ust. 9 teże dyrektywy, podmiot prawa publicznego oznacza każdy podmiot: ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego, posiadający osobowość prawną; oraz finansowany w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego, albo taki, którego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów, albo taki, w którym ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego. Na przykład, w świetle stanowiska Urzędu Zamówień Publicznych³⁵, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, będąca fundacją Skarbu Państwa, jest zamawiającym w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp,

³³ Szerzej: M. Gazda, [w:] R. Adamus, M. Gazda, *Kształtowanie wynagrodzeń osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Komentarz*, Warszawa 2017 r., s. 12–13.

³⁴ Dz.Urz. L 134 z 30 kwietnia 2004 r. P. 0114–0240, zwana dalej: „dyrektywa 2004/18/WE”.

³⁵ Pismo Departamentu Prawnego Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 2 listopada 2012 r. znak: UZP/DP/O-EZG/36368/11088/12.

a zatem podlega reżimowi tej ustawy, chociaż – w mojej ocenie – fundacja ta nie jest podmiotem prawa publicznego wobec niespełnienia się przesłanki „utworzenia w szczególnym celu zaspakajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego”.

Uprawnienia fundatora względem fundacji, w tym fundacji Skarbu Państwa

Jedną z istotnych cech fundacji jest to, że stanowi ona formę realizacji wolności konstytucyjnej w ramach społeczeństwa obywatelskiego (art. 12 Konstytucji) w związku z konstytucyjną zasadą pomocniczości, wyrażoną w preambule ustawy zasadniczej. Fundacja jest co do zasady organizacją pozarządową, a więc jednostką organizacyjną, której działalność powinna być względnie niezależna od decyzji organów władzy. Rola władzy powinna ograniczać się do nadzoru nad legalnością działania fundacji i jej organów.

Powyższy standard odnosi się również do fundacji, których fundatorem jest Skarb Państwa. Należy bowiem przyjąć, że Skarb Państwa, decydując się na ustanowienie fundacji, czyni to świadomie w zamiarze wyodrębnienia majątku mającego służyć celom społecznie użytecznym w oparciu o względnie niezależne od władzy decyzje organów fundacji. Działalność państwa – czy to w sferze *imperium*, czy to w sferze *dominium* – powinna być oparta na założeniu, że realizacja określonych celów politycznych następuje w drodze najbardziej adekwatnych środków prawnych. Dysponowanie mieniem publicznym na podstawie decyzji uwarunkowanych bieżącymi potrzebami politycznymi jest możliwe w innych niż fundacja formach prawnych. Oznacza to, że ustanowienie przez Skarb Państwa fundacji w obecnych uwarunkowaniach ustrojowych powinno być traktowane jako realizacja konstytucyjnej zasady pomocniczości w celu wyłączenia pewnego fragmentu majątku publicznego spod mechanizmów bieżącej polityki. Pamiętać należy, że w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku fundacje Skarbu Państwa były przede wszystkim tworzone w celu wspierania procesu integracji europejskiej, opartej również na traktatowej zasadzie pomocniczości i proporcjonalności³⁶. Założenie takie jest aktualne zwłaszcza wówczas, gdy Skarb Państwa, będący fundatorem, podkreśla w statucie fundacji jej niezależność, co znajduje wyraz zarówno w określeniu zadań fundacji, jak też w regulacjach proceduralnych dotyczących zakresu uprawnień organów fundacji oraz zasad kreowania składu osobowego tych organów.

Do istoty każdej fundacji należy także to, że z chwilą ustanowienia fundacji „dochodzi do oddzielenia organizacyjnego i prawnego fundacji od fundatora”³⁷.

³⁶ Art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej i Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

³⁷ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2000 r. sygn. akt III CZP 42/00.

Od tego momentu fundacja działa wyłącznie na podstawie ustawy oraz statutu (art. 4 ustawy o fundacjach). Z tych przyczyn sama ustawa o fundacjach nie przewiduje szczególnych uprawnień fundatora, których celem miałyby być wiążący wpływ na działalność fundacji. Ewentualne stworzenie takich uprawnień może nastąpić w statucie. Jak trafnie podkreśla się w orzecznictwie Sądu Najwyższego „ustawa nie przyznaje fundatorowi żadnego uprawnienia, z którego mógłby on wywodzić swoje prawo do wpływania na działalność fundacji, bez uprzedniego postanowienia statutu. Wola fundatora może mieć więc znaczenie dla określenia sposobu funkcjonowania fundacji, tylko wtedy, gdy zezwala na to statut. Fundator, który chce zagwarantować sobie wpływ na funkcjonowanie fundacji, musi to przewidzieć i stworzyć dla siebie podstawy takiego działania w statucie fundacji”³⁸. Powyższy standard znalazł akceptację w piśmiennictwie³⁹. Odnosi się on w pełni do uprawnienia w zakresie zmiany statutu. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy, w cytowanej powyżej uchwale: „[w] sytuacji gdy fundator, ustalając statut, nie zastrzeże dla siebie prawa do jego zmiany, nie ma podstaw do uznania, że może on skutecznie tego dokonać”. W konsekwencji wszelkie uprawnienia fundatora, czy innego podmiotu niebędącego organem fundacji, względem fundacji powinny mieć oparcie w jednoznacznie sformułowanych postanowieniach statutu, a tym samym nie można ich domniemywać na przykład w oparciu o ogólne klauzule określające zakres zadań czy celów fundacji.

Przedstawiony standard, wypracowany na gruncie orzecznictwa SN, określający rolę fundatora względem fundacji jest spójny z konstytucyjną pozycją fundacji, jako jednej ze struktur społeczeństwa obywatelskiego. Przepis art. 12 Konstytucji RP powinien znajdować zastosowanie zarówno podczas interpretacji ustawy, jak też postanowień statutu fundacji, również w przypadku, gdy fundatorem jest Skarb Państwa. Należy w konsekwencji przyjąć, że jedną z istotnych cech fundacji, podlegających ochronie konstytucyjnej, jest to, że zakres kompetencji fundatora względem fundacji należy odczytywać wyłącznie na podstawie postanowień statutu. Jeśli zatem, zgodnie z wolą fundatora, odzwierciedloną w statucie, określone decyzje dotyczące funkcjonowania fundacji mają podejmować organy fundacji, których skład osobowy jest kreowany w procedurze opisanej w statucie, to fundator posiada na te decyzje wyłącznie taki wpływ, jaki przyznaje mu statut. Z samego faktu bycia fundatorem nie wynikają jakiegokolwiek konkretne uprawnienia, nieprzewidziane w statucie. Jest to wyraz wynikających z art. 12 oraz preambuły Konstytucji zasad autonomii statutowej fundacji oraz organizacyjno-prawnego oddzielenia fundacji jako jednostki organizacyjnej odrębnej względem fundatora. Ponadto, jak wskazuje się w literaturze, w większości systemów prawnych fundacjom przyznaje się osobowość prawną (tzw. fundacje samodzielne), co podkreśla ich odrębność i niezależność,

³⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2006 r., sygn. akt III CZP 114/06.

³⁹ *Uwagi do art. 5 ustawy o fundacjach*, [w:] H. Cioch, A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Lex/el. 2007.

nie tylko od członków, których jako organizacja typu zakładowego po prostu nie ma, ale nawet od fundatora. Fundacja jest więc osobą prawną typu kapitałowego, która realizuje swoje cele za pomocą przekazanego jej pierwotnie oraz nabywanego w trakcie jej funkcjonowania majątku⁴⁰.

Warto jednocześnie za H. Izdebskim⁴¹ zwrócić uwagę, iż w przypadku fundacji Skarbu Państwa, formalnie fundatorem jest właśnie Skarb Państwa, a nie minister wskazany jako jej założyciel (na zasadzie *stacio fisci*). Minister, nawet jeśli został wskazany w statucie fundacji jako jej założyciel, nie jest fundatorem *per se*, ani nawet ustawowym reprezentantem Skarbu Państwa jako fundatora.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. w Polsce funkcjonowały 23 fundacje, dla których jedynym fundatorem był Skarb Państwa⁴².

Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA jako podmiot wdrażający programy wsparcia dla rolnictwa

Działalność w okresie przedakcesyjnym

Utworzenie Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA⁴³ łączyło się ściśle z pierwszym etapem pomocy kierowanej do polskiego sektora rolno – żywnościowego w ramach Programu Phare⁴⁴ i z uruchomieniem innych form pomocy zagranicznej dla Polski. Początkowo proces pomocowy nadzorowała

⁴⁰ J. Dominowska, *Prowadzenie działalności gospodarczej przez fundacje*. Studium prawne, Warszawa 2017 r., s. 20–21.

⁴¹ Opinia z 19 grudnia 2016 r. (niepubl.) s. 2, Centrum Informacji i Dokumentacji FAPA.

⁴² Centrum Europejskie Natolin, Fundacja Pracownicza FSO w likwidacji, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Dolnośląski Instytut Studiów Energetycznych, Fundacja – Agencja Rozwoju Regionalnego w Koszalinie, Fundacja „Fundusz Współpracy”, Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, Fundacja „Progress and Business”, Fundacja „Promocja Polska”, Fundacja Centrum Dokumentacji Czynu Niepodległościowego, Fundacja Edukacyjna Przedsiębiorczości, Fundacja GPW, Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego, Fundacja Pomoc Polakom na Wschodzie, Fundacja Pomocy Wdowom i Sierotom po Poległych Policjantach, Fundacja Rozwoju Kultury Fizycznej, Fundacja Społeczności Giełdowych, Fundacja Uniwersytetu Warszawskiego, Fundacja Wspierania Prywatyzacji Przedsiębiorstwa Dostaw Eksportowych Wytwórni Materiałów Budowlanych Fabex-Zremb, Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej, Polska Fundacja Promocji Kadr, Zakłady Kórnickie.

⁴³ Początkowo fundacja nosiła nazwę „Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa”, a dodatkowy element nazwy „FAPA” funkcjonował w obrocie międzynarodowym, jako skrót tłumaczenia polskiej nazwy na język angielski: „Fundation of Assistance Programmes for Agriculture”. Uzupełnienie polskiej nazwy o słowo „FAPA” nastąpiło 10.04.2006 r.

⁴⁴ Nazwa powstałego w 1989 roku programu Phare jest skrótem od angielskich słów „Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies”. Celem tego programu była pomoc materialna państwom kandydującym do Wspólnot Europejskich. Początkowo Phare skierowany był wyłącznie do Polski oraz Węgier, stąd wzięła się jego nazwa. Szerzej: <http://www.funduszephare.pl/czym-jest-program-phare/>.

Komisja Europejska za pośrednictwem wybranych przedsiębiorstw konsultingowych, m.in. Robertson-Gould i GOPA⁴⁵. Taka konstrukcja, pomimo spełnienia swojej funkcji i realizacji zadania, okazała się nie być optymalnym rozwiązaniem w kontekście planowanych przyszłych transferów pomocowych adresowanych do sektora rolnego. Na kanwie nabytych doświadczeń, Komisja Europejska przedstawiła propozycję powierzenia administrowania Programem Phare wyspecjalizowanej, profesjonalnej jednostce, powiązanej z partnerem polskim⁴⁶. W konsekwencji, 23 sierpnia 1991 r. zawarte zostało pomiędzy rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Komisją Wspólnot Europejskich, porozumienie pod nazwą: „Program pomocy technicznej na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa”, na podstawie którego realizowany był Program Phare w sektorze rolnym. W ramach tego porozumienia, w listopadzie 1991 r. powołano do życia Biuro Programów Pomocy dla Rolnictwa OAPA⁴⁷, które kilka miesięcy później, 7 maja 1992 r. przekształciło się w osobę prawną, powołaną przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, działającego w imieniu Skarbu Państwa – Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa. Fundacja wyposażona została w osobowość prawną i nie była organizacją ukierunkowaną na osiąganie zysku⁴⁸. Zgodnie ze statutem, celem Fundacji było koordynowanie zagranicznej pomocy kierowanej do rolnictwa i sektorów z nim związanych oraz wdrażanie programów pomocowych akceptowanych przez rząd polski i Komisję Europejską, a także innych darczyńców. Fundacja działała jako niezależna jednostka doradcza i wykonawcza Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Fundacja, prowadząc działalność jako podmiot administrujący Programem Phare w Polsce w latach 1992–1999⁴⁹, a także uczestnicząc we wdrażaniu programów RAPID⁵⁰, STRUDER 2⁵¹ i INRED⁵², zrealizowała ponad 600 projektów pomo-

⁴⁵ *Programy Pomocy dla Rolnictwa 1990–2002*, S. Nosowicz, Cz. Siekierski (red.), wyd. Zespół Fundacji FAPA, Warszawa 2002 r., s. 17.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 17.

⁴⁷ Office of Assistance Programmes for Agriculture.

⁴⁸ S. Nosowicz, Cz. Siekierski (red.), op. cit., s. 17.

⁴⁹ Obsługa finansowa i administracyjna projektów Phare prowadzona była także m.in. przez Fundusz Współpracy, Polską Agencję Rozwoju Regionalnego, Polską Fundację Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa.

⁵⁰ Program Rozwoju Infrastruktury na Terenach Wiejskich – głównym celem programu było ograniczenie zróżnicowania regionalnego poprzez wspieranie rozwoju infrastruktury w wybranych regionach, których rozwój społeczno-ekonomiczny był opóźniony w stosunku do średniej krajowej. Realizowany był w 10 ówczesnych województwach (łódzkie, katowickie, wałbrzyskie, rzeszowskie, suwalskie, olsztyńskie, krośnieńskie, nowosądeckie, piotrkowskie, sieradzkie). Ogólną koordynacją programu zajmowała się PARR w Warszawie, zaś w poszczególnych województwach – tamtejsze agencje rozwoju regionalnego. W województwach krośnieńskim, nowosądeckim, piotrkowskim, sieradzkim koordynacją programu została powierzona Fundacji FAPA w Warszawie i jej regionalnym ośrodkom. Program wdrażano od 1 września 1996 r. do 31 grudnia 1998 r.

⁵¹ Program Strukturalnego Rozwoju Wybranych Regionów – program był realizowany w 6 ówczesnych województwach: łódzkim, katowickim, wałbrzyskim, rzeszowskim, suwalskim, olsztyńskim. Został zakończony 31 grudnia 1996 r.

⁵² Integrowany Rozwój Regionalny.

cowych na rzecz rolnictwa i rozwoju wsi o łącznej wartości ponad 100 milionów euro. Co istotne, rola Fundacji była określana już na etapie podpisywanych co roku między Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej a Komisją Europejską „Memorandum Finansowych dla Programu Phare” w latach 1992–2000, które określały główne parametry danego programu. W kolejnych latach Fundacja FAPA, wymieniana wprost w przepisach wdrażających programy wsparcia lub na mocy decyzji resortu rolnictwa, pełniła funkcje wdrożeniowe dla Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich PAOW, współfinansowanego z kredytu Banku Światowego⁵³ oraz dwóch działań Programu SAPARD⁵⁴: Działania 6 *Szkolenia zawodowe*, w ramach którego zrealizowała 14 projektów szkoleniowych dla ponad 13,5 tys. rolników na łączną kwotę 37,4 mln zł i Działania 7 *Pomoc techniczna*, gdzie zrealizowała 4 przedsięwzięcia (konferencje, seminaria dla potencjalnych beneficjentów programu) na łączną kwotę 4,7 mln zł⁵⁵. W ramach PAOW finansowane były działania prowadzące do zwiększenia pozarolniczego zatrudnienia na obszarach wiejskich oraz do decentralizacji administracji publicznej. Wspierany był również rozwój regionalny oraz budowanie potencjału instytucjonalnego niezbędnego przy wdrażaniu przedakcesyjnych i strukturalnych funduszy Unii Europejskiej⁵⁶.

W tym miejscu należy też wspomnieć o doniosłej roli doradczej Fundacji FAPA w przygotowaniach przedstawicieli polskiego rządu do negocjacji akcesyjnych oraz ich bieżącym wspieraniu merytorycznym, aż do zakończenia na szczycie w Kopenhadze w grudniu 2002 r. Już w 1997 r. Fundacja została zaangażowana w przygotowanie *wniosku w sprawie programu pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej dla modernizacji polskiej wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej*, który powstał w ówczesnym Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej i jako dokument rządowy został przedłożony Komisji Europejskiej. Struktura opracowania, zidentyfikowane priorytety i działania niezbędne do ich zrealizowania na polskiej wsi i w sektorze rolno-żywnościowym, zaprojektowane przez ekspertów Fundacji FAPA, dały merytoryczne podstawy do ubiegania się o wsparcie przedakcesyjne⁵⁷.

⁵³ Program realizowany był w Polsce w oparciu o umowę kredytową nr 7013–0 POL, podpisaną w dniu 25 lipca 2000 r. pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju. W latach 2000–2005 Fundacja pełniła rolę jednostki koordynacji Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW).

⁵⁴ „Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development” – unijny program finansowego wspierania procesu dostosowywania rolnictwa do gospodarki rynkowej w krajach stowarzyszonych, oczekujących na członkostwo w Unii Europejskiej. Powstał w 1999 roku, w celu udzielenia pomocy krajom kandydującym w przygotowaniach do wzięcia udziału we Wspólnej Polityce Rolnej.

⁵⁵ B. Kucharska, *Rola FAPA w procesach rozwoju polskiej wsi i sektora żywnościowego*, [w:] *Rozwój polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich w aspekcie Wspólnej Polityki Rolnej*. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2012 r., s. 8.

⁵⁶ Ibidem, s. 9.

⁵⁷ Ibidem, s. 8.

Od 1998 r., w związku z planowanym poszerzeniem Unii Europejskiej o dziesięć nowych państw Europy Środkowo – Wschodniej, reorientacji uległy cele Programu Phare⁵⁸. Został on przekierowany na wzmocnienie strategii przedakcesyjnej i realizację przedsięwzięć związanych z priorytetem o nazwie „Partnerstwo dla Członkostwa”. Fundacja FAPA została zaangażowana w tworzenie Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej w części dotyczącej rolnictwa. W tym czasie Fundacja FAPA uczestniczyła w realizacji projektów polegających na przekazywaniu wiedzy z udziałem ekspertów z krajów członkowskich UE, w tłumaczeniu prawodawstwa unijnego, we wsparciu rozwoju instytucjonalnego poprzez budowanie struktur administracyjnych systemu IACS⁵⁹, rejestru gospodarstw, systemu identyfikacji i rejestracji działek rolnych (LPIS⁶⁰) oraz w dostosowywaniu instytucji i kadr do wdrażania mechanizmów WPR i tworzenia podstaw do wprowadzenia płatności bezpośrednich⁶¹.

Odpowiedzią Fundacji FAPA na zapotrzebowanie resortu rolnictwa w zakresie odpowiedniego przygotowania sektora rolnego do wyzwań związanych z procesem integracji europejskiej było opracowywanie przez analityków FAPA niezależnych ekspertyz ekonomicznych z zakresu funkcjonowania rynków rolnych, polityki rolnej i instrumentów WPR w Unii Europejskiej oraz w odniesieniu do polskich obszarów wiejskich. Merytoryczne wsparcie ze strony Fundacji FAPA okazało się na tyle wartościowe, że w okresie od przygotowań do negocjacji akcesyjnych aż do ich zakończenia na szczycie w Kopenhadze, eksperci Fundacji byli członkami zespołu negocjacyjnego. Ponadto, Fundacja uczestniczyła w pracach nad harmonizacją prawa polskiego w obszarze rolnictwa i rynków rolnych, w celu dostosowania go do wymogów jednolitego rynku Unii Europejskiej.

Warto wspomnieć, iż w uznaniu dorobku w działaniach pomocowych, Komisja Europejska przyznała Fundacji FAPA status „mandated body”, umożliwiającą współpracę z partnerami europejskimi w zakresie wykonywania zadań finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Fundacja uczestniczyła w projektach unijnego wsparcia dla Bośni i Hercegowiny oraz Macedonii. W ramach programu polskiej pomocy zagranicznej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Fundacja FAPA realizowała projekty we współpracy z partnerami z Mołdawii, Serbii i Ukrainy⁶².

Wybrana działalność w okresie poakcesyjnym

Omawiając zwięźle działalność analityczną – informacyjną Fundacji FAPA w latach po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, podkreślić należy, iż jej

⁵⁸ Od 2000 r. program nazywano „Phare 2” lub „Nowa Organizacja Phare”.

⁵⁹ Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli, używany przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

⁶⁰ Ang. *Land Parcel Identification System*.

⁶¹ B. Kucharska, op. cit., s. 8.

⁶² www.fapa.org.pl, dostęp na dzień: 31.10.2017 r.

charakter zmienił się istotnie w tym okresie. Nową ważną aktywnością Fundacji FAPA stało się przygotowywanie analiz z zakresu Polityki Spójności na rzecz obszarów wiejskich, a także wsparcie przedstawicieli rządu w pracach na rzecz Komitetów Monitorujących Regionalne Programy Operacyjne oraz współpraca z OECD. W samym tylko 2015 roku Fundacja FAPA wykonała ok. 160 opracowań, z których każde wymagało specyficznego podejścia w zakresie zastosowanej metodyki – źródeł i rodzaju danych, metod analizy i wnioskowania, a także formy prezentacji. Ponadto, Fundacja FAPA stale monitorowała potencjalne rynki zbytu dla polskich eksporterów produktów rolno-spożywczych poza obszarem Unii Europejskiej. Wyselekcjonowane, najbardziej interesujące ze względu na aktualny i potencjalny popyt kraje i regiony poddawano analizie pod kątem barier prawnych, z jakimi mogą się zmagać polscy eksporterzy. Badano również funkcjonowanie rynków podstawowych produktów rolnych pod kątem wprowadzanych i zapowiadanych zmian we Wspólnej Polityce Rolnej. Oceniano i analizowano na bieżąco przyczyny i konsekwencje występujących w omawianym okresie ruchów cen najważniejszych surowców rolnych na światowych rynkach. Podstawowym celem sporządzanych raportów było maksymalne ułatwienie podejmowania decyzji przez polskich producentów, handlowców i decydentów. W obszarze zainteresowań Fundacji FAPA znalazły się również najważniejsze tendencje w polskim handlu zagranicznym oraz najnowsze zmiany na rynku biopaliw, wprowadzanych do produkcji i obrotu na rynku rolnym organizmów genetycznie modyfikowanych (GMO), a także żywności organicznej⁶³. Za swoją działalność związaną z udostępnianiem bezpłatnych analiz na temat sektora oraz dostarczaniem szczegółowych informacji dotyczących tendencji, wpływu uregulowań prawnych i ekonomicznych, a także zmian na światowych rynkach rolnych, w roku 2015 Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA została wyróżniona nagrodą Business Premium 2015 przez redakcję „Bloomberg Businessweek”⁶⁴.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej Fundacja FAPA koncentrowała się również na działalności wdrożeniowej w zakresie instrumentów finansowych Wspólnej Polityki Rolnej. Na mocy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”⁶⁵ Fundacji FAPA powierzono funkcję instytucji wdrażającej w trzech działaniach, dla których łączny limit środków wyniósł niemal 350 milionów złotych⁶⁶. Były to: działanie 1.3 „Szkolenia”, działanie 1.4 „Wsparcie doradztwa rolniczego” oraz działanie 2.7 „Pilotażowy Pro-

⁶³ Odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na interpelację poselską nr 3407 w sprawie działalności Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA.

⁶⁴ <https://inwestor.newseria.pl/newsy/surowce/analizy-rynkow-rolnych,p811424578>, dostęp na dzień: 31.10.2017 r.

⁶⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 197, poz. 2032.

⁶⁶ B. Kucharska, op. cit., s. 8.

gram Leader+”. Podstawą powierzenia Fundacji FAPA ww. zadań w trybie bezprzetargowym był Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”, gdzie Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA została wskazana jako podmiot wdrażający trzy ww. działania. Oznaczać to może, że wobec ówczesnego braku wyraźniej podstawy ustawowej do powierzenia w trybie bezprzetargowym zadań publicznych fundacji Skarbu Państwa, traktowano tego rodzaju podmiot jak jednostkę organizacyjnie podległą właściwym organom administracji publicznej, w tym przypadku – ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi.

Zarys działań realizowanych przez Fundację FAPA jako jednostki wykonawczej Ministerstwa Rolnictwa w okresie od jej utworzenia do momentu uruchomienia Programu Obszarów Wiejskich 2007–2013⁶⁷, przedstawiony powyżej, pozwala na stwierdzenie, iż instytucja ta wpisała się istotną aktywnością w kluczowy dla rozwoju polskiej wsi i rolnictwa etap historii gospodarczej. Tak zdobyte doświadczenie i renoma, wynikające ze zrealizowanych działań, zarówno wdrożeniowo-doradczych, jak i analityczno-informacyjnych, czyniło Fundację FAPA podmiotem predystynowanym merytorycznie do udziału we wdrażaniu wybranych działań PROW 2007–2013, szczególnie w zakresie działań związanych z rozwojem kapitału ludzkiego.

Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA jako podmiot wdrażający Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013

Obwieszczeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013⁶⁸, stosownie do przepisów rozporządzenia nr 1698/2005 (UE)⁶⁹ oraz art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013⁷⁰, w Polsce wprowadzono Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Od 2009 r. Fundacja FAPA pełniła funkcję podmiotu wdrażającego dla działania 111 „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie” objętego PROW na lata 2007–2013. Stosownie do przepisów art. 5 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW, zadania instytucji zarządzającej w zakresie wdrażania działania 111 „Szkolenia zawodowe (...)”, w tym przyznawania po-

⁶⁷ Dalej zwany: „PROW na lata 2007–2013”.

⁶⁸ M.P. z 2007 r. Nr 94, poz. 1035.

⁶⁹ Dz.U.UE.L.2005.277.1 z dnia 21 września 2005 r.

⁷⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1856.

mocy, wykonuje jako zadania delegowane⁷¹ „podmiot, któremu minister właściwy do spraw rozwoju wsi powierzył, na podstawie umowy, wykonywanie tych zadań, wyłoniony w trybie przepisów o zamówieniach publicznych”. Stosownie do art. 6 ust. 4 cytowanej powyżej ustawy, do powierzenia zadań instytucji zarządzającej w zakresie wdrażania działania 111 „Szkolenia zawodowe (...)”, jednostce sektora finansów publicznych lub fundacji, której jedynym fundatorem jest Skarb Państwa, nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych. Na mocy omawianych przepisów, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi powierzył Fundacji FAPA wykonywanie zadań instytucji zarządzającej w zakresie działania 111 „Szkolenia zawodowe (...)”, na podstawie umowy zawartej w dniu 31 października 2008 r., zaś zadania agencji płatniczej w zakresie tego działania zostały delegowane do Fundacji FAPA umową zawartą z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) w dniu 29 stycznia 2009 r.⁷²

W 2008 i 2009 r. przygotowane i zatwierdzone zostały procedury obejmujące zadania Fundacji FAPA jako podmiotu wdrażającego, delegowane Fundacji zarówno przez instytucję zarządzającą (MRiRW), jak i przez agencję płatniczą (ARiMR). Fundacja pomyślnie przeszła proces prowadzonego przez spółkę KPMG audytu poprzedzającego uruchomienie działania PROW na lata 2007–2013. Na jego podstawie, w dniu 14 października 2009 r. Minister Finansów wydał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej, którym przyznano akredytację dla działania 111 „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie”⁷³.

Działanie 111 PROW na lata 2007–2013 miało za zadanie doskonalenie zawodowe rolników i posiadaczy lasów, prowadzące do restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, zwiększenia konkurencyjności i dochodowości działalności rolniczej lub leśnej oraz do spełnienia odpowiednich norm krajowych i unijnych. Beneficjentami bezpośrednimi działania, wdrażanego przez Fundację FAPA, były prywatne i publiczne podmioty, prowadzące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność szkoleniową, wybrane w drodze konkursu. Zadania wdrożeniowe powierzone i delegowane Fundacji obejmowały pełen zakres obsługi projektów, począwszy od ogłaszania konkursów, poprzez przyjmowanie, weryfikację i ocenę merytoryczną wniosków o przyznanie pomocy, przygotowanie i zawieranie umów oraz aneksów z beneficjentami, monitorowanie i nadzór nad realizacją projektów, kontrole w miejscu realizacji szkoleń lub w siedzibie beneficjenta, kontrole procedur udzielania zamówień publicznych, ocenę i zatwierdzanie sprawozdań z realizacji przedsięwzięć, przyjmowanie i weryfikację

⁷¹ Zgodnie z art. 75 ust. 2 rozporządzenia nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. Urz. UE z 21 października 2005 r. L 277/1).

⁷² Odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na interpelację poselską nr 3407 w sprawie działalności Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA.

⁷³ Dz.U. z 2009 r. Nr 173, poz. 1349.

pod względem rzeczowym i finansowym wniosków o płatność, aż do zatwierdzenia płatności i przekazywania zleceń płatności do ARiMR. Fundacja prowadziła także działania związane z wykrywaniem i wyjaśnianiem nieprawidłowości, sprawozdawczość, audyt wewnętrzny i archiwizację dokumentacji powstałej w związku z wdrażanym działaniem⁷⁴.

W 2015 r. Fundacja zakończyła wdrażanie działania. W ramach ośmiu edycji konkursów złożono 500 wniosków o przyznanie pomocy na łączną kwotę 473,1 mln zł. Zawarto i zrealizowano 123 umowy z beneficjentami o przyznanie pomocy na kwotę 126,8 mln zł. Do końca listopada 2015 r., zgodnie z ustalonymi warunkami realizacji PROW na lata 2007–2013, Fundacja zrealizowała płatności dla wszystkich beneficjentów na kwotę 120 mln zł, stanowiącą 99,70% limitu środków dla działania. We wszystkich zrealizowanych umowach założony cel został osiągnięty, przeszkolono ponad 330 000 osób, co stanowi ponad 110% zakładanego wskaźnika⁷⁵.

Doświadczenie Fundacji FAPA zostało także zauważone i wykorzystane przy okazji realizacji zadań związanych z tworzeniem i funkcjonowaniem Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW). Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW, zadania te mogły być wykonywane przez podmiot, któremu minister właściwy do spraw rozwoju wsi powierzył na podstawie umowy, wykonywanie tych zadań. Tryb wyłonienia wykonawcy w trybie przepisów o zamówieniach publicznych ponownie został wyłączony, w przypadku gdy powierzenie zadań następuje na rzecz jednostki sektora finansów publicznych lub fundacji, której jedynym fundatorem jest Skarb Państwa (art. 6 ust. 4 ustawy). Na podstawie tych regulacji dnia 6 października 2011 r. doszło do zawarcia umowy pomiędzy Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi a Fundacją FAPA, na mocy której Fundacja wykonywała zadania Sekretariatu Centralnego Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w zakresie zapewnienia funkcjonowania KSOW, objętego PROW na lata 2007–2013, do 30 czerwca 2015 r. Zgodnie z umową, Fundacja FAPA wykonywała szereg zadań związanych z funkcjonowaniem KSOW. Zajmowała się poszukiwaniem partnerów KSOW, zapewniała wymianę informacji i doświadczeń związanych z rozwojem obszarów wiejskich, a także prowadziła bardzo rozwiniętą współpracę międzynarodową, w tym z Komitetem Koordynacyjnym Europejskiej Sieci na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i krajowymi sieciami rozwoju obszarów wiejskich funkcjonującymi w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Zakres tej współpracy obejmował m.in. wymiany eksperckie, wymiany informacji na temat wydarzeń o znaczeniu międzynarodowym, wspólną realizację pro-

⁷⁴ §3 pkt 6, 17, 18, 19, 22 umowy nr 2/BZD-FAPA/2009 zawartej pomiędzy Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa a Fundacją Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA w dniu 29 stycznia 2009 r. w Warszawie.

⁷⁵ Odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na interpelację poselską nr 3407 w sprawie działalności Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA.

jektów w ramach Europejskiej Sieci, a także wspólną organizację spotkań służących wymianie wiedzy i doświadczeń w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Wydawano ponadto kwartalnik Biuletyn Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich⁷⁶. Najbardziej jednak popularną formą działalności Fundacji FAPA w tym zakresie była organizacja konkursów na realizację projektów przez partnerów KSOW w ramach tzw. planu działania. Zrealizowane projekty obejmowały konferencje, szkolenia, seminaria, targi, festiwale, wyjazdy studyjne oraz badania i publikacje z zakresu problematyki rozwoju obszarów wiejskich. Koszty związane z funkcjonowaniem Sekretariatu Centralnego ponosiła wyprzedzająco Fundacja FAPA, a następnie ubiegała się o zwrot poniesionych wydatków w formie refundacji ze środków Pomocy Technicznej Unii Europejskiej⁷⁷.

Warto też wspomnieć, że poza zakresem PROW na lata 2007–2013 w poprzedniej unijnej perspektywie finansowej Fundacja FAPA wykonywała zadania instytucji zarządzającej w zakresie wdrażania osi priorytetowej 5 *Pomoc Techniczna* w Programie Operacyjnym „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”. Przedmiotowe zadanie powierzone zostało Fundacji na mocy umowy nr RYB/3/2009 zawartej z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 9 października 2009 r.⁷⁸, stosownie do postanowień ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego⁷⁹, zgodnie z którą zadania instytucji zarządzającej w zakresie wdrażania środków objętych programem operacyjnym, w tym związane z przyznawaniem pomocy, wykonuje jako instytucja pośrednicząca – dla osi priorytetowej 5 – jednostka sektora finansów publicznych lub fundacja, której jedynym fundatorem jest Skarb Państwa⁸⁰. Głównymi zadaniami ustalonymi tą umową, realizowanymi przez Fundację FAPA było m.in. przyjmowanie wniosków, podpisywanie umów z beneficjentami, weryfikowanie merytoryczne i finansowe złożonych wniosków, wykonywanie kontroli zamówień publicznych i kontroli na miejscu, wystawianie zleceń płatności oraz monitorowanie i opracowywanie sprawozdań finansowych z realizacji działań. Do końca kwietnia 2016 r. beneficjenci złożyli 638 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 197,5 mln zł. Fundacja podpisała 636 umów na kwotę 195,4 mln zł i wystawiła 658 zleceń płatności na kwotę 187,3 mln zł⁸¹.

⁷⁶ www.ksow.pl; dostęp na dzień: 16.10.2017 r.

⁷⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 40. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 20 kwietnia 2017 r. (pierwszy dzień obrad), Sejm RP, Kadencja VIII, Warszawa 2017 r.

⁷⁸ Odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na interpelację poselską nr 3407 w sprawie działalności Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA.

⁷⁹ Dz.U. Nr 72, poz. 619.

⁸⁰ Odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na interpelację poselską nr 3407 w sprawie działalności Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA.

⁸¹ Ibidem.

Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA jako podmiot wdrażający Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020

W związku z zakończeniem okresu wdrażania PROW na lata 2007–2013, Fundacja FAPA deklarowała⁸² Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jako instytucji zarządzającej, intencję uczestnictwa w procesie wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁸³, wskazując na swoje doświadczenie i posiadanie potencjału w zakresie niektórych planowanych działań, takich jak działanie „Transfer wiedzy i działalność informacyjna”, oraz działanie „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw” oraz „Współpraca”. Warto wspomnieć, iż w art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁸⁴ ustawodawca postanowił, iż działania te będą, wzorem poprzedniego okresu programowania, delegowane poza agencję płatniczą. Ostatecznie jednak, ustawodawca uchylił cytowany przepis, na mocy art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 oraz niektórych innych ustaw⁸⁵, pozostawiając wdrożenie tych działań w gestii Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zmiana prawa w tym zakresie wynikała z polityki nowego rządu, który także w obszarze rolnictwa i rozwoju wsi postanowił odstąpić od koncepcji decentralizacji i dekoncentracji działań wdrożeniowych, na rzecz metody zarządzania centralnego. W tych okolicznościach Fundacja FAPA, jako jednostka, która nie jest organizacyjnie podległa ministrowi właściwemu ds. rozwoju wsi, nie wpisała się w strukturę wykonawczą nowego PROW na lata 2014–2020. Warto zauważyć, iż Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa uruchomiła działania w zakresie transferu wiedzy i innowacji dopiero w IV kwartale 2017 r. Pierwszy nabór wniosków dla działania: „Transfer wiedzy i działalność informacyjna” miał odbyć się w terminie 23 sierpnia – 6 października 2017 r. ale został unieważniony. 25 sierpnia br. zostało anulowane w całości ogłoszenie I edycji konkursów i z tym samym dniem został zamknięty nabór wniosków o przyznanie pomocy⁸⁶. Obecnie trwa nabór wniosków, a ostateczny termin ich składania upływa

⁸² Pismo Fundacji kierowane do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 maja 2013 r. znak: KNC-071-440/PL/1362/13.

⁸³ Zwany dalej: „PROW na lata 2014–2020”.

⁸⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 349, zwana dalej: „ustawa o PROW 2014–2020”.

⁸⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 5.

⁸⁶ www.agrofakt.pl, dostęp na dzień: 08.11.2017 r.

dopiero w dniu 10.01.2018 r.⁸⁷. Dla działania „Współpraca” planowanego do wdrożenia od 2015 r. nabór wniosków ogłoszony został w połowie 2017 r. (nabór wniosków od 30 czerwca 2017 r. do 31 lipca 2017 r.). Obecnie złożone wnioski znajdują się w trakcie oceny formalnej i wyboru ekspertów⁸⁸. Dla poddziałania: „Wsparcie korzystania z usług doradczych” konkurs nie został jeszcze ogłoszony⁸⁹.

Podobnie wygląda kwestia zasad realizacji Programu Operacyjnego „Rybnictwo i Morze 2014–2020”. Stosownie bowiem do przepisów ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego⁹⁰ w jej pierwotnym brzmieniu, minister właściwy do spraw rybołówstwa mógł upoważnić, w drodze rozporządzenia, jednostkę sektora finansów publicznych albo fundację, której jedynym fundatorem jest Skarb Państwa, jako instytucję pośredniczącą do wykonywania zadań instytucji zarządzającej, dla osi priorytetowej 6 *Wspieranie wdrażania Zintegrowanej Polityki Morskiej oraz pomocy technicznej*. Jednak ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego⁹¹ przepis o możliwości powierzenia przedmiotowego zadania fundacji, której jedynym fundatorem jest Skarb Państwa został uchylony⁹², a zagadnienie związane z rybołówstwem przeniesione zostało do kompetencji Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej⁹³.

W 2015 r. Fundacji FAPA powierzono realizację zadań jednostki centralnej Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Rozstrzygnięcie nastąpiło na podstawie konkursu ofert z uwzględnieniem posiadanych zasobów, doświadczenia i pozytywnej oceny skuteczności działań Fundacji FAPA w zakresie realizacji funkcji Sekretariatu Centralnego KSOW w latach 2011–2015. Zgodnie z art. 55 ust. 4 ustawy o PROW 2014–2020, minister właściwy do spraw rozwoju wsi mógł upoważnić, w drodze rozporządzenia, jednostkę sektora finansów publicznych albo fundację, której jedynym fundatorem jest Skarb Państwa, do pełnienia funkcji jednostki centralnej KSOW. W wykonaniu upoważnienia ustawowego, w dniu 30 lipca 2015 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał rozporządzenie w sprawie upoważnienia Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA do pełnienia funkcji jednostki centralnej krajowej sieci

⁸⁷ www.arimr.gov.pl, dostęp na dzień: 08.11.2017 r.

⁸⁸ www.arimr.gov.pl, dostęp na dzień: 08.11.2017 r.

⁸⁹ www.arimr.gov.pl, dostęp na dzień: 08.11.2017 r.

⁹⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1358 ze zm.

⁹¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1203.

⁹² Art. 1 pkt 2 lit. c ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego.

⁹³ Zob. § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz.U. z 2015 r. poz. 2078).

obszarów wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁹⁴.

Jednakże w ramach prowadzonej polityki centralizacyjnej Rady Ministrów, powołanej po wyborach do Sejmu RP VIII kadencji, ustawą z dnia 21 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁹⁵, na mocy art. 1 pkt 1 teże, zmieniającego brzmienie art. 55 ust. 4 nowelizowanej ustawy, wykluczono możliwość powierzenia roli jednostki centralnej KSOW fundacji, której jedynym fundatorem jest Skarb Państwa, a dotychczasowe powierzenie ma wygasnąć z dniem 31 grudnia 2017 r. Uzasadniając dokonywaną zmianę, projektodawca wskazał, iż zmiana ustawy wynika z *konieczności konsolidacji zadań ministra właściwego do spraw rolnictwa (...) wokół jednostek sektora finansów publicznych właściwych w tych sprawach, podległych lub nadzorowanych przez tego ministra. Jako członek Rady Ministrów realizujący zadania rządu w zakresie dotyczącym rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, Minister (...) powinien posiadać większy wpływ, w tym środki nadzoru, na kształtowanie polityki związanej z szeroko rozumianym rolnictwem. Stąd koncepcja powierzenia zadań ministra właściwego do spraw rolnictwa (...) jednostkom podległym lub nadzorowanym przez tego ministra i rezygnacja z ich powierzenia podmiotom prowadzącym działalność w takich formach organizacyjno – prawnych, które nie zapewniają ministrowi odpowiedniego wpływu na sposób realizowania tych zadań*⁹⁶.

W związku z powyższym, rozporządzeniem z dnia 12 września 2017 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi upoważnił do pełnienia funkcji jednostki centralnej KSOW Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie, które jest jednostką sektora finansów publicznych, organizacyjnie podległą ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi. Rozporządzenie wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.⁹⁷.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej powyżej analizy ewolucji rozwiązań prawnych, odnoszących się do fundacji, których jedynym fundatorem jest Skarb

⁹⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 1104.

⁹⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 892.

⁹⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, www.rcl.gov.pl, dostęp na dzień: 07.11.2017 r.

⁹⁷ Rozporządzenie z dnia 12 września 2017 r. w sprawie upoważnienia Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie do pełnienia funkcji jednostki centralnej krajowej sieci obszarów wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2017 r., poz. 1780).

Państwa, stwierdzić można, iż tego rodzaju osoby prawne nie posiadają wyodrębnionego, uprzywilejowanego statusu prawnego względem innych fundacji. Nie mogą być też uważane za państwowe osoby prawne. Przedmiotowo istotna forma prawna może być oceniana jako w pewnym stopniu anachroniczna, gdyż w wielu przypadkach przesądza wyłącznie o ograniczeniach w zakresie potencjalnej aktywności podmiotu, choćby ze względu na możliwość przypisania im obowiązków podmiotu prawa publicznego w zakresie zamówień publicznych. Natomiast obowiązujące obecnie rozwiązania prawne nie przewidują jakiegokolwiek specjalnej formuły przydzielania fundacjom Skarbu Państwa zadań publicznych i ich finansowania. Dlatego pojawiają się usprawiedliwione oceny, stwierdzające, że dotychczasowa formuła funkcjonowania fundacji skarbowych wyczerpuje się. Powinny one poszukiwać nowych obszarów aktywności społecznej, związanych z dotychczasowym profilem, jednak bez przybierania postaci podmiotów administrujących w administracji publicznej.

W oparciu o wyeksponowane powyżej poglądy doktryny i przywołane orzecznictwo, uważam, iż istnieją silne argumenty za uznaniem, że fundacje Skarbu Państwa na skutek dystrofii regulacji ustawowych, określających ich status, wyemancypowały się z resortowej podległości i roli jednostek wykonawczych właściwych ministrów, pozostając pod nadzorem państwowym wyłącznie przez pryzmat kryterium legalności działania. Jedyną więź, która utrzymuje te podmioty w sferze dominium państwa, to indywidualne postanowienia statutowe, przyznające poszczególnym ministrom uprawnienia kreowania organów nadzoru lub wykonawczych fundacji. Zasadność tych rozwiązań oraz weryfikacja podstawy prawnej takiej korporacyjnej aktywności organów władzy państwowej, powinna być rozważona w świetle art. 7 w zw. z art. 12 Konstytucji RP.

Literatura

- Adamus R., Gazda M., *Kształtowanie wynagrodzeń osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Komentarz*, Warszawa 2017 r.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa, 2016 r.
- Dominowska J., *Prowadzenie działalności gospodarczej przez fundacje. Studium prawne*, Warszawa 2017 r.
- Dzwonkowski H., Gołębiowski G. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawnofinansowy*, Warszawa 2014 r.
- Kidyba A., *Komentarz aktualizowany do art. 301–633 Kodeksu spółek handlowych*, Lex/el. 2017 r.
- Knysiak-Molczyk H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2015.
- Kosikowski C., *Polskie Publiczne Prawo Gospodarcze*, Warszawa 1999 r.
- Kucharska B., *Rola FAPA w procesach rozwoju polskiej wsi i sektora żywnościowego [w:] Rozwój polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich w aspekcie Wspólnej Polityki Rolnej*, Warszawa 2012 r.

- Lipiec-Warzecha L., *Finanse publiczne. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, Lex/el. 2009 r.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych*, Warszawa 2011 r.
- Michalska-Badziak R. [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013 r.
- Nosowicz S., Siekiński Cz. (red.), *Programy Pomocy dla Rolnictwa 1990–2002*, Warszawa 2002 r.
- Sokolewicz W. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Tom I, wyd. II, Warszawa 2016 r.

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest próba ustalenia charakteru prawnego fundacji Skarbu Państwa w Polsce, z uwzględnieniem zmieniającego się przez okres 25 lat statusu podmiotu tego rodzaju. Analizę uwarunkowań prawnych funkcjonowania tych specyficznych osób prawnych uzupełniają informacje o realizowanych działaniach i pełnionych przez Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA rolach w procesie integracji europejskiej i wdrażania instrumentów WPR w Polsce.

Autor, w oparciu o poglądy doktryny i przywołane orzecznictwo, prezentuje wniosek, że fundacje Skarbu Państwa na skutek dystrofii regulacji ustawowych, określających ich status, wyemancypowały się z resortowej podległości i roli jednostek wykonawczych właściwych ministrów, pozostając pod nadzorem państwowym wyłącznie przez pryzmat kryterium legalności działania. Jedyną więź, która utrzymuje te podmioty w sferze dominium państwa, to indywidualne postanowienia statutowe, przyznające poszczególnym ministrom uprawnienia kreowania organów nadzoru lub wykonawczych fundacji. Zasadność tych rozwiązań oraz weryfikacja podstawy prawnej takiej korporacyjnej aktywności organów władzy państwowej, powinna być rozważona w świetle art. 7 w zw. z art. 12 Konstytucji RP.

Słowa kluczowe

Fundacja Skarbu Państwa, Wspólna Polityka Rolna, integracja europejska

A State Treasury foundation as an entity implementing the instruments of the Common Agricultural Policy

Abstract

This article is an attempt to establish the legal status of a State Treasury foundation in Poland, taking into account the status of such entity, which has been changing for 25 years. The analysis of the legal conditions of functioning of these specific legal persons is supplemented by information on the implemented activities and the roles played by the FAPA Foundation in the process of European integration and implementation of CAP instruments in Poland.

The author, based on the views of the doctrine and cited case-law, presents the conclusion that the State Treasury foundations, owing to the dystrophy of the

regulations defining their status, have freed themselves the ministry's subordination and the role of implementation units of the relevant ministers, remaining under state supervision only through the prism of the criterion of legality of actions. The only link that holds these entities in the sphere of state domination is individual statutory provisions, which give individual ministers the authority to create supervisory or management bodies of the foundations. The legitimacy of these solutions and the verification of the legal basis of such corporate activity of the organs of state authority should be considered in the light of Article 7 in conjunction with Article 12 of the Constitution of the Republic of Poland.

Key words

state treasury foundation, Common Agricultural Policy, European integration

Prof. Trinidad Vázquez Ruano

Uniwersytet w Jaén (Hiszpania)
Wydział Nauk Socjalnych i Prawnych

Konkurencyjność: element integralny pierwszego filaru WPR i zachęta do zwiększania efektywności rynku¹

Wprowadzenie

Proces integracji europejskiej od samego początku został oparty na współpracy o charakterze gospodarczym, w szczególności kładąc nacisk na rozwój przemysłu, zaś kwestie związane z rolnictwem pozostawiając jedynie na marginesie zainteresowań w ramach podejmowanej współpracy. Termin „rozwój obszarów wiejskich” w szerokim znaczeniu należy rozumieć jako podstawowy element spójności gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej, stanowiący zespół skoordynowanych działań mających na celu osiągnięcie odpowiedniej równowagi między tradycyjną i aktualną perspektywą w zakresie prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju.

Proces rozwoju obszarów wiejskich na poziomie unijnym opiera się przede wszystkim na polityce regionalnej, ewoluującej stopniowo. Wspólna polityka rolna (WPR) stanowi jedną z podstawowych polityk europejskich, która została zapoczątkowana wraz z powstaniem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) i została utrzymana w ramach struktur Unii Europejskiej. Polityka ta wraz z upływem czasu została znacznie zmodyfikowana w stosunku do swoich pierwotnych założeń. Stało się tak głównie za sprawą zmian wprowadzanych do jej treści w związku z realizacją postulatów związanych z ochroną środowiska naturalnego, wdrażaniem polityki zrównoważonego rozwoju gospodarczego i z realizacją oczekiwań społecznych.

¹ Tłumaczenie na język polski – mgr Krzysztof Różański (Katedra Prawa Rolnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu).

Tak więc cele WPR zostały określone jako: zwiększenie wydajności rolnictwa, racjonalny rozwój zrównoważonej produkcji rolnej, zwiększenie poziomu bezpieczeństwa żywnościowego, zagwarantowanie stabilności rynków rolnych i zwiększenie konkurencyjności rolnictwa na poziomie europejskim, przy jednoczesnym utrzymaniu racjonalnych cen dla konsumentów końcowych. W rezultacie rolnicy dysponują obecnie możliwością kształtowania wielkości swojej produkcji w zależności od zapotrzebowania rynkowego i przyjętych przez nich samych strategii dystrybucji produktów rolno-żywnościowych.

Odnosząc powyższe rozważania do sektora rynkowego oliwy z oliwek, należy podkreślić, że ten dział produkcji i komercjalizacji produktów rolno-spożywczych, wyróżnia się koncentracją podaży w określonej, stosunkowo niewielkiej liczbie przedsiębiorstw. Ilość produktu wprowadzanego na rynek, nie koresponduje bowiem z liczbą przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność wytwórczą w tym zakresie. Istniejąca rozbieżność między popytem na oliwę z oliwek a jej rynkową podażą stanowi jedną z przyczyn, które uzasadniły i uzasadniają konieczność przeprowadzenia umiędzynarodowienia tego sektora. Ma to przełożenie na praktykę: obecnie każde z państw wytwarzających i oferujących konsumentom ten produkt decyduje się na przyjęcie strategii związanej z komercjalizacją oliwy z oliwek na rynkach zagranicznych. Prowadzi to do wniosku, że sektor oliwy z oliwek uległ przekształceniu z uwagi na, po pierwsze zwyczaje konsumpcyjne konsumentów końcowych, zaś po drugie z uwagi na zróżnicowane sposoby produkcji i komercjalizacji oliwy z oliwek. Do znacznych zmian w zakresie kształtowania struktury sektora oliwy z oliwek doszło również na skutek zastosowania nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, które przyczyniły się nie tylko do ekspansji rynku tego produktu², ale także do zmiany sposobu jego produkcji.

Mając na uwadze powyższe uwagi oraz podstawowe zasady ustalone w ramach wspólnej polityki rolnej, celem artykułu jest przedstawienie zagadnień połączonych z prawem konkurencji związanych z wprowadzaniem na rynek produktów rolno-spożywczych na przykładzie oliwy z oliwek. Analizie zostały poddane działania podejmowane przez przedsiębiorców w celu komercjalizacji i dystrybucji tego produktu. W tym miejscu należy zasygnalizować, że niestety przedsiębiorcy często nie przestrzegają podstawowych przepisów z zakresu prawa konkurencji, jak i niekiedy prowadzą działalność na szkodę swojego własnego przedsiębiorstwa, co w konsekwencji utrudnia wprowadza-

² Zastosowanie nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych w handlu oliwą z oliwek zostało opisane w literaturze przedmiotu: D. Fernandez Uclés, E. Bernal Jurado, A. Mozas Moral, M. J. Medina Viruel, *El sector cooperativo oleícola y el uso de las TIC: un estudio comparativo respecto a otras formas jurídicas*, "REVESCO: Revista de estudios cooperativos", nr 120, 2016, s. 53–75; T. Vázquez Ruano, *Pertinencia de la promoción electrónica para la comercialización internacional de los aceites de oliva*, [w:] *Internacionalización del sector oleícola a través de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*, G. Esteban de la Rosa (red.) Granada 2015, s. 53–85.

nie produktów na rynek i stanowi przeszkodę dla prawidłowego funkcjonowania konkurencji.

Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej

Wspólną politykę rolną uważa się za jedną z polityk jednoczących wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, zwłaszcza z uwagi na integrujący charakter rolnictwa i jego wpływ na kwestie gospodarcze i społeczne³. Główną zasadą, jaka przyświecała WPR od początków jej powstania stanowiła możliwość przeznaczenia niektórych funduszy gospodarczych dla producentów rolnych w celu zwiększenia możliwości ich ochrony przed niekorzystnymi zmianami i tendencjami zachodzącymi na rynku, przy jednoczesnym przyczynieniu się do wzrostu wydajności w rolnictwie, zwiększeniu stopnia udziału rolników w handlu zagranicznym i rozwoju instytucji oraz struktur rolnych. Oprócz tego, w początkowym okresie WPR miała również na celu zagwarantowanie stabilności handlowej w zakresie polityki cenowej producentom rolnym jak i konsumentom oraz odpowiedniego postępu technicznego w rolnictwie. Jej zamierzenia polegały także na zoptymalizowaniu dostępnych środków służących zwiększeniu produkcji, a także zapewnieniu właściwego poziomu bezpieczeństwa żywności⁴.

Podejmowanie prób zrealizowania tak określonych celów doprowadziło do uzgodnienia i opracowania podstaw wspólnej polityki rolnej o jakiej mówimy obecnie (Konferencja w Stresa z 1958 r.)⁵. W 1960 r. opracowano tzw. pierwszą wersję planu Mansholta zaś w dwa lata później określono i przyjęto tzw. wspólną

³ Zob. m.in.: J.M^a. García Álvarez-Coque, *La política agraria común y su evolución*, [en:] J.M^a. García Álvarez-Coque (red.), *La reforma de la Política Agraria Común: preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*, Madrid 2006, s.19–34; T. García Azcárate, *La política agraria común a debate*, “Revista española de economía agraria”, nr 176–177/1996, s. 243–264; M^a.J. García Grande, *La política agraria común*, [w:] *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea*, Vol. 7, J.M^a. Beneyto Pérez, J. Maillo González-Orús, B. Becerril Atienza (red.), Madrid 2016, s. 637–672; A. Ries, *La Política Agraria Común*, “Información Comercial Española, ICE: Revista de economía”, nr 627-628/1985, s.181–192; A. Carretero García, *Política Agraria Común*, [w:] *Estudios de la Unión Europea*, L.I. Ortega Alvarez, S. de la Sierra Morón (red.), Universidad de Castilla-La Mancha 2011, s. 175–223; E. Reig Martínez, *La Política Agraria Común*, [w:] *Economía de la Unión Europea*, J.M^a. Jordán Galdud (red.), 7^a edic., Madrid 2013, s. 375–400. Warto również zwrócić uwagę na opracowanie: *Perspectivas de la política agraria común*, “Revista del Instituto de Estudios Económicos”, nr 4/1986, s. 221–272.

⁴ Więcej na ten temat: A. Langreo Navarro, *La seguridad alimentaria como nuevo elemento de la política agraria*, [w:] *La reforma de la Política Agraria Común: preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*, J.M^a. García Álvarez-Coque (red.), Madrid 2006, s. 155–166.

⁵ D. Fernández Navarrete, *La reforma de la política agraria común*, “Revista de Estudios Agrosociales”, 136/1986, s. 311–320, opracowanie: *Perspectivas de la política agraria común*, “Revista del Instituto de Estudios Económicos”, nr 4/1986, s. 271–272; C. Barciela López, *La Política Agraria Común y la agricultura española*, [w:] *España y Europa: A los veinticinco años de la Adhesión*, S. Forner Muñoz (red.), Madrid 2012, s. 77–89.

politykę rolną. W 1968 r. przygotowana została druga wersja planu Mansholta, w której ujawniono niektóre wady zastosowania pierwszej wersji planu i możliwe środki zaradcze w celu ich rozwiązania⁶. WPR została w rezultacie oparta na ochronie swobodnego obrotu produktami rolnymi na rynku wewnętrznym oraz na wypracowaniu wspólnych zasad mających na celu ochronę produktów rolnych wprowadzanych na rynek wspólnotowy przed zagraniczną konkurencją. Ponadto miała ona także na celu, wprowadzenie polityki cenowej zgodnej z polityką rynku europejskiego, w zgodności z tzw. zasadą solidarności finansowej⁷. Polegała ona na tym, że na budżet w ramach WPR-nej składały się źródła finansowania pochodzące z dochodów generowanych przez działalność rolniczą we wszystkich państwach członkowskich wspólnoty.

Niezależnie od opisanych powyżej działań, prowadzenie działalności rolniczej w ramach wspólnoty napotkało kolejne problemy utrzymujące się przez kolejne lata, co spowodowało konieczność poddawania WPR nieustannej modyfikacji. Podjęte w tym zakresie reformy wprowadziły rozwiązania, które skupiały się wokół problematyki jakości żywności, ochrony środowiska i poprawy międzynarodowych stosunków handlowych. Pierwsza z reform, przeprowadzona w 1992 r. i podpisana przez wszystkich ministrów rolnictwa państw członkowskich wspólnoty – znana jest jako reforma McSharry’ego⁸ – została oparta na zwiększeniu wydatków na rolnictwo i potrzebie rozwiązania problemu braku równowagi między podażą a popytem na produkty rolno-spożywcze. W rezul-

⁶ Wspomniane środki zaradcze dotyczyły możliwości: modernizacji gospodarstw rolnych, utworzenia miejsc pracy dla podmiotów pracujących na obszarach wiejskich, rozszerzenia możliwości przyznawania pomocy dla podmiotów pracujących na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, przyjęcia znacznie bardziej restrykcyjnej polityki cenowej. Więcej na ten temat: J.M.^a García Álvarez-Coque, op. cit. s. 19–34; T. García Azcárate, op. cit., s. 243–264; M.^aJ. García Grande, op. cit., s. 637–672; A. Ries, op. cit., s. 181–192; A. Carretero García, op. cit., s. 175–223; E. Reig Martínez, op. cit., s. 375–400; E. Cuenca García, M. Navarro Pabsdorf, *Transformaciones y desafíos de la política agraria común*, “Boletín económico de ICE, Información Comercial Española”, nr 3060/2015, s. 17–38; M. López Benítez, *La política agraria común: régimen jurídico de la agricultura europea y española*, “Revista española de derecho administrativo”, nr 108/2000, s. 629–632; Á.A. de los Ríos Rodicio, *La Política agraria común: de la reforma de 1992 a la de 2003*, [w:] *Logros, iniciativas y retos institucionales y económicos: la Unión Europea del siglo XXI*, I. Vega Mocoora (red.), Madrid 2005, s. 251–271; J.M.^a de la Cuesta Sáenz, *Presente y futuro de la política agrícola común*, [w:] *Estudios de Derecho Agrario: 2010*, Á. Sánchez Hernández (red.), Logroño 2011, s. 99–104.

⁷ WPR jest finansowana z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), który został ustanowiony w 1962 r. i składa się z Sekcji Gwarancji EFOGR, którą powołano w celu wsparcia sfinansowania wydatków rolnych i Sekcji Orientacji EFOGR, której zadaniem jest podejmowanie działań rozwojowych w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania lub obszarów wiejskich.

⁸ Zob. E. Cuenca García, M. Navarro Pabsdorf, op. cit., s. 17–38; E.L. Larroque del Castillo-Olivares, *La Política Agraria Común en 1992*, “Revista de derecho agrario y alimentario”, nr 9/20/1993, s. 59–64; J.M. Silva Rodríguez, *Ampliación de la UE y futuro de la política agraria común*, “Papeles de economía española”, nr 96/2003, s. 60–69; R. Milán Díez, *Propuesta de la Comisión para reformar la Política Agraria Común*, “Boletín económico de ICE, Información Comercial Española”, nr 2290/1991, s. 2539–2542; Á. A. de los Ríos Rodicio, op. cit., s. 251–271.

tacie subsydia przyznawane do tej pory na prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie zostały zastąpione na rzecz wsparcia dochodów uzyskiwanych przez rolników i ustanowienie środków mających na celu usprawnienie struktury agrarnej.

Warto podkreślić, że pakiet reform nazywanych „Agendą 2000” wprowadził kolejne zmiany w ramach WPR. Zostały one skoncentrowane wokół problematyki ustalenia systemu bezpośredniego wsparcia dochodów i w ten sposób obniżenia cen jednostkowych oraz zwiększenia konkurencyjności europejskiego rolnictwa i ustanowienia polityki rozwoju obszarów wiejskich jako „drugiego filaru” WPR. W rezultacie, w 2003 r. UE przyjęła nowy system wsparcia bezpośredniego dla rolników (Reforma Fischlera), określanego mianem „płatności jednolitej”, składającego się na pierwszy filar WPR⁹. W swoich założeniach odnosił się on do przyjęcia odpowiedniego prawodawstwa, które umożliwiłoby udzielenie pomocy państwom członkowskim UE, w formie wsparcia finansowego udzielanego rolnikom na określony czas i przyznawanego na określone rodzaje produkcji rolnej. Opisywana reforma spowodowała wzmocnienie możliwości negocjacyjnej w zakresie popytu na towary rolno-spożywcze, co miało na celu osiągnięcie lepszych warunków konkurencji w sektorze i korzystniejszego niż do tej pory podziału dochodu. Na zakończenie tej części rozważań, należy jeszcze wspomnieć o rewizji WPR, z 2008 r. (tzw. *health check*¹⁰), która koncentrowała się głównie na społecznej legitymizacji pomocy i skutecznym zarządzaniu zasobami budżetowymi przeznaczonymi na sektor rolniczy.

Opisane powyżej zmiany legislacyjne stanowią zasadnicze etapy rozwoju wspólnej polityki rolnej¹¹. W 2011 r. dokonano dalszych reform (propozycja komisarza Ciolosa z 2011 r.), która dotyczyła utworzenia jednolitej organizacji wspólnego rynku, modyfikacji systemu płatności jednolitych („pierwszy filar”) i systemu rozwoju obszarów wiejskich („drugi filar”)¹². W tym kontek-

⁹ Zobacz: J. M^a. de la Cuesta Sáenz, *La Política Agrícola Común y la aplicación en España del pago único*, [w:] *Principales novedades legislativas en el régimen jurídico de la actividad agraria*, Á. Sánchez Hernández (red.), Logroño 2007, s. 21–40.

¹⁰ E. Cuenca García, M. Navarro Pabsdorf, *op. cit.*, s. 17–38; J. M^a. de la Cuesta Sáenz, *op. cit.*, s. 99–104.

¹¹ W tym kontekście należy wymienić Komunikat Komisji Europejskiej: „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” z 2010 r., którego cel stanowi zapewnienie, że ożywienie gospodarcze Unii Europejskiej (UE) (które nastąpiło po kryzysie gospodarczym i finansowym) wspierane jest szeregiem reform w celu stworzenia solidnych podstaw dla rozwoju i tworzenia miejsc pracy do 2020 roku, a także Komunikat Komisji Europejskiej „WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”, w którym sprecyzowano przyszłe kierunki rozwoju wspólnej polityki rolnej.

¹² J.M^a. García Álvarez-Coque, *op. cit.*, s. 19–34; T. García Azcárate, *op. cit.*, s. 243–264; M^a.J. García Grande, *op. cit.*, s. 637–672; A. Ries, *op. cit.*, s. 181–192; A. Carretero García, *op. cit.*, s. 175–223; E. Reig Martínez, *op. cit.*, s. 375–400; J.M. Silva Rodríguez, *op. cit.*, s. 60–69; R. Milán Díez, *op. cit.*, s. 2539–2542; J.M^a. de la Cuesta Sáenz, *op. cit.*, s. 99–104.

ście należy odnieść się przede wszystkim do maksymalnego limitu przewidzianego dla wsparcia w postaci płatności bezpośrednich, do którego ustanowienia kompetencjami dysponują państwa członkowskie UE, uprawnione ponadto do corocznej możliwości weryfikacji jego poziomu. Warto podkreślić, że przyjęto również możliwość zaktualizowania przez państwa pojęcia „rolnika aktywnego”, celem skuteczniejszego udzielania pomocy i w konsekwencji możliwości zmiany dotychczasowego sposobu przyznawania wsparcia. W zakresie problematyki rozwoju obszarów wiejskich, przewidziano możliwość zarządzania ryzykiem za pomocą funduszy uzyskanych od producentów rolnych i poddano pod analizę możliwość utworzenia systemu ubezpieczenia osiąganych dochodów.

Należy podkreślić, że w chwili sporządzania niniejszego artykułu trwa proces kolejnej rewizji WPR. W tym kontekście warto wymienić, że odbyła się już Sektorowa Konferencja Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, podczas obrad zostało wypracowane wspólne stanowisko w zakresie inicjatywy podjętej przez Komisję Europejską dotyczącej „modernizacji i uproszczenia wspólnej polityki rolnej”. W rezultacie została zorganizowana kolejna konferencja pt. „Budowanie przyszłości wspólnej polityki rolnej”, która odbyła się na przełomie marca i kwietnia 2017 r. Na obu seminariach międzynarodowych zostały zaprezentowane propozycje zmian, które na razie znajdują się na etapie debaty parlamentarnej. Przygotowywane modyfikacje nie wpłyną na zasadniczy kształt wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2020, w tym zwłaszcza pomocy finansowej przewidzianej na rok 2018. W momencie przygotowania artykułu (wrzesień 2017 r.) Komisja Europejska opracowała kwestionariusz dotyczący możliwości modernizacji i uproszczenia WPR¹³, którego wyniki powinny stanowić miarodajny przyczynek do analizy funkcjonowania sektora rolnego.

Na zakończenie tej części rozważań, warto przytoczyć ostateczne cele WPR określone w art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁴, a więc: zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji (w tym zwłaszcza siły roboczej), zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie, stabilizacja rynków, zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw, zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

¹³ Kwestionariusz został zamieszczony pod adresem internetowym: <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/e91ba0bf-c5d1-49ac-a71e-45441758180d?draftid=140a0f9a-f96b-40c2-bc37-8c74214194b9&surveylanguage=ES> (data dostępu: sierpień 2017 r.).

¹⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 326/2012.

Polityka Unii Europejskiej w zakresie problematyki rozwoju obszarów wiejskich i jej zastosowanie w hiszpańskim systemie prawnym

Zamierzenia i cele WPR oraz tzw. Strategii Europa 2020 wyznaczyły obszar działań polityki UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, określanej mianem „drugiego filaru” wspólnej polityki rolnej¹⁵ uzupełnionej zarazem regulacją zawartą w „pierwszym filarze”. Założenia omawianej polityki zostały oparte na podjęciu próby rozwoju obszarów wiejskich przy uwzględnieniu czynników natury gospodarczej, środowiskowej czy też społecznej. Tak określone cele zostały zawarte w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Z jednej strony, w dokumencie tym została podkreślona rola postępu w zrównoważonym zarządzaniu zasobami naturalnymi i podejmowania działań na rzecz klimatu. Z drugiej strony, zostały w nim sformułowane liczne założenia, takie jak, przede wszystkim dążenie do poprawy konkurencyjności europejskiego rolnictwa. Co istotne, w dokumencie wskazano również na konieczność podejmowania działań zmierzających do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju terytorialnego społeczności rolnych, włączając w ten zakres tworzenie nowych i utrzymywanie aktualnie funkcjonujących miejsc pracy.

Uwzględniając powyżej opisane założenia, w PROW-ie na lata 2014–2020 wyznaczono sześć działań priorytetowych w postaci: ułatwiania transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich, poprawy konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenia rentowności gospodarstw rolnych, poprawy organizacji łańcucha żywnościowego i promowania zarządzania ryzykiem w rolnictwie, odtwarzania, chronienia i wzmocnienia ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa, wspierania efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach: rolnym, spożywczym i leśnym, a także zwiększania włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i promowania rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich. Należy podkreślić, że przynajmniej cztery z wyżej wymienionych działań priorytetowych powinny być zawarte w krajowych programach rozwoju obszarów wiejskich, opracowywanych przez państwa członkowskie ich struktury samorządowe i regionalne według własnych potrzeb. W przypadku wypełnienia tego wymogu państwa członkowskie UE mogą uzyskać dofinansowanie na realizację wspomnianych działań z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Taka możliwość stanowi jeden z dostępnych instrumentów rozwoju obszarów wiejskich i zarazem jeden z mechanizmów europejskiej integracji.

¹⁵ Oficjalna strona Komisji Europejskiej na temat Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich jest dostępna pod adresem: https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/legislation_pl (dostęp: wrzesień 2017 r.).

Realizacja postanowień WPR przyczyniła się, po pierwsze – do harmonizacji działań podejmowanych w zakresie rolnictwa na szczeblu Unii Europejskiej, po drugie – do ograniczenia niezależności w zakresie regulacji tego sektora gospodarki na szczeblu krajowym. Od chwili przystąpienia Hiszpanii do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (1986 r.), sektor rolnictwa został w pełni podporządkowany politykom i wytycznym ze strony wspólnoty¹⁶. Zgodnie z regulacją wewnętrzną oraz postanowieniami polityki rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej, w Hiszpanii przyjęto Krajowy Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (KPROW)¹⁷ zarządzany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rybołówstwa, Żywności i Środowiska poprzez Generalną Dyрекcję ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Polityki Leśnej¹⁸, a także siedemnaście regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich – po jednym dla każdej z siedemnastu hiszpańskich wspólnot autonomicznych. Tak więc każda z hiszpańskich *Comunidades Autónomas* rozwija swój własny program rozwoju obszarów wiejskich, w których oprócz środków o charakterze horyzontalnym oraz wspólnych elementów związanych z funkcjonowaniem programu krajowego, zawarte są również rozwiązania specyficzne dla danego regionu.

Piorytetowe kierunki działania KPROW zostały określone jako: promocja integracji stowarzyszeń rolno-spożywczych, tworzenie grup i organizacji producentów i wzmacnianie dynamiki rozwoju przemysłowego sektora rolno-spożywczego przez spółdzielczość. Oznacza to, że chodzi przede wszystkim o zwiększenie wydajności i efektywności, a także poprawy zdolności do konkurencyjności nie tylko na rynku krajowym, ale także na rynku międzynarodowym. Tak określone założenia znalazły przełożenie w ustawodawstwie krajowym. W ustawie nr 13 z 2013 r. o wspieraniu spółdzielni i innych organizacji o charakterze rolno-spożywczym¹⁹, zostały wprowadzone liczne instrumenty prawne, których celem jest zachęcenie do rozwoju idei spółdzielczości profesjonalnej. Aby spełnić tak określone zamierzenia, przyjęte zostały dwa instrumenty. Pierwszy z nich stanowi Krajowy Plan Integracji Spółdzielczości, którego zadaniem jest koordynowanie polityk wsparcia spółdzielczości oraz przeciwdziałanie sytuacjom, które

¹⁶ Zob. J. L. García Delgado, C. Muñoz Cid, *Consideraciones sobre la agricultura española ante la política agraria común de la CEE*, "Información Comercial Española, ICE: Revista de economía", nr 666/1989, s. 45–50; M. López Benitez, op. cit., s. 629–632; C. Barciela López, op. cit., s. 77–89; J. A. Martínez Álvarez, D. García Martos, A.B. Miquel Burgos, S. Callejo Arranz, *Características del sector agrario español en el marco de la Unión Europea*, "Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía" nr 13/2013, s. 3–39; J. M^a. de la Cuesta Sáenz, op. cit., s. 21–40.

¹⁷ Zatwierdzony decyzją wykonawczą Komisji z 26 maja 2015 r. Konferencja sektorowa w sprawie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, która odbyła się w dniach 24 i 25 lipca 2013 r., z maksymalną kwotą środków z EFRROW w wysokości 238 mln euro na lata 2014–2020.

¹⁸ Pewne uprawnienia delegowano także Dyrekcji Generalnej ds. Przemysłu Spożywczego, Hiszpańskiemu Funduszowi Gwarancji Rolnictwa (FEGA) i Dyrekcji Generalnej ds. Produkcji Rolnej i Rynków – w zakresie zarządzania i realizacji niektórych środków i pomocy.

¹⁹ Ustawa nr 13 z 2013 r. o wspieraniu spółdzielni i innych organizacji o charakterze rolno-spożywczym, Dz. Urz. Hiszp. „BOE” nr 185/2013.

mogą zagrażać rozwojowi spółdzielczości. Drugie narzędzie stanowi utworzenie Piorytetowej Jednostki Współpracy Rolno-Spożywczej²⁰.

Odnosząc niniejsze rozważania do regulacji sektora oliwy z oliwek, należy odwołać się do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich Wspólnoty Autonomicznej Andaluzji²¹, w którym produktowi temu poświęcono szczególną regulację. W Andaluzji produkuje się bowiem najwięcej oliwy z oliwek w skali całego kraju (około 82,2% średniej produkcji w Hiszpanii). Dlatego w programie odzwierciedlono rolę tego sektora, wskazując, że obszary na których sadi się drzewa oliwne pod uprawę zajmują ponad 1 500 000 hektarów, zaś ok. 35% wszystkich zatrudnionych w rolnictwie pracuje przy produkcji oliwy z oliwek²². Warto podkreślić, że towar ten produkuje się głównie w celu eksportu na rynki zewnętrzne. W zakresie handlu zagranicznego Hiszpania jest jednym z głównych eksporterów netto oliwy z oliwek na świecie²³.

Mając na uwadze powyższe rozważania, można sformułować kilka wniosków. Po pierwsze, sektor oliwy z oliwek stanowi przykład przemysłu rolno-spożywczego, który nastawiony jest głównie na umiędzynarodowienie obrotu handlowego. Warto dodać, że na zwiększenie możliwości eksportowych tego produktu wpływa niewątpliwie rozwinięty system ochrony jego jakości związany m.in. z odpowiednim etykietowaniem, znacznie ułatwiający prowadzenie wymiany handlowej. Po drugie, oprócz przyjęcia skutecznych i kompleksowych rozwiązań w zakresie wprowadzania oliwy z oliwek na rynek UE, dalszy rozwój sektora uniemożliwiają negatywne tendencje w postaci niewystarczającej inicjatywy biznesowej i nieuczciwych praktyk handlowych. Dlatego ostatnimi laty w Hiszpanii zostały podjęte liczne działania mające na

²⁰ Dekret królewski nr 550 z 2014, przez który rozwija się wymogi proceduralne w zakresie rejestracji Piorytetowych Jednostek Stowarzyszeniowych. Wymogi rejestracyjne wspomnianych podmiotów zawiera Narodowy Rejestr Piorytetowych Jednostek Stowarzyszeniowych, uregulowany ustawą nr 13 z 2013 r. o promowaniu integracji spółdzielni i innych stowarzyszonych podmiotów o charakterze rolno-spożywczym, Dz. Urz. Hiszp. „BOE” nr 173/2013.

²¹ A.M^a. Vázquez Duarte, *Andalucía y la política agraria común*, Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, Sevilla 1995; M. López Benítez, op. cit., s. 629–632; J.A. Martínez Álvarez, D. García Martos, A.B. Miquel Burgos, S. Callejo Arranz, op. cit., s. 3–39. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich Wspólnoty autonomicznej Andaluzji na lata 2014–2020 jest dostępny na stronie: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/empleoempresaycomercio/areas/economia/fondoseuropeos/paginas/programacion-fondo-agricola.html> (dostęp: sierpień 2017).

²² Jeśli chodzi o aspekty orograficzne i stopień zaawansowania technologicznego to wyniki są zadowalające: gaje oliwne o bardzo wysokiej produktywności (80 000 ha), wydajności 7000 kg oliwy/ha., Andaluzijski przemysł oliwny ma silną pozycję na obszarach wiejskich. W sezonie 2012/13 istniało 815 młynów oliwnych, 657 maszyn do pakowania oleju z oliwek, 40 tłoczni oliwy, 15 rafinerii, 210 maszyn pakujących, 112 maszyn do pakowania oliwy stołowej i 15 urzędzeń przeznaczonych do pozyskania energii związanej z tym sektorem.

²³ Zgodnie z szczegółowymi danymi uzyskanymi podczas ostatnich targów rolniczych, aktualnie z Hiszpanii eksportuje się 656 449 ton oliwy z oliwek, z których 75% pochodzi z Andaluzji z rosnącą tendencją w tym zakresie.

celu prowadzenie doradztwa dla rodzimych przedsiębiorców wytwarzających oliwę z oliwek, mającego na celu pomoc w zwiększeniu wydajności produkcyjnej, usprawnienia działań marketingowych i komercjalizacji produktu poza granicami krajowymi.

Wyniki badań i dyskusja

Problematyka konkurencji na rynku produktów rolno-żywnościowych. Nieuczciwe praktyki rynkowe i praktyki antykonkurencyjne

Konkurencja na rynku (podaż i popyt) jest procesem, w którym czołową rolę odgrywa aktywność przedsiębiorcy. Tak więc rynek, na którym nie funkcjonuje konkurencja nie może zostać uznany za rynek, jak również nie może on działać bez realizacji zasady swobodnej przedsiębiorczości, konstytucyjnie zagwarantowanej przedsiębiorcom²⁴. Polega ona na zapewnieniu podmiotom działającym na rynku wolność podejmowania decyzji o charakterze gospodarczym, dotyczących m.in. rozwoju działalności handlowej, a także swobodnego wytyczania i realizowania celów ekonomicznych oraz możliwości zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnym momencie.

W związku z powyższym, mając dodatkowo na uwadze główne założenia wspomnianych polityk rolnych, skupionych wokół rolników uzależniających rodzaj i wysokość prowadzonej produkcji od aktualnej podaży na dany produkt oraz przyjmujących w tym zakresie odpowiednią strategię dystrybucji, w artykule zostały przedstawione pewne działania rynkowe, które zakłócają i utrudniają funkcjonowanie konkurencji. Jest to problematyka istotna nie tylko z punktu widzenia ochrony konkurencji, ale także z uwagi na ochronę wszystkich podmiotów działających na rynku, w tym zwłaszcza konsumentów produktów rolno-spożywczych, do których odnoszą się postanowienia wspólnej polityki rolnej.

Zachowania zagrażające konkurencji rynkowej

Zachowania przedsiębiorców prowadzących działalność na rynku produktów rolno-spożywczych, dotyczące komercjalizacji takich produktów jak oliwa z oliwek, nie zawsze spełniają wymogi określone w prawodawstwie regulującym prowadzenie praktyk handlowych na rynku. Postanowienia dyrektywy nr 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec

²⁴ Konstytucja hiszpańska, Dz. Urz. Hiszp. "BOE" nr 311/1978 ze zm.

konsumentów na rynku wewnętrznym²⁵ zostały implementowane poprzez przyjęcie ustawy nr 29 z 2009 r.²⁶, której dyspozycje zmodyfikowały dotychczasową regulację prawną zagadnień związanych z nieuczciwą konkurencją i reklamą. Zmiany zostały wprowadzone w celu usprawnienia stopnia ochrony i zagwarantowania podmiotom gospodarczym równych zasad uczestniczenia w wymianie handlowej na rynku oraz ochrony interesów konsumentów²⁷. Regulacja znacznie zmieniła reżim prawny regulujący problematykę nieuczciwych postępowań i praktyk, wprowadzając jednolitą regulację dotyczącą zachowań wprowadzających w błąd oraz agresywnych praktyk rynkowych. Ustawa unormowała również szereg postanowień o charakterze procesowym, umożliwiających wydanie zakazu stosowania nieuczciwych praktyk, które mogłyby zaszkodzić interesom ekonomicznym konsumentów w obrocie handlowym²⁸.

Przedmiot niniejszego artykułu stanowi przedstawienie tych z praktyk, które wpływają na konkurencję na rynku żywności i produktów żywnościowych oraz na interesy konsumentów tych produktów²⁹. Informacje, jakich dostarczają rynkowi przedsiębiorcy na nim działający (podaż) ma niewątpliwie znaczenie dla tych, którzy w nim uczestniczą (popyt), a w szczególności dla konsumentów w zakresie możliwości podejmowania świadomych decyzji. W tym kontekście należy wyjaśnić pojęcie „przeciętnego konsumenta” przez jakiego należy rozumieć podmiot, który dysponuje przeciętnymi informacjami i jest dostatecznie uważany i wnikliwy w zakresie społecznym, językowym i kulturowym. Powyższe założenie pozwala przyjąć, że konsument ma pewną wiedzę i informacje do-

²⁵ Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym („dyrektywa o nieuczciwych praktykach rynkowych”), Dz. Urz. UE, L. 149/22. Więcej na ten temat: J. Massaguer Fuentes, M. Monteaguado, *Comentario a la Ley de Competencia Desleal*, Madrid 1999; J. Massaguer Fuentes, *El nuevo Derecho contra la competencia desleal. La Directiva 2005/29/CE sobre las Prácticas Comerciales Desleales*, Navarra 2006; A. Tato Plaza, P. Fernández Carballo-Calero, Chr. Herrera Petrus, *La reforma de la ley de competencia desleal*, La Ley, Madrid 2010.

²⁶ Ustawa nr 29 z 2009, która zmienia system prawny nieuczciwej konkurencji i reklamy w celu poprawy ochrony konsumentów i użytkowników, Dz. Urz. Hiszp, BOE nr 315/2009. Zob. J. Massaguer Fuentes, M. Monteaguado, op. cit.; J. Massaguer Fuentes, op. cit., A. Tato Plaza, P. Fernández Carballo-Calero, Chr. Herrera Petrus, op. cit.

²⁷ Norma ta zmodyfikowała królewski dekret legislacyjny 1/2007 z 16 listopada, który zatwierdza zmieniony tekst głównej ustawy chroniącej prawa i ochronę konsumentów i użytkowników oraz inne uzupełniające przepisy; Ustawa nr 7 z 1996 r, o regulacji handlu detalicznego; oraz Ustawa nr 3 z 1991, o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

²⁸ Art. 5 i 17 UOK: akty oszustwa, wprowadzenia w błąd, naśladownictwo, wykorzystywanie cudzej reputacji, wyjawienia tajnych informacji, nakłaniania do naruszenia umów, naruszania norm prawnych, dyskryminacji i zależności ekonomicznej, sprzedaż ze stratą i praktyk agresywnych. Art. 32 i 36 UOK w zakresie mechanizmów ochronnych. Zob.: J. Massaguer Fuentes, M. Monteaguado, op. cit.; J. Massaguer Fuentes, op. cit.; A. Tato Plaza, P. Fernández Carballo-Calero, Chr. Herrera Petrus, op. cit.

²⁹ Art. 5, 6, 7, 8, 10, 11, 17 y 18 de la UNK. Zob. M. Sánchez Pérez, J.C. Gázquez Abad, *Asimetría competitiva y competencia entre marcas: análisis a través de modelos logit*, “Revista española de investigación de marketing”, nr 10/2006, s. 61–90.

tyczące sytuacji, w jakiej w danym momencie się znajduje³⁰, bez względu na poziom jego kultury czy też wykształcenia. Chodzi bowiem o to, aby dysponował doświadczeniem pozwalającym mu na właściwe zinterpretowanie i zrozumienie informacji o towarach lub usługach otrzymywanych w obrocie handlowym.

W pierwszej kolejności należy odwołać się do zachowań rynkowych, które są nieuczciwe z uwagi na wprowadzanie w błąd zarówno w odniesieniu do rozpowszechnia nieprawdziwych treści komercyjnych, jak i zatajania informacji, o których konsument powinien zostać poinformowany. Są to sytuacje, w których dostarczane informacje nie są kompletne lub nie wskazują danych, które są istotne przy podejmowaniu wyborów przez konsumenta i które determinują jego zachowania rynkowe. Tak więc zachowania te stanowią z jednej strony przykład nieuczciwości w postaci wprowadzenia w błąd na skutek przedstawienia nieprawdziwych informacji. Z drugiej strony dostarczają przykładu nieuczciwych praktyk w postaci możliwości wprowadzenia w błąd na skutek braku dysponowania całokształtem informacji na temat danego produktu, co do których świadomość mogłaby spowodować dokonanie innego wyboru przez konsumenta. Oprócz tak określonych przykładów nieuczciwych praktyk, ustawodawca hiszpański wskazał *numerus clausus* zachowań kwalifikowanych jako nieuczciwe, niezależnie od sytuacji, o ile znajdują one zastosowanie w stosunku do konsumentów³¹.

W konsekwencji, informacje które przedsiębiorcy przekazują konsumentom na rynku żywności i produktów żywnościowych, wprowadzają w błąd i uznaje się je za nieuczciwe, kiedy: produktowi przypisuje się właściwości związane z jego pochodzeniem, składem, datą przydatności do spożycia, pochodzeniem, sposobem produkcji, a których produkt w ogóle ich nie posiada; wykazuje się, że dany produkt ma pewne szczególne cechy, które charakteryzują pewną grupę produktów, podczas gdy ich w rzeczywistości nie ma; wskazuje się na określone efekty lub właściwości produktu, których dany produkt nie posiada w związku z brakiem ich dopuszczenia jako produktów mających tego rodzaju właściwości na rynek; w wyglądzie, opisie albo prezentacji produktu pojawia się komponent albo składnik, który wprowadza odbiorców w błąd; danemu produktowi przypisuje się właściwości profilaktyczne lub lecznicze, z wyjątkiem sytuacji objętych zastosowaniem szczególnego ustawodawstwa.

³⁰ Pojęcie „przeciętnego konsumenta” nie jest terminem statystycznym, ale od sądów i władz krajowych każdego państwa członkowskiego powinna pochodzić wykładnia zachowania „przeciętnego konsumenta”. Interpretacji tego pojęcia dokonał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swoich oświadczeniach. Wypowiedź Trybunału w odniesieniu do koncepcji „przeciętnego konsumenta” nastąpiła w sprawie z dnia 16 lipca 1998, nr, C-210/96, str. I-04657, dotyczące pytań prejudycjalnych złożonych do Trybunału przez Bundesverwaltungsgericht (Niemcy), w ramach zawisłego przed tym sądem sporu między Gut Springenheide GmbH, Rudolf Tusky i Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt - Amt für Lebensmittelüberwachung w sprawie wykładni litery e) sekcji 2 art. 10 rozporządzenia (EWG) 1907/90 Rady z dnia 26 czerwca 1990 r. w sprawie niektórych norm obrotu jajami. Zob. również wyrok z 4 kwietnia 2000 (C-465/98, RJTJ s. I-2297).

³¹ Załącznik nr I: Czarna lista postępowań klasyfikowanych jako nieuczciwe w każdym przypadku, zabronionych na podstawie art. 27 ustawy o nieuczciwej konkurencji (dalej: UNK).

Należy podkreślić, że w przypadku pominięcia podstawowych informacji o danym produkcie, można wyróżnić dwie sytuacje: nieuczciwe postępowanie poprzez pominięcie lub ukrycie ważnych dla konsumenta informacji albo zaprezentowanie danych dotyczących produktu w sposób niejasny i niezrozumiały, czy też w nieodpowiednim czasie lub w sposób niepozwalający na określenie celu komercyjnego produktu, ilekroć wpływa to na podejmowanie decyzji przez konsumenta. Niemniej jednak dla jego określenia gdy zachodzi któraś z opisanych sytuacji, należy wziąć pod uwagę kontekst faktyczny i okoliczności, a także sposób postrzegania zdarzenia przez przeciętnego konsumenta³².

Jeśli chodzi o informacje dostarczane konsumentom na rynku, to należy zwrócić uwagę na ogólną zasadę jednoznacznego identyfikowania komunikatów promocyjnych, a także podmiotu, w której imieniu prowadzona jest działalność. Tego rodzaju postanowienia zapobiegają występowaniu zjawiska „maskowania komercyjnego”³³ polegającego na ukrywaniu prawdziwego znaczenia danej oferty poprzez stosowanie licznych dezinformujących działań, co w konsekwencji prowadzi do osłabienia pozycji konsumenta, który w rezultacie nie otrzymuje prawdziwych informacji na temat danego produktu, co dodatkowo nie sprzyja utrzymaniu uczciwej konkurencji na rynku.

W tym kontekście wymienia się również tzw. „praktyki porównawcze”, które są zgodne z prawem, o ile ich zasięg mieści się w zakresie zastosowania danej normy³⁴. Odniesienie się do konkurenta nie będzie niezgodne z prawem, jeżeli porównywane dobra mają takie samo przeznaczenie bądź zaspokajają takie same potrzeby i dokonuje się obiektywnego porównania z uwagi na istotne, reprezentatywne i weryfikowalne aspekty. Zabronione jest takie zestawianie zachowań czy też usług w stosunku do osób trzecich, gdy następuje odniesienie się do skrajności, które nie są w żaden sposób weryfikowalne i sprawdzalne.

W sytuacji gdy np. porównywanym produktom została przypisana określona nazwa pochodzenia, oznaczenie geograficzne czy też gwarantowana tradycyjna specjalność, nazwy szczególnej lub specjalności gwarantowanej, to można dokonać wzajemnego zestawienia jedynie z produktami opatrzonymi tą samą formą prawną w ramach systemu ochrony jakości produktów rolno-spożywczych. Nie można również przedstawiać towarów jako imitacji lub replik innych produktów, objętych ochroną na podstawie opatrzenia określonym znakiem towarowym lub też nazwą handlową, odpowiednio zarejestrowaną. Ponadto wymagane jest, aby porównywana treść nie wprowadzała w błąd, nie deprecjonowała lub nie zakładała wykorzystania renomy innych osób w konkretnych sytuacjach.

³² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie strategii na rzecz wzmocnienia praw szczególnie wrażliwych konsumentów (2011/2272 –INI- para su consulta: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0209+0+DOC+XML+V0//PL), (dostęp; sierpień 2017 r.), w której wyjaśnia się, że „wrażliwość” konsumentów powstaje na skutek braku zrozumienia przedstawionych informacji.

³³ Art. 26 UNK.

³⁴ Art. 10 UNK.

Należy podkreślić, że na rynku produktów rolno-spożywczych (w szczególności w zakresie handlu oliwą z oliwek), oprócz wymienionego powyżej katalogu nieuczciwych zachowań, w praktyce stosuje się również inne praktyki, które szkodzą tym, którzy uczestniczą w wymianie handlowej. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku tzw. sprzedaży ze stratą³⁵, polegającej na ustanowieniu ceny za dany produkt poniżej kosztów produkcji bądź o niskiej cenie nabycia, co może wprowadzić konsumenta w błąd w zakresie ceny innych produktów tego samego producenta, jeżeli ma to na celu zdyskredytowanie wizerunku danego dobra lub producenta oraz stanowi to część strategii mającej na celu wyeliminowanie konkurenta lub grupy konkurentów z rynku.

Kształtowanie cen produktów na rynku stanowi przejaw wolności określonej w art. 38 Konstytucji hiszpańskiej jako „swoboda przedsiębiorczości”, ale „sprzedaż ze stratą” jest kwalifikowana jako nieuczciwa, w sytuacji gdy np. wprowadza się do obrotu produkt taki jak oliwa z oliwek w niskiej cenie utrzymywanej w tej wysokości w sposób ciągły bez określonego uzasadnienia (rabaty lub promocje), a także usiłuje się wpłynąć w ten sposób na resztę konkurentów funkcjonujących na rynku, którzy w rezultacie nie są w stanie konkurować z takimi cenami i są zmuszeni do wycofania się z rynku, oraz wprowadza się tym samym w błąd konsumentów. Przyczyną dla której została uregulowana instytucja „sprzedaży ze stratą” jest ochrona zdolności produkcyjnej, która może zostać naruszona poprzez sprzedaż towaru poniżej jego wartości nominalnej. Opisane powyżej zagadnienia są szczegółowo uwzględniane w prawodawstwie regulującym praktyki handlowe realizowane na rynku.

Należy podkreślić, że ustawodawca przewidział również tzw. generalną klauzulę nieuczciwości, przez co rozumie się postępowanie nieuczciwej konkurencji, które nie zostało zakwalifikowane do żadnej z innej kategorii nieuczciwych postępowań³⁶. Dane zachowanie można zakwalifikować jako nieuczciwe, jeżeli jest obiektywnie sprzeczne z zasadami dobrej wiary, pomijając zamiar lub subiektywne nastawienie osoby, która się na nie decyduje. Stanowi to zachowanie, które narusza obiektywne normy wynikające z zasad ochrony konkurencji, biorąc pod uwagę etyczne imperatywy natury prawnej i ekonomicznej.

W relacjach z konsumentami, za sprzeczne z zasadami dobrej wiary uważa się takie postępowanie lub działanie profesjonalisty, które jest sprzeczne z ogólnie wymaganą starannością jakiej się od niego wymaga, i która doprowadza lub może doprowadzić do znacznego zakłócenia w zachowaniach rynkowych profesjonalisty, w zakresie podejmowania świadomych decyzji w obrocie handlowym. Oznacza to, że jego działania mogą wpływać na decyzje konsumentów w zakresie wyboru oferty lub podmiotu, który ją oferuje, określonych sposobów płatności oraz kwestii wykonywania swoich praw umownych.

³⁵ Art. 17 UNK.

³⁶ Art. 4 UNK.

Postępowania antykonkurencyjne

Główny cel ochrony konkurencji stanowi zagwarantowanie prawidłowego funkcjonowania procesów rynkowych, bez ograniczania procesu swobodnego podejmowania decyzji biznesowych. W związku z powyższym obowiązująca regulacja próbuje ograniczyć zachowania, które utrudniają funkcjonowanie konkurencji na rynku. Na szczeblu unijnym te kwestie regulują artykuły 101 i 109 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji³⁷ i rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw³⁸. Jeżeli chodzi o prawo krajowe, zagadnienia te reguluje ustawa nr 15 z 2007 r. o ochronie konkurencji³⁹, dekret królewski nr 261 z 2008 r., w którym zatwierdza się rozporządzenie o ochronie konkurencji⁴⁰ oraz dekret królewski nr 65 z 2013 r., w którym ustanawia się statut organiczny Narodowej Komisji ds. Rynków i Konkurencji⁴¹.

W świetle powyżej przedstawionej regulacji, na ochronę konkurencji w odniesieniu do rynku produktów rolno-spożywczych, składają się trzy grupy zagadnień: praktyki antykonkurencyjne⁴², koncentracje gospodarcze⁴³ i system pomocy publicznej⁴⁴. Jeżeli chodzi o te pierwsze, to składają się na nie: porozumienia biznesowe, nadużywanie pozycji dominującej i zakłócenie konkurencji antymonopolowej. W tym kontekście prawodawstwo zakazuje zawierania układów zbiorowych, czy też zbiorowego podejmowania decyzji, a także świadomie uzgadnianych innego rodzaju porozumień, których celem jest ograniczanie, naruszanie czy też zakłócanie reguł konkurencji na rynku krajowym (lub jego części)⁴⁵. Do takich sytuacji może dojść podczas: ustalania cen lub innych warunków handlowych; ograniczania kontroli w produkcji, w trakcie procesu dystrybucji, rozwoju technicznego lub inwestycji; stosowania w obrocie handlowym, nierównych warunków dla równoważnych korzyści, podziału rynku oraz uzależnienia zawarcia umów od zobowiązania się do wypełnienia dodatkowych świadczeń.

Odnosząc powyższe rozważania do rynku produktów rolno-spożywczych, takich jak oliwa z oliwek, należy zauważyć, że jeżeli ustalenie ceny tego pro-

³⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 traktatu, Dz. Urz. UE L 1/2003.

³⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, Dz. Urz. UE 24/2004.

³⁹ Ustawa nr 15 z 2007 r. o ochronie konkurencji (dalej: UOK), Dz. Urz. UE L 159/2007.

⁴⁰ Dekret Królewski nr 261 z 2008 r. zatwierdzający rozporządzenie UE o ochronie konkurencji Dz. Urz. Hiszp. „BOE” nr 50/2008.

⁴¹ Dekret Królewski nr 667 z 2013 r. zatwierdzający Statut Organiczny Narodowej Komisji ds. Rynków i Konkurencji, Dz. Urz. Hiszp. „BOE” nr 209/2013..

⁴² Art. 101 i 102 TFUE i art. 1 i 6 UOK.

⁴³ Art. 7 i 10 UOK.

⁴⁴ Art. 107 TFUE art. 11 UOK.

⁴⁵ Art 101 i 102 TFUE i art. 1 UOK.

duktu, wynika z porozumienia czy też wspólnej decyzji albo koncentracji podejmowanych przez profesjonalistów działających na rynku w celu ograniczenia lub naruszenia konkurencji rynkowej, takie postępowanie kwalifikuje się jako tzw. zmowy cenowe. Takie sytuacje przyczyniają się do nagłych zmian cen lub warunków handlowych, utrudnień w zakresie produkcji i dystrybucji, podziału rynku w zakresie źródeł zaopatrzenia. Ponadto zastosowanie praktyk w postaci zmów cenowych może prowadzić do sytuacji, w których poszczególni konkurenci znajdują się w gorszej sytuacji niż inni, a także, że zawarcie umowy przez konsumenta na rynku zostanie uzależnione od przyjęcia dodatkowych warunków, nie mających związku z zawieraną umową. Pomimo tego rodzaju negatywnego oddziaływania na konkurencję rynkową, stosowanie tego rodzaju procederu jest dozwolone na zasadzie wyjątku, jeżeli takie postępowanie jest uzasadnione i przewidziane przez prawo.

Dotyczy to sytuacji, w których takie działanie: ma na celu poprawę produkcji, marketingu i dystrybucji produktów, promowanie postępu gospodarczego lub technicznego (kryterium wydajności), jest dozwolone na podstawie prawodawstwa unijnego albo krajowego (kryterium regulacyjne), wywiera znaczącego wpływu na funkcjonowanie konkurencji na rynku (kryterium niskiego znaczenia), ma za zadanie ochronę interesu publicznego (kryterium rozstrzygnięcia sprawy przez organ uprawniony w sprawach konkurencji). Jeżeli podjęte na rynku postępowanie nie spełnia któregokolwiek z przedstawionych wyjątków, uznaje je się za nieuprawnione i w konsekwencji nieuczciwe.

W tym kontekście należy odnieść się również do zjawiska występującego na rynku, w postaci nadużycia pozycji dominującej. Na wstępie należy zauważyć, że samo zajęcie czołowej pozycji na rynku w danej branży nie jest *per se* rozumiane jako antykonkurencyjne. Taką kwalifikację zyskuje postępowanie, w którym dany podmiot wykorzystał swoje aktualne stanowisko i pozycję biznesową. Osiągnięcie przewagi na danym rynku jest zjawiskiem pozytywnym, w sytuacji gdy jednostka może działać niezależnie, nie biorąc pod uwagę innych konkurentów, dostawców lub samych konsumentów. Sytuacje w jakich działania w postaci nadużywania pozycji dominującej kwalifikuje się jako sprzeczne z prawem, są niemal zbieżne z katalogiem penalizowanych postępowań z zakresu zmowy cenowej, a więc: narzucanie cen lub innych warunków handlowych, ograniczanie produkcji, dystrybucji lub rozwoju technicznego, czy też nieuzasadniona odmowa zaspokojenia zgłoszonego zapotrzebowania na dane produkty.

Na zakończenie należy odnieść się do przypadków ujmowanych jako problematyka zakłócania konkurencji antymonopolowej, która odnosi się do czynów nieuczciwej konkurencji, takich jak te, o których mowa w poprzednich akapitach, które przez zakłócenie wolnej konkurencji wpływają na interes publiczny. Konsekwencja popełnienia czynu nieuczciwego na rynku musi wpłynąć na zagrożenie interesu publicznego, co powoduje tym samym wystąpienie zjawiska w postaci praktyki antykonkurencyjnej. Aby taka sytuacja miała miejsce, muszą

się spełnić jednocześnie dwa warunki: istnieje akt niezgody z prawem z powodu nieuczciwego zachowania danego podmiotu, które oddziałuje ponadto na interes publiczny. W odniesieniu do rynku oliwy z oliwek sytuacja taka znajdzie zastosowanie gdy pracodawca zastosuje jedną z nieuczciwych praktyk rynkowych (wprowadzenie w błąd, nieuczciwe porównywanie produktów, sprzedaż ze stratą itp.) i jej następstwa spowodują znaczną szkodę dla interesu publicznego. W takim przypadku Krajowa Komisja Rynku i Konkurencji będzie mogła ocenić nielegalność takiego aktu pod kątem wystąpienia sytuacji kwalifikowanej jako zachowania antykonkurencyjne.

Należy mieć na uwadze, że światło aktualnej regulacji prawnej można wyróżnić szereg zachowań, których prawodawca nie traktuje jako naruszenia prawa. Do tej kategorii należy zaliczyć takie postępowania, które wprawdzie stanowią czyny nieuczciwej konkurencji, ale z uwagi na ich niewielkie znaczenie nie wywierają wpływu na konkurencję na rynku krajowym; oraz te, które odnoszą się do porozumień, decyzji lub praktyk, które – kiedy wymaga tego interes publiczny – nie kwalifikuje się jako czyny nieuczciwej konkurencji z uwagi na to, że niespełniają określonych warunków albo są z tej kategorii wyłączone. Ostatnia z wymienionych sytuacji znajduje zastosowanie w stosunku do polityki komercjalizacji i dystrybucji oliwy z oliwek. Dzieje się tak ponieważ ci, którzy wprowadzają produkt na rynek, starają się chronić swoje strategie biznesowe, co w ostatecznym rozrachunku służy interesowi publicznemu⁴⁶.

Wnioski

Podsumowując rozważania należy podkreślić, że sektor rolny znajduje się w fazie ciągłej ewolucji i zmian, co znajduje odzwierciedlenie we WPR, której reformy odpowiadają wymogom i potrzebom danej chwili. Pomimo że wspólna polityka rolna opiera się na dwóch podstawowych filarach: płatnościach bezpośrednich i zagadnieniach związanych z problematyką rozwoju obszarów wiejskich, to w pierwszym z nich wyraźnie należy wyróżnić znaczenie konkurencyjności i strategii handlowych związanych z dystrybucją produktów rolno-żywnościowych.

W świetle powyższego, a także biorąc pod uwagę specjalizację na rynku produktów rolno-żywnościowych na przykładzie oliwy z oliwek, należy w większym niż do tej pory stopniu, zwrócić uwagę na politykę w zakresie ochrony konkurencji na rynku z dwóch wyróżnionych perspektyw. Składają się na nie zarówno praktyki, które szkodzą konkurencji rynkowej, nie tylko oddziałując

⁴⁶ Interesujący w tym względzie zdaje się być wyrok sądu administracyjnego z 20 stycznia 2010 r., w sprawie *Compañía Española de Comercialización de Aceite S.A. (Cecasa)*, w której zatwierdzono dalsze funkcjonowanie przedsiębiorstwa. W konsekwencji spółka *Cecasa* może dalej działać w swobodny sposób na rynku i interweniować na nim, magazynując oliwę z oliwek finansowaną z prywatnego źródła.

negativamente na interesy konkurujących, ale również na interesy konsumentów, jak i zachowania, które utrudniają czy też stwarzają przeszkody dla funkcjonowania konkurencji rynkowej. Prowadzi to do wniosku, że kompetencja rynkowa (podaż i popyt) istnieje i właściwe stosowanie reguł konkurencji przyczynią się do zapobiegania występowaniu konfliktów interesów między przedsiębiorcami zarówno na poziomie wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

Oznacza to, że poszanowanie reguł konkurencji stanowi motywację do zwiększenia produktywności i efektywności na rynku produktów rolno-żywnościowych oraz zakłada znaczne zwiększenie zdolności konkurencyjnej podmiotów gospodarczych.

Literatura

- Barciela López C., *La Política Agraria Común y la agricultura española*, en: S. Forner Muñoz (coord.), *España y Europa: A los veinticinco años de la Adhesión*, Tirant lo Blanch, Madrid 2012, pp. 77–89.
- Carretero García A., *Política Agraria Común*, en: L. I. Ortega Alvarez, S. de la Sierra Morón (coords.), *Estudios de la Unión Europea*, Universidad de Castilla-La Mancha 2011, pp. 175–223.
- Cuenca García E.- Navarro Pabsdorf M., *Transformaciones y desafíos de la política agraria común*, “Boletín económico de ICE, Información Comercial Española”, 3060/2015, pp. 17–38.
- De la Cuesta Sáenz J. M^a., *Presente y futuro de la política agrícola común*, en: Á. Sánchez Hernández (coord), *Estudios de Derecho Agrario: 2010*, Universidad de La Rioja, Logroño 2011, pp. 99–104.
- De la Cuesta Sáenz J. M^a., *La Política Agrícola Común y la aplicación en España del pago único*, en: Á. Sánchez Hernández (coord), *Principales novedades legislativas en el régimen jurídico de la actividad agraria*, Gobierno de La Rioja, Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Logroño 2007, pp. 21–40.
- De los Ríos Rodicio Á. A., *La Política agraria común: de la reforma de 1992 a la de 2003*, en: I. Vega Moco-roa (coord.), *Logros, iniciativas y retos institucionales y económicos: la Unión Europea del siglo XXI*, Lex Nova, Madrid 2005, pp. 251–271.
- Estudio *Perspectivas de la política agraria común*, “Revista del Instituto de Estudios Económicos”, 4/1986, pp. 221–272.
- Fernández Navarrete D., *La reforma de la política agraria común*, “Revista de Estudios Agrosociales”, 136/1986, pp. 311–320.
- Fernandez Uclés D.- Bernal Jurado, E.- Mozas Moral A.- Medina Viruel M. J., *El sector cooperativo oleícola y el uso de las TIC: un estudio comparativo respecto a otras formas jurídicas*, “REVESCO: Revista de estudios cooperativos”, 120/2016, pp. 53–75.
- García Álvarez-Coque J. M^a., *La política agraria común y su evolución*, en: J. M^a. García Álvarez-Coque (coord.), *La reforma de la Política Agraria Común: preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*, Marcial Pons, Madrid 2006, pp. 19–34.

- García Azcárate T., *La política agraria común a debate*, “Revista española de economía agraria”, 176-177/1996, pp. 243–264.
- García Delgado J. L.- Muñoz Ciudad C., *Consideraciones sobre la agricultura española ante la política agraria común de la CEE*, “Información Comercial Española, ICE: Revista de economía”, 66/1989, pp. 45–50.
- García Grande M^a. J., *La política agraria común*, en: J. M^a. Beneyto Pérez, J. Maillo González-Orús, B. Becerril Atienza (coords.), *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea*, Vol. 7, Aranzadi, Madrid 2016, pp. 637–672.
- Langreo Navarro A., *La seguridad alimentaria como nuevo elemento de la política agraria*, en: J. M^a. García Álvarez-Coque (coord.), *La reforma de la Política Agraria Común: preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*, Marcial Pons, Madrid 2006, pp. 155–166.
- Larroque del Castillo-Olivares E. L., *La Política Agraria Común en 1992*, “Revista de derecho agrario y alimentario”, 9/20/1993, pp. 59–64.
- López Benítez M., *La política agraria común: régimen jurídico de la agricultura europea y española*, “Revista española de derecho administrativo”, 108/2000, pp. 629–632.
- Martínez Álvarez J. A. García Martos D., Miquel Burgos A.B., Callejo Arranz S., *Características del sector agrario español en el marco de la Unión Europea*, “Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía”, 13/2013, pp. 3–39.
- Massaguer Fuentes J., *El nuevo Derecho contra la competencia desleal. La Directiva 2005/29/CE sobre las Prácticas Comerciales Desleales*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, Navarra 2006.
- Massaguer Fuentes J., Monteaguado M., *Comentario a la Ley de Competencia Desleal*, Madrid 1999.
- Milán Díez R., *Propuesta de la Comisión para reformar la Política Agraria Común*, “Boletín económico de ICE, Información Comercial Española”, 2290/1991, pp. 2539–2542.
- Reig Martínez E., *La Política Agraria Común*, en: J. M^a. Jordán Galduf (coord.), *Economía de la Unión Europea*, 7^a edic., Civitas, Madrid 2013, pp. 375–400.
- Ries A., *La Política Agraria Común*, “Información Comercial Española, ICE: Revista de economía”, 627–628/1985, pp. 181–192.
- Sánchez Pérez M., Gázquez Abad J. C., *Asimetría competitiva y competencia entre marcas: análisis a través de modelos logit*, “Revista española de investigación de marketing”, 10/2/2006, pp. 61–90.
- Silva Rodríguez J.M., *Ampliación de la UE y futuro de la política agraria común*, “Papeles de economía española”, 96/2003, pp. 60–69.
- Tato Plaza A., Fernández Carballo-Calero P., Herrera Petrus C., *La reforma de la ley de competencia desleal*, La Ley, Madrid 2010.
- Vázquez Duarte A. M^a., *Andalucía y la política agraria común*, Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, Sevilla 1995.
- Vázquez Ruano T., *Pertinencia de la promoción electrónica para la comercialización internacional de los aceites de oliva*, en: G. Esteban de la Rosa (coord.), *Internacionalización del sector oleícola a través de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*, Comares, Granada 2015.

Streszczenie

Wspólna Polityka Rolna (WPR) stanowi jedną z podstawowych polityk europejskich, która znajduje zastosowanie w stosunku do wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Pierwszy filar WPR reguluje system płatności bezpośrednich, zaś drugi związany jest z problematyką rozwoju obszarów wiejskich. Należy podkreślić, że na pierwszy z wymienionych filarów składają się również zagadnienia związane z konkurencyjnością i funkcjonowaniem mechanizmów rynkowych. W związku z powyższym jego główne cele należy określić jako stabilizację rynków i równe zasady dostępu do towarów i podejścia do kupujących. W świetle tak określonych celów oraz zasad przewodnich WPR, przedmiot artykułu stanowi przedstawienie zróżnicowanych strategii handlowych przedsiębiorców. W szczególności artykuł dotyczy zagadnień z zakresu prawa konkurencji (nieuczciwych praktyk rynkowych i antykonkurencyjnych) znajdujących zastosowanie w stosunku do rynku produktów rolno-żywnościowych, takich jak oliwa z oliwek. Dane zawarte w Ogólnokrajowym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich wskazują, że Wspólnota Autonomiczna Andaluzji stanowi największego producenta oliwy z oliwek w skali krajowej i międzynarodowej. Dlatego koniecznie jest podejmowanie działań, które z jednej strony ugruntują pozycję przedsiębiorców rolnych tego regionu, a także przyczynią się do poprawy konkurencyjności i innych działań handlowych w omawianym sektorze.

Słowa kluczowe

Wspólna Polityka Rolna, konkurencyjność, ochrona konkurencji, nieuczciwa konkurencja, konsument

Competitiveness: an integral part of the first pillar of the CAP and an incentive of efficiency in the market

Abstract

The Common Agricultural Policy (CAP) is one of the basic European policies that applies to all Member States of the European Union. The first pillar of the CAP regulates direct payments, while the second pillar is related to rural development. It should be stressed that the first of these pillars also includes issues related to the competitiveness and working of market mechanisms. Due to this fact its main objectives should be defined as stabilizing markets and equal access to goods and approaches to buyers. In the light of such objectives and the guiding principles of the CAP, the subject of the article is a presentation of diversified business strategies of entrepreneurs. In particular, the article deals with issues of competition law (unfair market practices and anti-competitive practices) applicable to the market of agri-food products such as olive oil. The data contained in the National Rural Development Program indicate that the Autonomous Community of Andalusia is the largest producer of olive oil at national and international level. Taking into above mentioned facts, it is highly recommendable to undertake actions which, on the one hand, will consolidate the position of agricultural entrepreneurs in the region and, on the other hand will contribute to improve the competitiveness and boost other commercial activities of the sector.

Key words

Common Agrarian Policy, competitiveness, protection of competition, unfair competition, consumer

Prof. Luigi Russo

Università di Ferrara (Włochy)

Wsparcie dla klastrów i sieci przedsiębiorstw w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich

1. „Ponowne odkrycie” instrumentu umowy jako formy ochrony sektora rolnego na rynku rolnym

Obecne ramy prawne tzw. drugiego filaru wspólnej polityki rolnej (WPR), dotyczącego środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, znajdują się przede wszystkim w rozporządzeniu (UE, nr 1305/2013, przyjętego, jak wiadomo, w tym samym czasie, co pozostałe rozporządzenia, tworzące „kodeksy” wspólnej polityki rolnej, regulujące dopłaty bezpośrednie¹, organizację wspólnego rynku², oraz przekrojowo, finansowanie działań audytowych i kontrolnych³.

Pomimo przyjęcia nowych regulacji, reforma z 2013 r., dotycząca okresu 2014–2020, nie zawiera elementów odchodzących od wcześniejszych regulacji, stanowiąc raczej wyraz udoskonalenia i ewolucji wcześniejszych przepisów. Pozostały zatem dwa obszary działań podzielone na filary. Środki z pierwszego filaru w większości są nadal dostępne, jednak zostały zmniejszo-

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. UE L 347/608 z 20.12.2013 r.

² 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 347/671 z 20.12.2013 r.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz. Urz. UE L 347/549 z 20.12.2013 r.

ne w porównaniu z budżetem poprzednio przyznanym WPR, zmuszając z jednej strony instytucje europejskie do redystrybuowania z większą roztropnością mniejszych środków, a z drugiej rolników do radzenia sobie ze skromniejszymi zasobami finansowymi.

W ramach drugiego filaru, obecnie obowiązujące rozporządzenie⁴ nadal przewiduje pewien zakres środków do wykorzystania przez państwa członkowskie w ramach procedury współfinansowania, które określane są w szczegółowych planach rozwoju obszarów wiejskich, przyjmowanych na poziomie regionalnym lub krajowym.

Ogólnie rzecz biorąc, potwierdza się kierunek, przyjęty już w prawie UE od 2003 r., mający na celu uregulowanie słabo chronionego rolnictwa i pozostawionego w dużej mierze dynamice rynku. Od rolników zainteresowanych różnymi środkami wsparcia, wymaga się, oprócz zwiększenia konkurencyjności i wydajności, również szeregu działań prośrodowiskowych, mających na celu zminimalizowanie wpływu produkcji rolnej na środowisko, które jednak nieuchronnie jest związane z wyższymi kosztami i większymi obciążeniami (również z bardziej złożonymi działaniami kontrolnymi), oraz z obniżoną produktywnością gospodarstwa.

Podejście instytucji europejskich, zmierzające do coraz większego otwarcia europejskiego rolnictwa na światowe warunki konkurencji, prowadzące w konsekwencji do mniejszej ochrony rolników przez politykę cenową i mechanizmy zarządzania rynkami, zmusiło, w celu zapewnienia wystarczającego poziomu ochrony dla sektora rolnego, do powrotu i docenienia niektórych kontraktowych instrumentów ochrony, które przez długi czas pozostawały na marginesie działań ustawodawczych, właśnie dlatego, że uznano je za marginalne w porównaniu do o wiele skuteczniejszych publicznych systemów interwencji wspierających sektor rolny.

Obecne rozporządzenie o wspólnej organizacji rynku zmierza – choć w mojej ocenie w sposób niedostosowany do potrzeb – do wzmocnienia i rozwinięcia roli przypisanej organizacjom producentów (OP) i organizacjom międzybranżowym (OM) w celu próby wzmocnienia sektora dostaw produktów rolno-spożywczych, w sposób bardziej wyraźny niż wcześniejsze rozporządzenie 1234/2007. Chodzi tu zwłaszcza o szeroki zakres działalności, jakie te organizacje mogą prowadzić, o możliwość obowiązkowego podporządkowania swoim decyzjom podmiotów niebędących członkami w każdym sektorze wspólnej organizacji rynku, o uprawnienia prowadzenia negocjacji umów przyznane organizacjom producentów w imieniu i w interesie swoich członków, chociaż wyraźnie uregulowane tylko dla kilku sektorów produkcyjnych. Co więcej, to samo rozporządzenie ure-

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz. Urz. UE L 347/487 z 20.12.2013 r.

gulowało – choć w tym przypadku bardzo skromnie – możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie oraz w ramach unijnej regulacji ramowej, pisemnych umów dotyczących pierwszej sprzedaży produktów rolnych. Przepis ten został wprowadzony z uwagi na fakt, że nawet zwykła forma pisemna umowy może stanowić formę dodatkowej ochrony dla słabego kontrahenta.

Niezależnie od tego, czy chodzi o zrzeczenie o charakterze horyzontalnym, czy międzybranżowym, czy o uregulowanie formy umów pierwszej sprzedaży produktów rolnych lub negocjacji umów prowadzonych przez organizacje producentów, zawsze ma się do czynienia ze stosowaniem modeli kontraktowych. Mogą one mieć charakter stowarzyszeniowy, jak te ustanawiające OP lub OM, lub ich przedmiotem może być wymiana dóbr, jak w przypadku kontraktów dotyczących pierwszej sprzedaży produktów, lub mogą być zawierane w drodze negocjacji prowadzonych przez OP, jak w przypadku umów ramowych z kontrahentami kupującymi.

2. Wsparcie współpracy między przedsiębiorstwami, klastrami i sieciami w rozporządzeniu nr 1305/2013

Wykorzystanie instrumentu kontraktowego nie jest znane w polityce rozwoju obszarów wiejskich. Art. 27 i 35 rozporządzenia (UE) 1305/2013, przewidują, w istocie możliwość wprowadzenia środków wspierających umowy zawierane między rolnikami, takie jak pomoc na utworzenie ich organizacji i grup (art. 27), które w związku z tym podlegają wsparciu w ramach drugiego filaru⁵, oraz pomoc dla tak zwanej „współpracy” między przedsiębiorstwami, przy czym szczególną uwagę zwraca się na tworzenie klastrów⁶ i sieci (art. 35). Utworzenie klastrów i sieci przedsiębiorstw może być przedmiotem współfinansowania przez EFRROW w myśl ostatniego powołanego przepisu. Ich rola została podkreślona w preambule tego samego rozporządzenia w akapicie 29, który stanowi, że „Klasy i sieci są szczególnie istotne dla wymiany wiedzy fachowej, a także dla opracowywania nowej i specjalistycznej wiedzy fachowej, usług i produktów”⁷.

⁵ Wsparcia udziela się w postaci zryczałtowanej pomocy w formie rocznych rat przez okres nie dłuższy niż pięć lat następująco po dacie, w której grupa lub organizacja producentów została uznana; raty są degressywne (cyt. art. 27, ust. 3, rozporządzenia 1305/2013).

⁶ Klaster jest zdefiniowany w rozporządzeniu nr 1305/2013 jako „zgrupowanie niezależnych przedsiębiorstw, w tym nowych przedsiębiorstw, małych, średnich i dużych przedsiębiorstw, a także organów doradczych lub organizacji badawczych, założonych z myślą o stymulowaniu działalności gospodarczej/innowacyjnej poprzez promowanie intensywnych interakcji, wspólne korzystanie z urządzeń i wymianę wiedzy teoretycznej i fachowej, a także poprzez skuteczne przyczynianie się do transferu wiedzy, tworzenia sieci i rozpowszechniania informacji między przedsiębiorstwami w klastrze” (art. 2 ust. 1 lit. q).

⁷ Poprzednia regulacja odnosiła się do sieci, ale w innym kontekście. Sieć była definiowana na poziomie europejskim jako network między różnymi państwami członkowskimi, lub na poziomie krajowym, jako krajowa sieć obszarów wiejskich. Chodziło zasadniczo o instrumenty lepszego rozpowszechniania informacji, ale nie o instrument poprawy współpracy między przedsiębior-

Przedmiotem niniejszych rozważań będzie zatem, zbadanie ram prawnych mających na celu zachęcanie do tworzenia nowych form współpracy między przedsiębiorstwami, takimi jak klastry i sieci, zaznaczając uprzednio, że definicja klastru w rozporządzeniu (UE) nr 1305/2013 wydaje się niezwykle szeroka i obejmuje w istocie różne możliwe formy sieci.

Klastry i sieci są sposobem łączenia się przedsiębiorstw, które pozostają niezależne z prawnego i ekonomicznego punktu widzenia. Właśnie taka *soft* forma integracji, w przeciwieństwie do tej *hard*, jak w przypadku, na przykład, nowego podmiotu prawnego składającego się z istniejących już wcześniej przedsiębiorstw, takiego jak spółka, może stanowić interesującą formę prawną dla współpracujących przedsiębiorstw, w celu osiągnięcia większej innowacyjności lub konkurencyjności, pozostając jednocześnie prawnie i ekonomicznie niezależnymi.

Jeżeli chodzi o politykę rozwoju obszarów wiejskich w zakresie współpracy między przedsiębiorstwami, rozporządzenie 1305/2013 nie jest nowością, ponieważ art. 20 i 63 rozporządzenia 1698/2005 (z poprzedniego pakietu legislacyjnego regulującego politykę rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013) uwzględniał podobne formy wsparcia. Jednakże pierwszy wymieniony przepis odnosił się do współpracy jako wyłącznie instrumentu „rozwoju nowych produktów, procesów i technologii w sektorze rolnym i spożywczym, a także w sektorze leśnym”, podczas gdy ten drugi odnosił się do niej w ramach działania Leader, w celu wdrożenia lokalnych strategii rozwoju.

W istocie, akapit 29 rozporządzenia 1305/2013, stwierdza, że „W okresie programowania 2007–2013 jedynym rodzajem współpracy, który był wyraźnie wspierany w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, była współpraca na rzecz rozwoju nowych produktów, procesów i technologii w sektorze rolno-spożywczym oraz w sektorze leśnym (...)”⁸. Ponadto stało się oczywiste, że do osią-

stwami. Zob. np. na ten temat akapit 40 preambuły rozporządzenia UE nr 1305/201 „Okazało się, że tworzenie sieci kontaktów wśród krajowych sieci, organizacji i administracji zaangażowanych na różnych etapach realizacji programu, organizowane w kontekście Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, może odgrywać bardzo ważną rolę w poprawianiu jakości programów rozwoju obszarów wiejskich poprzez zwiększanie udziału zainteresowanych stron w zarządzaniu rozwojem tych obszarów, a także w informowaniu społeczeństwa o płynących z tego korzyściach. Należy zatem finansować je w ramach pomocy technicznej na poziomie Unii. W celu uwzględnienia szczególnych potrzeb związanych z ewaluacją, należy utworzyć europejską zdolność w zakresie ewaluacji rozwoju obszarów wiejskich jako część Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, aby zebrać wszystkie podmioty zaangażowane w ewaluację i ułatwić w ten sposób wymianę wiedzy fachowej w tej dziedzinie”. Poprzednie rozporządzenie WE nr 1698/2005 wprowadzało takie instrumenty w art. 67, poświęconemu sieci europejskiej, służącej do „objęcia jedną siecią sieci krajowych, organizacji i struktur administracyjnych działających w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich na poziomie wspólnotowym”, z zastrzeżeniem, że również rozporządzenie UE 1305/2013 zawiera odniesienia do sieci europejskiej w akapicie 40 oraz w art. 52, zatytułowanym „Europejska sieć na rzecz rozwoju obszarów wiejskich”, określa, że taka sieć jest tworzona „w celu objęcia jedną siecią sieci krajowych, organizacji i struktur administracyjnych działających w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich na poziomie Unii”.

⁸ Dalej akapit stanowi, że „W tym kontekście w ramach tego działania powinna istnieć możliwość finansowania projektów realizowanych przez jeden podmiot, pod warunkiem że uzyskane

gania celów polityki rozwoju obszarów wiejskich może przyczynić się „wspieranie znacznie szerszego zakresu rodzajów współpracy, obejmującej szerszy krąg beneficjentów, od mniejszych podmiotów po większe, może przyczyniać się do osiągnięcia celów polityki rozwoju obszarów wiejskich poprzez pomaganie podmiotom na obszarach wiejskich w przewyżczeniu wynikającym z rozdrobnienia trudności gospodarczych, środowiskowych i innych. Z tego względu zakres tego działania należy rozszerzyć. Wsparcie dla małych podmiotów na rzecz organizowania wspólnych procedur pracy i wspólnego korzystania z pomieszczeń i zasobów powinno pomóc im w osiągnięciu rentowności ekonomicznej mimo ich małych rozmiarów. Wsparcie horyzontalnej i wertykalnej współpracy między podmiotami łańcucha dostaw oraz wsparcie działalności promocyjnej w kontekście lokalnym powinno być katalizatorem racjonalnego gospodarczego rozwoju krótkich łańcuchów dostaw, rynków lokalnych i lokalnych łańcuchów żywnościowych. Wsparcie dla wspólnego podejścia do projektów i praktyk środowiskowych powinno pomóc w zapewnieniu większych i spójniejszych korzyści dla środowiska i klimatu, niż te, jakie mogą uzyskać indywidualne podmioty działające bez kontaktu z innymi podmiotami (na przykład poprzez praktyki stosowane w odniesieniu do większych niepodzielonych obszarów gruntów). Wsparcie powinno być zapewniane w różnej postaci. Klastry i sieci są szczególnie istotne dla wymiany wiedzy fachowej, a także dla opracowywania nowej i specjalistycznej wiedzy fachowej, usług i produktów”⁹.

Środek pomocowy poświęcony klastrów i sieciom (ale nie tylko im) jest, jak stwierdzono, uregulowany przez art. 35 rozporządzenia 1305/2013, zatytułowany „Współpraca”¹⁰, który odnosi się do wsparcia „w celu wspierania form współpracy z udziałem co najmniej dwóch podmiotów, a w szczególności:

- a) metod współpracy między różnymi podmiotami w unijnym sektorze rolnictwa, sektorze leśnictwa i łańcuchu żywnościowym, oraz innymi pod-

wyniki są rozpowszechniane, a tym samym osiągnięty jest cel rozpowszechniania nowych praktyk, procesów lub produktów”.

⁹ Akapit dalej stanowi, że: „Projekty pilotażowe są ważnymi narzędziami badania możliwości komercyjnego stosowania technologii, technik i praktyk w różnych kontekstach oraz dostosowanie ich w razie konieczności. Grupy operacyjne stanowią zasadniczy element europejskiego partnerstwa innowacyjnego („EPI”) na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa. Inne ważne narzędzie to strategie rozwoju lokalnego funkcjonujące poza ramami rozwoju lokalnego w ramach LEADER – między publicznymi i prywatnymi podmiotami z obszarów wiejskich i miejskich. W przeciwieństwie do podejścia LEADER możliwe jest, aby takie partnerstwa i strategie były ograniczone do jednego sektora lub do stosunkowo szczegółowych celów w zakresie rozwoju, w tym do celów wyżej wymienionych. Państwa członkowskie mają możliwość nadawania priorytetu współpracy między podmiotami obejmującymi producentów surowców. Organizacje międzybranżowe również powinny kwalifikować się do wsparcia w ramach tego działania. Wsparcie to powinno ograniczać się do okresu siedmiu lat, z wyjątkiem wspólnych działań na rzecz środowiska i klimatu w należycie uzasadnionych przypadkach”.

¹⁰ Na temat działania „współpraca” oraz wzajemnych powiązań z umową sieci uregulowaną przez ustawodawcę włoskiego, zob. I. Trapè, *Aggregazione e innovazione nello sviluppo rurale*, Rivista di Diritto Agrario I/2014, s. 522 i n.; P. Lattanzi, I. Trapè, *Innovazione sociale e reti di imprese nello sviluppo rurale*, „Agricoltura-Istituzioni-Mercati” 1-2/2013, s. 193 i n.

miotami, które przyczyniają się do realizacji celów i priorytetów polityki rozwoju obszarów wiejskich, w tym grup producentów, spółdzielni i organizacji międzybranżowych;

b) tworzenia klastrów i sieci (...)”¹¹.

Sposób sformułowania normy wskazuje na zachowanie oddzielności systemów łączenia się przedsiębiorstw, dobrze znanych i rozpowszechnionych, takich jak spółdzielnie, organizacje producentów i organizacje międzybranżowe, które w różny sposób prowadzą do powstawania zjawisk zrzeszeniowych między wielością przedsiębiorstw w sektorze rolno-spożywczym, od klastrów i sieci przedsiębiorstw. Te ostatnie ujęte są, w istocie, osobno zgodnie z zamiarem prawodawcy unijnego, uznania ich za „inne” niż struktury zrzeszeniowe i/lub spółek, które od dawna są przedmiotem interwencji prawa UE.

Następny ustęp 3, wyjaśnia, że „Wsparcia na mocy ust. 1 lit. b) udziela się jedynie nowo powstałym klastrów i sieciom, a także tym, które podejmują nową dla nich działalność”, podobnie jak w przypadku wsparcia przewidzianego dla grup producentów, chociaż według ust. 8 wsparcie dla klastrów i sieci może obejmować okres do siedmiu lat.

Art. 35 ust. 2 określa, w sposób przykładowy (posługując się wyrazem „w szczególności”), szeroki zakres działań i celów ujętych w środku pomocy¹². Ust. 5 wyjaśnia, jakie koszty mogą być finansowane w ramach danego działania (w tym koszty współpracy). Ust. 10 przewiduje przyjmowanie przez Komisję dalszych aktów delegowanych, aby lepiej określić między innymi charakterystykę klastrów i sieci¹³.

Wreszcie, należy wspomnieć – i to jest jeden z powodów, który skłonił do podjęcia niniejszych rozważań – że, tak jak wyraźnie stwierdza ust. 7, wsparcie może również zostać przyznane na współpracę między podmiotami w różnych regionach lub państwach członkowskich. Oznacza to, że klastry i sieci, oraz ogólnie rzecz biorąc, wszelkie możliwe formy współpracy mogą dotyczyć przedsiębiorstw mających siedzibę w różnych państwach członkowskich.

Jest to szczególnie ważne, ponieważ ograniczenie przedsiębiorstw uczestniczących w klastrach lub sieciach do podmiotów działających w tym samym państwie członkowskim nie byłoby zgodne z celami instrumentu konsolidacji.

¹¹ Należy również wspomnieć, że na mocy art. 27 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 wspiera także utworzenie organizacji i grup producentów rolnych w sektorze rolnym i leśnym, mających określone cele.

¹² Chodzi np. o rozwój nowych produktów, praktyk, procesów i technologii w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym; o współpracę między małymi podmiotami przy organizowaniu wspólnych procedur pracy i wspólnym korzystaniu z pomieszczeń i zasobów oraz rozwoju lub marketingu usług turystycznych związanych z turystyką wiejską; o horyzontalną i wertykalną współpracę między podmiotami łańcucha dostaw na rzecz utworzenia i rozwoju krótkich łańcuchów dostaw i rynków lokalnych.

¹³ Należy wspomnieć, że art. 11 rozporządzenia delegowanego UE nr 807/2014 Komisji z 11 marca 2014, zawiera przepis uzupełniający do art. 35 rozporządzenia UE 1305/2013, choć jest określony specjalnie dla klastrów i sieci.

Oczywiste jest, że w przypadku zwiększania konkurencyjności przedsiębiorstw powiązanych lub prowadzenia działalności innowacyjnej, nie mogą istnieć bariery terytorialne dla inicjatyw zmierzających do osiągnięcia tych celów. Z pewnością uczestnictwo w klastrze lub sieci przedsiębiorstw działających w różnych państwach członkowskich może stwarzać problemy na etapie wdrażania, a mianowicie w momencie określania wsparcia przeznaczonego konkretnie dla poszczególnych beneficjentów, ponieważ będą one podlegać różnym programom rozwoju obszarów wiejskich, a działanie może być przedmiotem współfinansowania w różnych procentach przez zaangażowane państwa członkowskie¹⁴.

Właśnie w odniesieniu do współfinansowania należy również wspomnieć, że zgodnie z art. 59 ust. 4 rozporządzenia UE nr 1305/2013, maksymalna stawka współfinansowania przez EFRROW na działanie z art. 35¹⁵ zostaje ustalona, w drodze odstępstwa od ogólnych przepisów z ust. 3, do 80%, z możliwością zwiększenia do 90% dla regionów najslabiej rozwiniętych, najbardziej oddalonych, przejściowych i mniejszych regionów Morza Egejskiego¹⁶, w stosunku do zwykłej maksymalnej stawki wynoszącej 53%. Dane są dość znaczące i wskazują na wagę rozważanych instrumentów kontraktowych dla prawodawcy UE w celu realizacji misji przydzielonej EFRROW¹⁷ oraz celów polityki rozwoju obszarów wiejskich, zgodnie z definicją zawartą w art. 4 rozporządzenia (WE) 1305/2013.

Jak wspomniano, reguła (podlegająca jednak wielu wyjątkom) to taka, która przewiduje maksymalną stopę współfinansowania EFRROW równą 53% kwalifikowalnych wydatków publicznych. Odsetek ten znacznie wzrasta w przypadku wsparcia udzielanego, między innymi na klastry i sieci, ukazując wagę i zainteresowanie, jakie przywiązuje do nich prawodawca UE, aby umożliwić zainteresowanym stronom skuteczne korzystanie z tych instrumentów umownych, przyczyniając się w ten sposób do ich realizacji.

Przed zakończeniem niniejszego punktu rozważań, warto przypomnieć, że w myśl art. 80 rozporządzenia 1305/2013, aby jakakolwiek forma współpracy między przedsiębiorstwami mogła w tym czasie korzystać ze wsparcia, musi być zgodna z zasadami konkurencji określonymi w art. 206–210 rozporządzenia 1308/2013. Innymi słowy, analizowany przepis narzuca konieczną wewnętrzną spójność między przepisami zawartymi w różnych rozporządzeniach wykonaw-

¹⁴ Jak wiadomo, całkowita kwota wsparcia rozwoju obszarów wiejskich UE na lata 2014–2020 została ustalona przez prawodawcę UE i przydzielona na każdy rok każdemu państwu członkowskiemu (art. 58 rozporządzenia (UE) 1305/2013 i załącznik I do rozporządzenia). Zgodnie z art. 59 ust. 3 w programach rozwoju obszarów wiejskich ustala się jednolitą wielkość wkładu EFRROW mającą zastosowanie do wszystkich działań.

¹⁵ Poza tymi wskazanymi w art. 14 (wsparcie na szkolenia zawodowe) i w art. 27 (wsparcie na tworzenie grup i organizacji producentów).

¹⁶ Minimalna wielkość wkładu EFRROW wynosi 20% (art. 59 ust. 3 rozporządzenia UE nr 1305/2013).

¹⁷ Zob. art. 3 rozporządzenia UE nr 1305/2013.

czych WPR, w tym sensie, że różne formy współpracy między przedsiębiorstwami mogą korzystać ze wsparcia w ramach środków rozwoju obszarów wiejskich, ale pod warunkiem, że są zgodne z zasadami konkurencji zawartymi w rozporządzeniu o wspólnej organizacji rynku produktów rolnych.

3. Sieci przedsiębiorstw w prawie włoskim

Interesujące wydaje się przybliżenie (stosunkowo) niedawnej interwencji włoskiego ustawodawcy, mającej na celu wprowadzenie do własnego porządku prawnego instytucji sieci przedsiębiorstw (już działającej w praktyce, ale w formie umowy niestypizowanej) jako instrumentu działającego w dowolnym sektorze produkcyjnym (a więc nie tylko w sektorze rolnym), mającego na celu zachęcanie do łączenia się przedsiębiorstw, umożliwiając jednocześnie przedsiębiorstwom współpracującym utrzymanie ich prawnej i kapitałowej autonomii.

Wystarczy wspomnieć, że charakterystyką umowy o sieci, uregulowaną przez ustawodawcę włoskiego jest to, że musi ona być koniecznie zawarta między, co najmniej, dwoma podmiotami będącymi przedsiębiorcami (niezależnie od ich charakteru i formy prawnej)¹⁸, dla osiągnięcia szeregu celów wskazanych w art. 4 ust. 3 dekretu ustawodawczego nr 5/2009, w szczególności wzrostu zdolności innowacyjnej i konkurencyjności przedsiębiorstw uczestniczących, które zachowują swoją indywidualność.

Nie jest to zatem umowa mająca na celu ochronę jednej strony, która choć działając jako podmiot profesjonalny, znajduje się w słabszej pozycji względem kontrahenta (jak, na przykład, w przypadku podwykonawstwa lub *franchisingu*). Stanowi ona bowiem umowę zmierzającą do ustanowienia partnerstwa między dwoma lub więcej przedsiębiorstwami¹⁹.

Treść programu sieci jest złożona. Zobowiązania przyjęte przez uczestniczące przedsiębiorstwa mogą obejmować obowiązki współpracy w uprzednio ustalonych formach i obszarach związanych z wykonywaniem ich działalności, lub polegających wyłącznie na wymianie informacji lub wymianie usług przemysłowych, handlowych, technicznych lub technologicznych, aż do wspólnego wykonywania jednej lub więcej czynności.

Istotne są zmiany prawne, które wielokrotnie wpływały na kluczowe elementy umowy sieci, takie jak konieczność (lub brak) posiadania wspólnego

¹⁸ Według A. Gentili, *Il contratto di rete dopo la l. n. 122 del 2010*, I contratti, 2011, s. 620 i n., termin „przedsiębiorcy” musi mieć szersze znaczenie niż tylko techniczno-prawne. Powinien być rozumiany w świetle szerszej koncepcji przedsiębiorstwa w prawie wspólnotowym, a zatem obejmować wszystkie podmioty działające w ramach swojej publicznej lub prywatnej działalności zawodowej.

¹⁹ Doktryna, w szczególności bezpośrednio po wprowadzeniu danej regulacji, zgodnie wskazywała na jej niekompletność. Niekompletność ta pozostała także po kolejnych działaniach prawodawczych. Zob. F. Cafaggi, *Il contratto di rete e il diritto dei contratti*, I contratti 2009, s. 10, 919; M. Granieri, *Il contratto di rete: una soluzione in cerca del problema?*, I contratti 10/2009, s. 939; F. Macario, *Il “contratto” e la “rete”*: brevi note sul riduzionismo legislativo, I contratti, s. 953 i n.

kapitału, i uzyskanie (lub nie) przez sieć samodzielności podmiotowej oddzielnej od tej, którą mają przedsiębiorstwa w niej uczestniczące. Już w wyniku zmian wprowadzonych przez art. 42 dekretu ustawodawczego z 31 maja 2010 r. nr 78, przekształconego w ustawę nr 122/2010²⁰, przewidziano samą możliwość utworzenia wspólnego kapitału, jak również powołanie wspólnego organu zarządzającego, w imieniu i na rzecz uczestników umową, lub poszczególnymi jej częściami lub etapami, stanowiąc ponadto, że w przypadku ustanowienia wspólnego kapitału miałyby zastosowanie art. 2614 i 2615 wł. k.c.²¹, dotyczące konsorcjów.

Ponadto w wyniku dalszych zmian art. 45, dekretu ustawodawczego nr 83 z dnia 22 czerwca 2012 r.²² została ustanowiona kategoria sieci wyposażona w podmiotowość prawną (tzw. sieć – podmiot). Przepis stwierdza, że istnienie (nawet tylko ewentualne) wspólnego kapitału lub wspólnego organu nie implikuje jednak nieuchronnego nabycia podmiotowości prawnej przez sieć. Co więcej, również cytowany dekret ustawodawczy nr 83/2012, określa, że do wspólnego kapitału ma zastosowanie art. 2614 wł. k.c., z zastrzeżeniem, że „w każdym razie w odniesieniu do zobowiązań zaciągniętych przez wspólny organ w związku z programem sieci, podmioty trzecie mogą dochodzić swoich roszczeń wyłącznie z majątku wspólnego”.

Innymi słowy, na mocy prawa zostało ustanowione ograniczenie odpowiedzialności przedsiębiorstw uczestniczących w sieci, w każdym przypadku, gdy umowa sieci przewiduje utworzenie wspólnego majątku, nawet jeśli sieć nie posiada podmiotowości prawnej, które staje się skuteczne od chwili zawarcia umowy, niezależnie od wpisu sieci do rejestru przedsiębiorstw.

Następnie, w wyniku nowości wprowadzonych przez dekret ustawodawczy nr 179 z dnia 18 października 2012 r. (przekształconego ze zmianami w ustawę nr 221/2012)²³ regulacja po raz kolejny została zmieniona, potwierdzając, że obecność wspólnego organu²⁴ i wspólnego kapitału jest tylko ewentualna, i w każdym razie niewystarczająca do nabycia przez sieć podmiotowości prawnej, umożliwiając stronom nabycie jej na mocy ustępu 4-*quater*, poprzez wpis

²⁰ Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, (10G0101) (“Gazzetta Ufficiale”, Serie Generale n.125 del 31.05.2010 – Supplemento Ordinario n. 114), convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122 (“Gazzetta Ufficiale” n. 176, 30.07.2010, Supplemento Ordinario n.174).

²¹ Reggio Decreto 16 marzo 1942, n. 262 *Approvazione del testo del Codice Civile* (“Gazzetta Ufficiale”, n. 79, 4.04. 1942).

²² Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 *Misure urgenti per la crescita del Paese* (12G0109) („Gazzetta Ufficiale”, Serie Generale n.147, 26.06.2012 – Suppl. Ordinario n. 129).

²³ Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 *Testo del decreto-legge 18 ottobre 2012*, n. 179 (“Gazzetta Ufficiale” 19 ottobre 2012, n. 245, supplemento ordinario n. 194/L), coordinato con la legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221 recante: «*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese.*» (“Gazzetta Ufficiale” Serie Generale n. 294, 18.12. 2012 - Suppl. Ordinario n. 208).

²⁴ Na ten tema zob. D. Gallo, *Il contratto di rete e l'organo comune: governance e profili di responsabilità*, La responsabilità civile 2012, s. 6 i n.

sieci do zwykłej sekcji rejestru przedsiębiorstw w okręgu, w którym znajduje się jej siedziba²⁵.

Istnienie wspólnego majątku stanowi zatem niezbędny element do ustanowienia sieci, wyposażonej w podmiotowość prawną (tzw. sieci – podmiotu), ale jest niewystarczający, ponieważ aby móc korzystać z podmiotowości, sieć musi być wpisana do rejestru, jak wspomniano w sekcji zwykłej rejestru przedsiębiorstw, na obszarze, w którym sieć ma siedzibę. Tylko po wspomnianej rejestracji sieć nabywa podmiotowość prawną²⁶.

Nie został zmieniony przepis, zgodnie z którym, jeżeli umowa przewiduje prowadzenie działalności gospodarczej z podmiotami trzecimi, odpowiedzialność za zobowiązania zaciągnięte w związku z programem sieci jest zawsze ograniczona jedynie do majątku wspólnego, jeśli taki istnieje, bez względu na nabycie podmiotowości prawnej, a zatem także w odniesieniu do tzw. sieci-umów²⁷.

Jest to, w zasadzie, kolejne prawne założenie, ustanawiające z mocy prawa, wielość majątków przypisywanych temu samemu podmiotowi prawnemu (w tym przypadku każdemu przedsiębiorstwu uczestniczącemu w sieci), który może korzystać z ograniczonej odpowiedzialności – w przypadku zobowiązań zaciągniętych w związku z programem sieci – tylko do wysokości aktywów netto sieci, zabezpieczając w ten sposób jej pozostałe aktywa²⁸ przed możliwymi roszczeniami ze strony wierzycieli sieci²⁹. Prawdą jest jednak, że korzyści płynące z ograniczonej odpowiedzialności są jeszcze bardziej wyraźne, im bardziej

²⁵ W odniesieniu do sieci z podmiotowością prawną w zakresie aspektów podatkowych zob. la circolare dell’Agenzia delle entrate n. 20/E del 18 giugno 2013, che integra la precedente circolare n. 15/E del 14 aprile 2011. Na ten temat A. Marinello, *Inquadramento fiscale e strumenti di agevolazione*, [w:] *Contratto di rete di imprese*, V. Cuffaro (red.), GIUFFRÈ, Milano 2016, s. 393 i n.

²⁶ W ujęciu dosłownym prawo wymaga, jako warunek uzyskania podmiotowości prawnej, obecności tylko wspólnego majątku, a nie wspólnego organu. Jednakże w doktrynie ustalono, że obecność organu działającego jako przedstawiciel przedmiotowej sieci oraz prowadzącego działania ze stronami trzecimi musi być przyjęta implícite, nie tylko w zakresie logicznych i systematycznych potrzeb, ale także na podstawie przepisu lit. e) ust. 4-quater, zgodnie z którym „wspólny organ działa jako przedstawiciel sieci, gdy nabywa podmiotowość prawną”. Zob. F. Cafaggi, P. Iamiceli, D. Mosco, *Gli ultimi interventi legislativi sulle reti*, [w:] *Il contratto di rete per la crescita delle imprese*, eadem, GIUFFRÈ, Milano 2012, s. 492 i n.

²⁷ Jest przepis przewidujący również roczny bilans sporządzony przez wspólny organ, jeśli takowy istnieje. Ponadto pozostał przepis wprowadzony już wcześniej w art. 42 dekretu ustawodawczego nr 78 z 2010 r., przekształconego ze zmianami w ustawę nr 125 z 2010 r., zgodnie z którym do wspólnego majątku mają zastosowanie art. 2614 i 2615 ust. 2. wł. k.c. (decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125; *Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria*, “Gazzetta Ufficiale”, Serie Generale n. 182, 06.08.2010).

²⁸ Zob. na ten temat A. Jannarelli, *Brevi note a proposito di «soggetto giuridico» e di «patrimoni separati»*, Rivista trimestrale di diritto processuale civile 2009, s. 1253 i n.

²⁹ Cyt. M. Sciuto, *L’impresa di rete non entificata. Una nuova «sfumatura» d’impresa?*, Analisi giuridica dell’economia, 1/2014, s. 173, który analizuje ten przypadek w sytuacji, gdy wspólny majątek jest niewystarczający, stwierdzając, że wówczas należałoby wykluczyć dopuszczalność otwarcia procedury konkursowej zarówno na rzecz sieci jak i na rzecz przedsiębiorstw uczestniczących w sieci (ze względu na ograniczoną odpowiedzialność).

ogólne jest sformulowanie lub określenie programu sieci. Nie można również wykluczyć „zachowań stanowiących nadużycie”, polegających na wykorzystaniu ograniczonej odpowiedzialności w odniesieniu do zobowiązań, które nie w pełni wchodzą w zakres sieci.

Ustanowienie ograniczenia odpowiedzialności wyłącznie do wkładu tworzącego wspólny majątek, która ma zastosowanie nawet jeżeli sieć nie ma podmiotowości prawnej, potwierdza prawne założenie istnienia majątku, niepodlegającego potencjalnym roszczeniom wierzycieli poszczególnych przedsiębiorstw uczestniczących w sieci³⁰. Należy dodać, że na podstawie art. 17 ustawy nr 154 z 2016 r.³¹, sporządzenie wartości netto aktywów sieci i jej zgłoszenie w urzędzie rejestru przedsiębiorstw, w którym znajduje się siedziba sieci, jest wymagane jedynie od tzw. sieci-podmiotów.

Ponadto, należy zauważyć, że przedsiębiorstwa działające w ramach wspólnej finansowanej sieci, nawet jeżeli nie mają podmiotowości prawnej, korzystają z ograniczonej odpowiedzialności jedynie w odniesieniu do wkładów kapitału. Dlatego rozróżnienie między tym rodzajem a siecią-podmiotem wydaje się trudne do ustalenia, ponieważ najważniejszym efektem nabycia podmiotowości jest ograniczona odpowiedzialność uczestniczących przedsiębiorstw.

Zasadnicze znaczenie dla skuteczności umowy sieci ma wpis do rejestru przedsiębiorstw, ponieważ art. 3 ust. 4-*quater* dekretu ustawodawczego nr 5 z 2009 r.³² stanowi, że umowa dotycząca sieci powinna przynajmniej zostać wpisana do rejestru przedsiębiorstw, w którym zarejestrowane jest każde przedsiębiorstwo uczestniczące, stwierdzając, że skuteczność umowy rozpoczyna się dopiero po dokonaniu ostatniej z wymaganych rejestracji³³. W tym celu prawo wymaga, aby umowa sieci została zawarta w drodze aktu notarialnego lub umowy z poświadczonym podpisem lub aktu podpisanego cyfrowo. Zatem ustęp 4-*quarter* zdanie 3, od lit. (a) do (f) określa również minimalną treść umowy. Podobne ograniczenia dotyczące formy są także przewidziane w ostatnim zdaniu ust. 4-*quarter*, w odniesieniu do umów, ustanawiających sieć wyposażoną w podmiotowość prawną.

Jak już wspomniano, jeśli sieć przewiduje utworzenie wspólnego majątku (oraz wspólnego organu powołanego do reprezentowania sieci), może zostać

³⁰ Zob. A. Buonfrate, *Patrimonio destinato e separato*, Dig., disc. priv., sez. civ., Aggiornamenti ***, Torino, 2007, s. 878 i n.

³¹ Legge 28 luglio 2016, n. 154 *Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale*, (16G00169) (“Gazzetta Ufficiale”, Serie Generale n.186, 10.08.2016).

³² Decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 *Testo del decreto-legge 10 febbraio 2009*, n. 5 (“Gazzetta Ufficiale”, Serie Generale n. 34, 11.02.2009) coordinato con la legge di conversione 9 aprile 2009, n. 33 recante: «*Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi*» (“Gazzetta Ufficiale”, Serie Generale n.85 del 11.04.2009 – Supplemento Ordinario n. 49).

³³ Na ten tema zob. A. Caprara, *Il contratto di rete e gli adempimenti pubblicitari: le pubblicità del contratto*, *Giurisprudenza commerciale* I/2015, s. 113 i n.

wpisana do zwykłej sekcji rejestru przedsiębiorstw, w okręgu, w którym się ma siedzibę i tylko na drodze rejestracji się uzyskuje podmiotowość prawną. Istnieją zatem dwa różne rodzaje wpisu do rejestru, *minor* i *maior*, które można uznać za alternatywne (a nawet konkurencyjne). W przypadku sieci – umowy wpis do rejestru dokonuje każde uczestniczące przedsiębiorstwo. W przypadku sieci-podmiotu to sieć będzie musiała być wpisana w rejestr przedsiębiorstw, w okręgu, w którym ma ona siedzibę³⁴. Tylko ta ostatnia forma wpisu pozwala sieci, mającej wspólny majątek i wspólny organ, na nabycie podmiotowości prawnej.

4. Umowa sieci zawierana między przedsiębiorstwami rolnymi i/lub z nimi

Po przedstawieniu ogólnych ram prawnych dotyczących umów sieci, warto przybliżyć przepisy, mające zastosowanie w przypadku umowy sieci zawieranej przez przedsiębiorstwa rolne³⁵. W odniesieniu do regulacji dotyczących umów sieci, możliwe jest wskazanie odmiennych reguł, w przypadku, gdy w sieci uczestniczą przedsiębiorstwa rolne lub, gdy dotyczy ona produktów rolnych, potwierdzając tym samym, nawet pośrednio, generalną, strukturalną potrzebę odmiennego traktowania sektora rolnego³⁶.

Należy również zauważyć, że pomimo już istniejących form współpracy przedsiębiorstw w sektorze rolnym, nie ma ryzyka nakładania się sieci przedsiębiorstw z wcześniej istniejącymi strukturami. W szczególności horyzontalne sieci różnią się od organizacji producentów rolnych (OP), zarówno pod względem struktury, bowiem OP muszą mieć korporacyjny status prawny³⁷, podczas gdy sieci mogą być również przedmiotem prostej umowy ramowej między członkami, bez określania struktury, zarówno jeżeli chodzi o cele, jak i działania. Zadania powierzone OP – choć mają strategiczne znaczenie dla sektora – wydają się bardziej ograniczone lub w każdym razie inne³⁸ niż w sieci, nawet o charakterze horyzontalnym.

Z kolei sieci pionowe różnią się od organizacji międzybranżowych, ponieważ te ostatnie nie mogą – poza niektórymi sektorami produkcyjnymi – angażować się w prowadzenie działalności operacyjnej (bez względu na to, czy chodzi

³⁴ M. Maltoni, *La pubblicità del contratto di rete: questioni applicative*, Studio CNN 5/2013.

³⁵ Na ten temat zob. L. Russo, *Il contratto di rete in agricoltura*, „Rivista di diritto civile” I/2015, s. 181 i n.; a także L. Costantino, *L’impresa agricola “in rete”*, [w:] *Riflessioni sul contratto di rete. Profili privatistici e fiscali*, A. Genovese (red.), Bari 2013, s. 199 i n.; eadem, *Il contratto di rete tra imprese nel settore agricolo*, „Rivista di diritto agrario” I/2013, s. 668 i n.

³⁶ Na temat „wyjątku” dla sektora rolnego, zob. A. Jannarelli, *I prodotti agricoli tra alimenti e merci: alle radici moderne dell’ “eccezionalità” agricola*, „Rivista di Diritto Agrario” I/2013, s. 405 i n.

³⁷ Cyt. art. 3 dekretu ustawodawczego 102/2005 (d. lgs. 27 maggio 2005, nr 102, recante disciplina dei mercati agroalimentari).

³⁸ Zob. w tym zakresie art. 2 dekretu ustawodawczego nr 102/2005.

o produkcję, transformację czy marketing). Ponadto ich zakres uprawnień jest analitycznie określony przez prawodawcę UE³⁹. Zatem nawet przedsiębiorstwa należące do OM mogłyby być zainteresowane przystąpieniem do wertykalnej sieci przedsiębiorstw, nie wspominając, że również pod względem formy prawnej wydaje się oczywista odmienność umowy sieci, ponieważ OM według prawa krajowego muszą przybrać formę stowarzyszenia⁴⁰.

Podobną funkcję, jaką spełniają sieci, można zauważyć, w przypadku konsorcjów ochrony produktów objętych chronioną nazwą pochodzenia lub chronionym oznaczeniem geograficznym⁴¹. Są one w istocie takimi sieciami, ale w sensie czysto ekonomicznym, a nie prawnym, biorąc pod uwagę ich formę, jaką jest właśnie konsorcjum. Poza tym ich uprawnienia wydają się bardziej ograniczone i specyficzne niż w przypadku umów sieciowych⁴².

Ramy niniejszych rozważań nie pozwalają na szczegółowe omówienie konkretnych regulacji określonych dla sieci „rolnych”. Wystarczy przypomnieć, że ogólnie są one korzystniejsze niż te dotyczące sieci. Są to korzyści lub zalety o charakterze cywilnoprawnym w dziedzinie umów rolnych zawieranych między uczestniczącymi przedsiębiorstwami, jak na przykład możliwość zawierania przez przedsiębiorstwa form umów ogólnie zabronionych, a także korzyści o charakterze pracowniczym, dzięki wprowadzeniu elementów o większej elastyczności, jak na przykład umożliwienie zatrudnienia tego samego pracownika przez więcej niż jedno przedsiębiorstwo (wspólne przedsięwzięcie), oraz korzyści lub środki o charakterze fiskalnym.

Istnieje zatem *corpus* regulacyjny mający na celu stymulowanie tworzenia sieci poprzez zapewnienie korzyści o zróżnicowanym charakterze. Można go, z kolei, podzielić na dwa poziomy. Pierwszy zawiera bardziej korzystne zasady, niż te przewidziane dla przedsiębiorstw nieuczestniczących w sieciach, i przeznaczony jest dla przedsiębiorstw, które decydują się założyć lub dołączyć do sieci, bez względu na sektor gospodarczy. Drugi poziom poświęcony jest wyłącznie sieciom złożonym z przedsiębiorców rolnych lub których członkami są przedsiębiorcy rolni. Zawiera przepisy, dające dodatkowe korzyści dla członków, łączące się z wcześniej przewidzianymi normami unijnymi, mającymi na celu finansowe wsparcie ustanawiania sieci w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich.

³⁹ Regulacja europejska dotycząca organizacji międzybranżowych znajduje się w rozporządzeniu (UE) nr 1308/2013, w art. 157 i n.

⁴⁰ W ten sposób art. 3 ust. 2 dekretu ustawodawczego nr 51/2015, przekształconego w ustawę nr 91/2015, w myśl którego „Przez organizację międzybranżową rozumie się stowarzyszenie, które spełnia wymogi prawa europejskiego”. Z kolei art. 10 ust. 3 uchyla wcześniejszą normę z art. 12 ust. 1 dekretu ustawodawczego z 30 kwietnia 1998 r. nr 173.

⁴¹ O których mowa w art. 53 ustawy nr 128/98 (legge comunitaria 1995-97), zmienionego art. 14 ustawą nr 526/99 (legge comunitaria 1999).

⁴² Cyt. M. Degasper, D. De Luca, A. Zorzi, *Le reti di imprese nel settore vitivinicolo veronese*, [w:] F. Cafaggi, P. Iamiceli, *Reti di imprese tra crescita e innovazione organizzativa. Riflessioni da una ricerca sul campo*, IL MULINO, Bologna 2007, s. 161 i n.

Literatura

- Buonfrate A., *Patrimonio destinato e separato*, Dig., disc. priv., sez. civ., Aggiornamento ***, Torino, 2007
- Cafaggi F., Iamiceli P., Mosco D., *Gli ultimi interventi legislativi sulle reti*, [w:] eadem, *Il contratto di rete per la crescita delle imprese*, GIUFFRÈ, Milano 2012.
- Cafaggi F., *Il contratto di rete e il diritto dei contratti*, I contratti 10/2009.
- Caprara A., *Il contratto di rete e gli adempimenti pubblicitari: le pubblicità del contratto*, “Giurisprudenza commerciale” I/2015.
- Costantino L., *L’impresa agricola “in rete”*, [w:] *Riflessioni sul contratto di rete*. A. Genovese (red.), *Profili privatistici e fiscali*, Bari 2013.
- Costantino L., *Il contratto di rete tra imprese nel settore agricolo*, “Rivista di diritto agrario” I/2013.
- Degasperi M., De Luca D., Zorzi A., *Le reti di imprese nel settore vitivinicolo veronese*, [w:] F. Cafaggi, P. Iamiceli, *Reti di imprese tra crescita e innovazione organizzativa. Riflessioni da una ricerca sul campo*, IL MULINO, Bologna 2007.
- Gallo D., *Il contratto di rete e l’organo comune: governance e profili di responsabilità*, *La responsabilità civile* 2012.
- Gentili A., *Il contratto di rete dopo la l. n. 122 del 2010*, I contratti, 2011.
- Granieri M., *Il contratto di rete: una soluzione in cerca del problema?*, I contratti 2009.
- Jannarelli A., *Brevi note a proposito di «soggetto giuridico» e di «patrimoni separati»*, *Rivista trimestrale di diritto processuale civile* 2009.
- Jannarelli A., *I prodotti agricoli tra alimenti e merci: alle radici moderne dell’“eccezionalità” agricola*, “Rivista di Diritto Agrario” I/2013.
- Lattanzi, P. Trapè I., *Innovazione sociale e reti di imprese nello sviluppo rurale*, “Agricoltura-Istituzioni-Mercati” 1-2/2013.
- Macario F., *Il “contratto” e la “rete”: brevi note sul riduzionismo legislativo*, I contratti 10/ 2009.
- Maltoni M., *La pubblicità del contratto di rete: questioni applicative*, *Studio CNN* 5/2013.
- Marinello A., *Inquadramento fiscale e strumenti di agevolazione*, [w:] *Contratto di rete di imprese*, V. Cuffaro (red.), GIUFFRÈ, Milano 2016.
- Russo L., *Il contratto di rete in agricoltura*, „Rivista di diritto civile” I/2015.
- Sciuto M., *L’impresa di rete non entificata. Una nuova «sfumatura» d’impresa?*, *Analisi giuridica dell’economia*, 1/2014.
- Trapè I., *Aggregazione e innovazione nello sviluppo rurale*, “Rivista di Diritto Agrario” I/2014.

Streszczenie

Artykuł, począwszy od rozważenia ponownego odkrycia instrumentu kontraktowego jako formy ochrony rolnego sektora rynku, w kontekście wycofania się z poprzedniej interwencji UE na rynku rolnym od czasu reformy WPR z 2003 r., analizuje regulację UE w zakresie wsparcia dla klastrów i sieci w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich. Zgodnie z intencją prawodawcy UE mają one

charakter instrumentów stymulujących, zmierzających do umożliwienia uczestniczącym przedsiębiorstwom rolnym wzmocnienia ich konkurencyjności na rynku. W ostatnich dwóch punktach pracy podsumowano instytucję umowy sieci, wprowadzoną przez włoski system prawny jako możliwy model, nawet w świetle specyfiki przewidzianej w przypadku, w którym w sieci uczestniczą również lub wyłącznie przedsiębiorstwa rolnicze.

Słowa kluczowe

wspólna polityka rolna, polityka rozwoju obszarów wiejskich, klastry i sieci

The support to clusters and networks in the framework of the rural development policy

Abstract

the paper, starting from the consideration of the growing rediscovery of the contractual instrument as a form of protection of the agricultural part of the market, in the light of the withdrawal of the former massive EU intervention on the agricultural market since the 2003 CAP reform, examines the EU discipline on the support to clusters and networks in the framework of the rural development policy, evaluated by EU legislator as instruments to stimulate in order to enable the participating agricultural enterprises to strengthen their competitiveness on the market. The last two paragraphs of the work summarize the network contract institute as outlined by the Italian legal system as a possible model, even in the light of the specificities provided for in the case where in the network participate also or only agricultural enterprises.

Key words

Common Agricultural Policy, Rural development policy, Clusters and networks

Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania

Rada Europy jako płaszczyzna integracji europejskiej oddziałująca na politykę wiejską państw członkowskich

1. Uwagi wstępne

Proces integracji europejskiej ma istotny wpływ na rozwój wsi i rolnictwa¹. Kluczowe znaczenie ma tu oddziaływanie Unii Europejskiej, a zwłaszcza instrumenty wsparcia finansowego, które torują drogę przeobrażeniom obszarów wiejskich². Wyrazem tego jest Wspólna Polityka Rolna³, mające strategiczne znaczenie dla kształtowania się polityki wiejskiej państw członkowskich UE⁴. Doprowadziła ona do intensyfikacji produkcji rolnej i bardziej racjonalnego wykorzystania zasobów wiejskich⁵, poprawy parytetu dochodów rolników⁶, a także przyczyniła się do wdrażania polityki zrównoważonego

¹ Zob. I. Wolferman, *Europe and Agriculture*, EUR-OP, Luxembourg 2011, s. 5. Por. J. Wolf, *The Future of European Agriculture*, Centre for European Reform, London 2002, s. 16.

² Zob. *European Agriculture: an Agricultural Sector for Tomorrow's Europe*, EUR-OP, Luxembourg 1998, s. 12; *European Agriculture Entering the 21st Century*, EUR-OP, Luxembourg 2002, s. 14.

³ Zob. *The New Common Agricultural Policy: European Agriculture, a Policy for the New Millennium*, EUR-OP, Luxembourg 2000, s. 7.

⁴ Zob. W. Grant, *Economic Patriotism in European Agriculture*, *Journal of European Public Policy*, 2012, nr 3, s. 423.

⁵ Zob. J. Schieffer, G.J. Lair, W.E.H. Blum, *Potential and Limits of Land and Soil for Sustainable Intensification of European Agriculture*, *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 16 August 2016, vol. 230, s. 285.

⁶ Zob. A. Baer-Nawrocka, *Kwestia parytetu dochodów rolniczych w krajach Unii Europejskiej* [w:] *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, A. Czyżewski, B. Klepacki (red.), PTE, Warszawa 2015, s. 183.

rozwoju⁷. Zwiększył się Całościowy Wskaźnik Produkcyjności (Total Productivity Factor), choć są obszary UE, gdzie zanotowano regres w tym obszarze⁸. Istotną rolę może tu odegrać Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych, ukierunkowany na rozwój rolnictwa i leśnictwa⁹. Ważne jest wkomponowanie polityki dotyczącej rolnictwa do ogólnej strategii rozwojowej Unii Europejskiej¹⁰.

Z pola widzenia, pośród płaszczyzn integracji europejskiej, nie może jednak zniknąć aktywność innej organizacji międzynarodowej – Rady Europy (RE). Choć jej oddziaływanie nie jest tak znaczące w obszarze rolnictwa i polityki wiejskiej jak Unii Europejskiej, to jednak nie można zapominać, że Rada Europy, skupiając 47 państw, ma charakter paneuropejski, a w konsekwencji jej dokumenty dotyczące wsi mają znaczenie dla kształtowania się polityki wiejskiej państw członkowskich w znacznie szerszej skali niż to ma miejsce w przypadku Unii Europejskiej. Warto w związku z tym poddać analizie te dokumenty, by zorientować się, jakie są obszary wpływu tej organizacji międzynarodowej na politykę wiejską państw członkowskich.

2. Ogólna charakterystyka Rady Europy

Rada Europy powstała 5 maja 1949 r. Na mocy traktatu podpisanego w Londynie¹¹ przyjęty został Statut Rady Europy, który stworzył podstawy prawne do działalności tej jednej z najstarszych i najważniejszych europejskich organizacji międzynarodowych. Zakres jej działania jest szeroki, a wyłączone z niego zostały jedynie sprawy obronności¹². Szczególną wagę przywiązuje ta organizacja, mająca siedzibę w Strasburgu, do tworzenia i wdrażania w życie standardów dotyczących demokracji¹³, rządów prawa¹⁴ i ochrony praw człowieka¹⁵. Określana bywa w związku z tym „organizacją wartości”¹⁶. System

⁷ Zob. R. Kata, D. Kusz, *Barriers to the Implementation of Instruments Assisting Sustainable Development of Agriculture*, Scientific Papers, Series: Management, 2015, nr 1, s. 241.

⁸ Zob. L. Baráth, I. Fertő, *Productivity and Convergence in European Agriculture*, Journal of Agricultural Economics, 2017, nr 1, s. 231.

⁹ Zob. *The Investment Plan for Europe: Agriculture: State of Play, 13 January 2016*, Publication Office, Luxembourg 2016, s. 12.

¹⁰ Zob. *The EU's Common Agricultural Policy (CAP): Ensuring EU's Development and Agriculture Policies Evolve Together*, Publication Office, Luxembourg 2015, s. 8.

¹¹ Statut Rady Europy, Londyn, 5 maja 1949 r., CETS nr 1. Tekst polski: Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565.

¹² Zob. B. Wassenberg, *History of the Council of Europe*, Council of Europe, Strasbourg 2013, s. 9.

¹³ Zob. L. Pratchett, V. Lowndes, *Developing Democracy in Europe: an Analytical Summary of the Council of Europe*, Strasbourg 2004, s. 99.

¹⁴ Zob. B. Lizewski, *Application of Law in the Legal Order of the Council of Europe*, Studia Iuridicum Lubliniensis 2015, t. 24, nr 2, s. 73.

¹⁵ Zob. J. Petaux, *L'Europe de la démocratie et des droits de l'homme: l'action du Conseil de l'Europe*, Council of Europe, Strasbourg 2009, s. 45.

¹⁶ Zob. J. Jaskiernia, *Rada Europy jako „organizacja wartości”* [w:] *W wyjaśnianie polityki*, J. Bluszkowski, J. Zaleśny (red.), „Studia Politologiczne”, vol. 17, Warszawa 2010, s. 178.

wartości nie jest jednak zawężony tylko do tych zagadnień. RE podejmuje bowiem analizy w wielu obszarach europejskiego życia społecznego i gospodarczego, a dotyczy to również obszaru rolnictwa i środowiska wiejskiego oraz problemów ekologicznych¹⁷.

„Perłą w koronie” jej systemu konwencyjnego określana bywa EKPCz¹⁸, otwarta do podpisu 4 listopada 1950 r. (weszła w życie 3 września 1953 r.)¹⁹, na straży której stoi Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz).

RE jest organizacją współpracy międzyrządowej²⁰. Członkami RE są państwa (obecnie – według stanu na 1 sierpnia 2017 r. – 47), a głównym organem decyzyjnym jest Komitet Ministrów, w skład którego wchodzi ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich (na co dzień zastępują ich stali przedstawiciele państw przy RE, tworzący Komitet Delegatów Ministrów)²¹.

Cechą RE jest jednak również znaczący wymiar parlamentarny, w postaci Zgromadzenia Parlamentarnego²². Zasiadają w nim delegowani przez parlamenty narodowe parlamentarzyści, przy czym skład delegacji narodowej musi uwzględniać układ sił w parlamencie, a poddane jest to kontroli ze strony Zgromadzenia w ramach tzw. procedury zatwierdzania pełnomocnictw. Dzięki temu Zgromadzenie, choć nie pochodzi z wyborów, ma walor reprezentatywności w stosunku do europejskiej opinii publicznej i określane bywa „sumieniem Europy”.

Istotne znaczenie ma Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, skupiający w dwu izbach (Izba Władz Lokalnych, Izba Regionów) przedstawicieli środowisk samorządowych²³. Kongres spełnia funkcję opiniodawczą w stosunku do Komitetu Ministrów (przedkłada mu propozycje w sprawie rozwoju demokracji na szczeblu lokalnym regionalnym) i Zgromadzenia Parlamentarnego, a także promuje współpracę między władzami regionalnymi i lokalnymi²⁴.

¹⁷ H. Machińska, *Ekologiczna perspektywa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, t. 1, *Teoria i filozofia prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka*, R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), Toruń 2012, s. 612.

¹⁸ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Treaties, CETS nr 005. Polski tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 oraz Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962.

¹⁹ Zob. M. Bond, *The Council of Europe and Human Rights: an Introduction to the European Convention on Human Rights*, Strasbourg 2010, s. 34.

²⁰ Zob. K. Brummer, *Enhancing Intergovernmentalism: the Council of Europe and Human Rights*, *The International Journal of Human Rights* 2010, nr 2, s. 282. Por. J. Lovecy, *Framing Decisions in the Council of Europe: An Institutionalist Analysis*, [w:] *Decision Making within International Organizations*, B. Reinalda, B. Verbeek (red.), London 2004.

²¹ Zob. G. de Vel, *The Committee of Ministers of the Council of Europe*, Council of Europe, Strasbourg 1995, s. 15.

²² Zob. J. Jaskiernia, *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Centrum Informacji Rady Europy, Warszawa 2000, s. 57.

²³ Zob. M.A. Kamiński, *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, *Białostockie Studia Prawnicze* 2012, nr 12, s. 35.

²⁴ Zob. *Statutory Resolution and Charter of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe*, Strasbourg 2002, s. 1–2.

3. Polityka wobec wsi w systemie aksjologicznym Rady Europy

Choć niewątpliwie kreowanie polityki wiejskiej nie znajduje się w centrum uwagi Rady Europy, to jednak organizacja ta podejmuje inicjatywy i prowadzi analizy ukierunkowane na kształtowanie nowoczesnej polityki wiejskiej²⁵. Zaangażowanie tej organizacji w rozwiązywanie problemów rozwoju rolnictwa europejskiego nie jest oczywiście tak intensywne, jak to ma miejsce w przypadku problemów rozwoju demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka, które mają znaczenie priorytetowe, tym niemniej widać, że i w obszarze rolnictwa i obszarów wiejskich RE próbuje reagować na wyzwania rozwoju europejskiego. W odniesieniu do rolnictwa bardzo charakterystyczna wydaje się obserwacja, że RE próbuje powiązać idealizm polityki europejskiej i realiami gospodarek narodowych²⁶. Istotną wagę przywiązuje RE do ochrony środowiska²⁷ oraz do ochrony krajobrazu, co ma istotne znaczenie dla kształtowania polityki wiejskiej.

Standardy Rady Europy dotyczące rozwoju obszarów wiejskich odgrywają istotną rolę praktyczną, w szczególności w zakresie inspirowania ustawodawstwa w państwach członkowskich. Inspiracja ta obejmuje zarówno Radę Europy, jak i Unię Europejską²⁸. Odnotować należy, że wartości i standardy obu tych organizacji w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich są zbieżne. Znaczenie UE wiąże się z oferowaniem środków finansowych, co ma kluczowe znaczenie dla efektywności Wspólnej Polityki Rolnej. Nie sposób jednak lekceważyć tu oddziaływania Rady Europy. Choć nie oferuje ona istotnych środków finansowych, to jednak jej przemyślenia mają istotne znaczenie dla postrzegania wartości, którymi powinien się kierować rozwój środowisk wiejskich (np. zrównoważony rozwój, ochrona środowiska, ochrona krajobrazu wiejskiego), a także demokracji lokalnej, z położeniem szczególnego nacisku na ochronę podmiotowości samorządu terytorialnego i jego organów²⁹.

²⁵ Zob. *Environmental training in agricultural circles : proceedings of the seminar organised by the Council of Europe and the European Confederation of Agriculture, Strasbourg 14-16 October 1986*, Council of Europe, Strasbourg 1987, s. 5.

²⁶ Zob. G. Noel, *Le Conseil de l'Europe et l'agriculture: idéalisme économique européen et réalisme économique national*, P. Lang, Berne 1999, s. 43.

²⁷ Zob. *The Council of Europe and the Protection of the Environment: Organising Action for the Future*, Council of Europe, Strasbourg 1995, s. 4.

²⁸ W odniesieniu do Polski należy w szczególności uwzględnić ustawę o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów wiejskich z dnia 4 marca 2010 r., Dz.U. nr 76 poz. 490.

²⁹ Zob. J. Jaskiernia, *Kwestia agrarna w świetle prac Rady Europy* [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, P. Litwiniuk (red.), Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2016, s. 72.

4. Kierunki oddziaływania Rady Europy na politykę wiejską państw członkowskich

4.1. Instrumenty konwencyjne Rady Europy w obszarze polityki wiejskiej

Najważniejszym dorobkiem RE są konwencje, a więc dokumenty o charakterze prawnie wiążącym. Powstało ich – wg stanu na 1 sierpnia 2017 r. – 221³⁰, z tym że liczba ta obejmuje również modyfikacje konwencji i protokoły dodatkowe. System konwencyjny RE tworzy dzisiaj zasadniczy zręb europejskiej przestrzeni prawnej³¹ i ma istotne znaczenie w procesie unifikacji i zbliżania prawa europejskiego pojmowanego *sensu largo*. Instrumenty konwencyjne dotyczą różnych obszarów działalności Rady Europy, w tym polityki wiejskiej.

Dla kształtowania się samorządności wiejskiej istotne znaczenie ma **Europejska Karta Samorządu Lokalnego** (EKSL), sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.³² i wprowadzona w życie w 1988 r. Celem EKSL jest współdziałanie państw w rozwiązywaniu spraw lokalnych na drodze demokratycznej, przy zaznaczeniu odmienności każdego z nich. Postanowienia Karty są ogólne, ale uwzględniają specyfikę samorządu w danym państwie, jego dziedzictwo kulturowe oraz odrębności władz lokalnych. EKSL jest jednym z filarów Rady Europy, obok Europejskiej Karty Praw Obywatelskich, Europejskiej Karty Praw Socjalnych i Europejskiej Karty Stosunków Kulturalnych. Traktuje ona prawo gmin do samorządu jako prawo podstawowe skierowane przeciwko centralizmowi państwowemu³³. W EKSL podkreślono, że „społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego”³⁴, a „zasada samorządności terytorialnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji”³⁵. Samorząd terytorialny „oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”³⁶. Wyeksponowana została zasada subsydiarności: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy

³⁰ Search on States and International organizations, www.coe.int/pl/web/conventions/search-on-states/-/conventions/traty/country/PL (dostęp: 15.7.2016).

³¹ Zob. G. Buquicchio, P. Garonne, *Vers un espace constitutionnel commun? Le rôle de la Commission de Venise* [w:] *Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes*, red. B. Haller, H.Ch. Krüger, H. Petzold, The Hague-London 2000, s. 5.

³² Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 605.

³³ Zob. A.K. Piasecki, *Wprowadzenie* [w:] *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich*, A.K. Piasecki (red.), Studia Politologica, IV, Kraków 2010, s. 3.

³⁴ EKSL, preambuła.

³⁵ EKSL, art. 2.

³⁶ EKSL, art. 3 ust. 1.

władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter oraz wymogi efektywności i gospodarności”³⁷.

Istotne znaczenie dla kształtowania polityki wiejskiej Rady Europy ma też **Europejska Konwencja Krajobrazowa** przyjęta we Florencji (Włochy) 20 października 2000 r.³⁸ w celu promowania ochrony, zagospodarowania i planowania krajobrazu oraz organizowania współpracy europejskiej w tym zakresie. Jest to pierwszy międzynarodowy traktat dotyczący wyłącznie wszystkich aspektów europejskiego krajobrazu. Ma on zastosowanie do całego terytorium Stron i obejmuje obszary przyrodnicze, wiejskie, miejskie i podmiejskie. Dotyczy krajobrazów, które mogą być traktowane jako krajobraz wyjątkowy, jak również obszarów krajobrazu pospolitego i zdegradowanego. Konwencja przyczynia się w istotny sposób do wdrażania celów Rady Europy, takich jak promowanie demokracji, praw człowieka i rządów prawa oraz poszukiwanie wspólnych rozwiązań głównych problemów, z jakimi obecnie borykają się mieszkańcy Europy. Uwzględniając krajobraz oraz wartości przyrodnicze i kulturowe, Rada Europy usiłuje chronić europejską jakość życia i dobrobyt w perspektywie zrównoważonego rozwoju³⁹. Każda ze Stron, jak stanowi art. 4 Konwencji, podejmie działania na rzecz:

- a) prawnego uznania krajobrazów jako istotnego komponentu otoczenia ludzi, jako wyrażenia dzielonej przez nie różnorodności kulturowej i przyrodniczej oraz podstawy ich tożsamości;
- b) ustanowienia i wdrożenia polityki w zakresie krajobrazu ukierunkowanej na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu (...);
- c) ustanowienia procedur udziału ogółu społeczeństwa, organów lokalnych i regionalnych oraz innych stron zainteresowanych zdefiniowaniem i wdrożeniem polityki w zakresie krajobrazu (...);
- d) zintegrowania krajobrazu z własną polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego i własną polityką kulturalną, środowiskową, rolną, społeczną i gospodarczą, jak również z wszelką inną polityką, która bezpośrednio lub pośrednio oddziałuje na krajobraz.

Istotne znaczenie ma System Informacyjny Konwencji Krajobrazowej. Powołanie do życia takiego systemu było obligatoryjne, a zatem upublicznienie danych w nim zawartych jest wypełnieniem zobowiązań zawartych w rozdziale III Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. System informacyjny umożliwi dostęp on-line do informacji o strategiach i politykach realizowanych przez Strony Konwencji w celu jej wdrożenia na szczeblu krajowym i regionalnym. Ponadto

³⁷ EKSL, art. 4 ust. 3.

³⁸ *The European Landscape Convention* of the Council of Europe, European Treaty Series, No. 176. Polski tekst: Dz. U. 2006, Nr 14, poz. 98.

³⁹ Zob. *Krajobraz i zrównoważony rozwój. Wyzwania Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, Council of Europe, Strasbourg 2006, s. 3.

ma ułatwiać wymianę doświadczeń i informacji między organami władzy, a organizacjami rządowymi i pozarządowymi, jak również w obrębie społeczności obywateli Europy zainteresowanych kwestiami krajobrazu⁴⁰.

W 2016 r. przyjęty został protokół zmieniający Europejską Konwencję Krajobrazową⁴¹.

4.2. Instrumenty uchwałodawcze Rady Europy o charakterze tzw. „miękkiego prawa” w obszarze polityki wiejskiej

Cechą RE jest również to, że istotną rolę odgrywają w niej także instrumenty tzw. miękkiego prawa (*soft law*). Chodzi tu w szczególności o zalecenia Komitetu Ministrów adresowane do państw członkowskich. Choć formalnie one nie wiążą, to jednak Komitet Ministrów ma prawo zwrócić się do państw członkowskich o informację, „jaki bieg nadano zaleceniom” (art. 15 lit. b Statutu). Należy tu zaliczyć także: uchwały i zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy oraz uchwały Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy⁴². Po instrumenty z obszaru „miękkiego prawa” sięga się z reguły wówczas, gdy europejska opinia publiczna, artykułowana w RE, nie dojrzała jeszcze do uzgodnienia rozwiązania konwencyjnego⁴³.

Istotne wartości w kwestii wpływu samorządu terytorialnego na rozwój obszarów wiejskich przyniosło zalecenie Rec (2002) 1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie **głównych zasad zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego kontynentu europejskiego**, przyjęte w dniu 30 stycznia 2002 r. podczas 781 posiedzenia Komitetu Delegatów Ministrów. W dokumencie tym podkreślono, że podjęcie historycznych kroków na rzecz integracji europejskiej przyczyniło się do powstania nowych zadań i priorytetów Rady Europy. Europejska Konferencja Ministrów odpowiedzialnych za gospodarke przestrzenną (CEMAT), podkreśliła znaczenie *Głównych Zasad zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego kontynentu europejskiego*. Ich celem jest określenie środków polityki zagospodarowania przestrzennego, dzięki którym mieszkańcy wszystkich państw członkowskich Rady Europy będą mogli osiągnąć odpowiedni standard życia. Jest to konieczny warunek stabilizacji struktur demokratycznych w regionach i gminach Europy. Zasady opracowano

⁴⁰ Zob. *System informacyjny o Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, <http://sozosfera.pl/ochrona-przyrody/konwencja-krajobrazowa-wdrazana/> (dostęp: 30.7.2017).

⁴¹ Protocol amending the European Landscape Convention, CETS No. 219.

⁴² Zob. J. Jaskiernia, *Uwarunkowania oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój obszarów wiejskich w świetle analiz Rady Europy* [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. 25 lat doświadczeń. Nowe wyzwania*, P. Litwiniuk (red.), Instytut Prawa Ustrojowego, Warszawa 2015, s. 194.

⁴³ Zob. J. Jaskiernia, *Znaczenie standardów Rady Europy o charakterze „miękkiego prawa”* [w:] *Ius est ars boni et equi. Księga pamiątkowa z okazji 5-lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy*, N. Szczęch (red.), Legnica 2010, s. 536.

w oparciu o **Europejską Kartę Planowania Przestrzennego** (Kartę z Torremolinos z 1983 r.)⁴⁴.

Główne zasady oferują państwom członkowskim Rady Europy – w tym regionom i gminom – elastyczne i przyszłościowe ramy współpracy. Stanowią one wizję i koncepcję **zrównoważonego rozwoju**, którego celem jest przygotowanie naszej przyszłości poprzez działania poszczególnych organów politycznych i społecznych na różnych szczeblach rządowych i pozarządowych, w ramach administracji i poza nią⁴⁵. Akceptacja tych zasad opiera się na dobrowolnej współpracy. Nie są więc one prawnie wiążące⁴⁶.

Komitet Ministrów wyeksponował następujące zasady zrównoważonej polityki zagospodarowania przestrzennego: 1) promocja spójności terytorialnej poprzez bardziej zrównoważony rozwój społeczny i gospodarczy regionów oraz zwiększona konkurencyjność; 2) pobudzanie rozwoju generowanego przez funkcje miejskie oraz poprawa relacji pomiędzy miastem a wsią; 3) promocja bardziej zrównoważonej dostępności; 4) ułatwienie dostępu do informacji i wiedzy; 5) ograniczenie szkód w środowisku; 6) ochrona i lepsze wykorzystanie zasobów naturalnych oraz dziedzictwa naturalnego; 7) podnoszenie wartości dziedzictwa kulturowego jako czynnika rozwoju; 8) rozwój zasobów energetycznych przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa; 9) zachęcanie do wysokiej jakości turystyki zrównoważonej; 10) ograniczenie skutków klęsk żywiołowych⁴⁷.

Istotne obserwacje dotyczą w tym dokumencie obszarów wiejskich. Komitet Ministrów zauważył, że w niektórych państwach członkowskich Rady Europy duży odsetek ludności nadal mieszka na wsi. Skuteczna polityka rozwoju obszarów wiejskich musi zapobiegać niepożądanym migracjom wewnętrznym na dużą skalę na tych obszarach. Założeniem takiej polityki powinna być **dywersyfikacja zatrudnienia na obszarach wiejskich** oraz ustanowienie nowych **partnerstw miejsko-wiejskich**. W tym celu przemysł przetwórczy oraz inne sektory

⁴⁴ Europejska Karta Planowania Przestrzennego – „Karta z Torremolinos”: przyjęta 20 maja 1983 roku w Torremolinos (Hiszpania): Europejska Konferencja Ministrów d/s Planowania Przestrzennego, tł.: A. Mync, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1985. Zob. załącznik do zalecenia Rec(2002)1, *Główne zasady zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego kontynentu europejskiego*, przedmowa, pkt 1–2. Por. P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Obszary wiejskie a planowanie przestrzenne*, Studia Iuridica Agraria 2012, t. 10, s. 227.

⁴⁵ Por. N.-E. SABIHA, R. SALIM, S. RAHMAN, M.-F. ROLA RUBZEN, *Measuring Environmental Sustainability in Agriculture: A composite Environmental Impact Index Approach*, Journal of Environmental Management, 15 January 2016, vol. 166, s. 84.

⁴⁶ Załącznik, pkt 3. Zob. A. Niewiadomski, *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, Studia Iuridica Agraria 2013, t. 11, s. 293. Por. *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, A. Bołtrotmiuk, M. Kłodziński (red.), Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2011.

⁴⁷ Załącznik..., s. 2–5. Por. J. Mikołajczyk, *Współczesne funkcje obszarów wiejskich na tle koncepcji multifunkcjonalnego rolnictwa*, Studia Iuridica Agraria 2012 t. 10, s. 367; S.A. Wood, D.S. Karp, F. Declerk, C. Kremen, S. Naeem, C.A. Palm, *Functional Traits in Agriculture: Agrobiodiversity and Ecosystem Services*, „Trends in Ecology & Evolution”, 2015, nr 9, s. 534.

tworzące największą liczbę miejsc pracy, np. turystyka, powinny rozwijać się w sektorze prywatnym⁴⁸.

W celu wypracowania niezależnego rozwoju wsi jako terenu mieszkalnego, terenu na prowadzenie działalności gospodarczej i rekreacyjnej oraz regionu fizycznego zaproponowano następujące środki:

- wzmocnienie polityki planowania przestrzennego w celu zachowania równowagi w różnorodności czynników wpływających na obszary wiejskie (zróżnicowanie możliwości zatrudnienia, zmiany w produkcji rolnej, zalesieniu, turystyce, ochronie przyrody);
- ochrona i poprawa stanu zasobów endemicznych na obszarach wiejskich w celu zróżnicowania podstawy ekonomicznej i zmobilizowania lokalnych mieszkańców i podmiotów zaangażowanych w gospodarkę;
- zachęcenie małych i średnich miejscowości oraz dużych wsi do pełnienia roli dostawców usług dla przyległych obszarów wiejskich, a także odpowiednich lokalizacji dla zakładania małych i średnich przedsiębiorstw;
- zwiększenie dostępności obszarów wiejskich, zwłaszcza małych i średnich miejscowości oraz dużych wsi;
- poprawa warunków życia mieszkańców obszarów wiejskich oraz zwiększenie ich atrakcyjności dla wszystkich grup ludności, np. dla młodzieży i emerytów; konieczna jest aktywność przedsiębiorstw rolnych, leśnych i wydobywczych, ochrona i dalszy rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego, naprawianie szkód wyrządzonych środowisku i zapewnienie odpowiedniej infrastruktury i nowych usług, w szczególności w dziedzinie turystyki;
- poprawa podaży i marketingu w zakresie wysokiej jakości wiejskich produktów rolnych, leśnych i rzemieślniczych;
- zachęcanie do tworzenia możliwości zatrudnienia dla osób o wysokich kwalifikacjach w ramach procesu dywersyfikacji gospodarczej, w szczególności do tworzenia miejsc pracy poza sektorem rolnictwa poprzez zastosowanie nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych⁴⁹.

W swym systemie aksjologicznym Rada Europy kładzie też nacisk na **ochronę wiejskiego dziedzictwa architektonicznego**. W zaleceniu R(89)6 Komitetu Ministrów do państw członkowskich w sprawie ochrony i poprawy wiejskiego dziedzictwa architektonicznego⁵⁰ zwrócono uwagę, że zmiany zasad produkcji rolnej i socjalne przemiany obserwowane w ostatnich dekadach stworzyły zagro-

⁴⁸ *Główne zasady...*, § 54. Na temat implementacji tej zasady w ustawodawstwie krajowym zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Formy ochrony krajobrazu wiejskiego w świetle ustawy o ochronie przyrody*, „Przegląd Prawa Rolnego”, 2014, nr 2, s. 65.

⁴⁹ *Główne zasady...*, § 53. Por. P. Litwiniuk, A. Więcek, *Rozwój odnawialnych źródeł energii na obszarach wiejskich w perspektywie nowej Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica”, 2014, nr 58, s. 139.

⁵⁰ Recommendation No. R (89) 6 of the Committee of Ministers to Member States on the Protection and Enhancement of the Rural Architectural Heritage (Adopted by the Committee of Ministers on 13 April 1989 at the 425th meeting of the Ministers' Deputies).

zenie dla tradycyjnej wiejskiej architektury i jej obiektów. Komitet Ministrów wskazał, że to dziedzictwo nie tylko stanowi autentyczny komponent kultury europejskiej, ale pozostaje ważnym czynnikiem lokalnego rozwoju. Podkreślił pilną potrzebę, by państwa członkowskie Rady Europy i inne instytucje europejskie wzięły pod uwagę ochronę dziedzictwa naturalnego przy formułowaniu polityki w odniesieniu do rolnictwa i rozwoju⁵¹.

Komitet Ministrów zalecił prowadzenie **szczególnej inwentaryzacji w zakresie wiejskiego dziedzictwa architektonicznego, a także opracowanie geograficznej typologii** mającej znaczenie dla ochrony i rozwoju polityki w tym zakresie. Wskazał też na potrzebę identyfikacji dziedzictwa wiejskiego na bazie multidyscyplinarnej, uwzględniającej architektoniczne i artystyczne wartości, jak też czynniki geograficzne, historyczne, ekonomiczne, społeczne i etnologiczne⁵². Komitet Ministrów zalecił też zapewnienie prawnej ochrony, stosownie do postanowień **Konwencji o ochronie architektonicznego dziedzictwa Europy**⁵³, dla najbardziej reprezentacyjnych elementów dziedzictwa budowlanego (monumentu, grupy budynków, miejsca). Wskazał też na potrzebę uwzględnienia kompleksowej ochrony i rozwoju budowl i ochrony środowiska w pracach planistycznych rozwoju środowiska wiejskiego⁵⁴. Komitet zalecił ponadto wprowadzenie odpowiedniej kontroli gospodarowania ziemią, by ograniczyć niekontrolowany rozwój budowl i urzędzeń, które bezpowrotnie niszczą harmonię krajobrazu. Wskazał też na potrzebę zapewnienia odpowiedniej integracji nowych budynków do otoczenia, poprzez wyegzekwowanie minimalnych standardów inwestycyjnych, uwzględniających ochronę dziedzictwa⁵⁵.

W obszarze instrumentów tzw. „miękkiego prawa” znajdują się też **uchwały i zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego RE**. Ich znaczenie wiąże się z tym, że **odzwierciedlają one poglądy europejskiej opinii publicznej**, a samo Zgromadzenie Parlamentarne, ze względu na swoją reprezentatywność polityczną, ma wysoki prestiż w strukturze europejskich organizacji międzynarodowych. Zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego adresowane do Komitetu Ministrów z reguły procentują zaleceniami Komitetu Ministrów skierowanymi do rządów państw członkowskich RE, a niekiedy nawet stają się przesłanką podjęcia prac nad rozwiązaniami konwencyjnymi, o charakterze prawnie wiążącym.

Zgromadzenie Parlamentarne uznało, że istotnym czynnikiem zrównoważonego rozwoju⁵⁶ ma być **promowanie upraw ekologicznych**. Podkreślono przy

⁵¹ Por. J. Goździewicz-Biechońska, *Z prawnej problematyki ochrony krajobrazu na obszarach wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego”, 2014, nr 1, s. 73.

⁵² Rec. R (89) 6, § I, 1–2.

⁵³ Convention for the Protection of the Architectural Heritage in Europe, ETS No. 146.

⁵⁴ Rec. R (89) 6, § II, 1.

⁵⁵ Rec. R (89) 6, § II, 1.

⁵⁶ Por. J. Huang, M. Tichit, M. Poulot, S. Darly, S. Li, C. Petit, C. Aubry, *Comparative Review of Multifunctionality and Ecosystem Services in Sustainable Agriculture*, Journal of Environmental Management, 1 February 2015, vol. 149, s. 141.

tym, że nie chodzi tu jedynie o produkcję rolną, ale też o ekologiczne zarządzanie środowiskiem na wszystkich szczeblach, włączając w to prace badawcze, a także działalność doradczą dla rolników⁵⁷. Zrównoważony rozwój rolnictwa ściśle wiąże się z ochroną ziemi⁵⁸. Podejście to odzwierciedla generalną tendencję w kwestii zrównoważonego rozwoju rolnictwa, akcentującą uwzględnienie czynnika ekologicznego, przy czym pojawiają się nawet sugestie o nadejściu „rewolucji socjalno-ekologicznej”⁵⁹.

W ocenie Zgromadzenia Parlamentarnego istotnym elementem polityki rolnej, preferowanej przez RE, jest podkreślenie znaczenia **potrzeby rozwijania rodzinnych gospodarstw rolnych**, które mogłyby zastąpić „fabryki farmerskie”⁶⁰.

Zgromadzenie Parlamentarne opowiedziało się za zachęceniem rolników do **ograniczenia produkcji rolnej do wielkości pokrywającej się z popytem**, celem uniknięcia nadprodukcji żywności. Zaznaczyła jednak, że powinna temu towarzyszyć odpowiednia polityka państw w zakresie dotowania produkcji rolnej⁶¹.

Zgromadzenie Parlamentarne zwróciło uwagę na **rolę lasów dla środowiska i przeciwdziałania efektowi cieplarnianemu**, określając lasy „płucami naszej planety”. Zwróciło przy tym uwagę, że zmniejsza się obszar zalesiony, zwłaszcza w krajach rozwijających się, przy czym często dochodzi do nielegalnej wycinki drzew, a wielkość drzewa pozyskanego wskutek tych bezprawnych metod niejednokrotnie przekracza tę, która została pozyskana legalnie⁶².

Zgromadzenie Parlamentarne wyraziło zaniepokojenie **ustawicznym spadkiem zasobów rybnych** i wezwało do ograniczenia połowów – po to, by móc odbudować te zasoby z korzyścią dla przyszłych pokoleń⁶³.

Zgromadzenie Parlamentarne przywiązuje dużą wagę do **odpowiedniego zaopatrzenia wsi w energię niezbędną do produkcji rolnej**. Zwróciło uwagę na fakt, że współczesne rolnictwo, ze względu na rozwój technologii produkcji żywności, coraz bardziej uzależnione jest od zwiększonych dostaw energii, wykorzystywanej

⁵⁷ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 911 (1989), *Necessary reform of European agricultural policies*. Assembly debate on 30 January 1989 (18th Sitting). Report of the Committee on Agriculture, Rapporteur: Mr Bösch; Opinion of the Social, Health and Family Affairs Committee, rapporteur: Mr De Vincente, doc. 5991. Text adopted by the Assembly on 30 January 1989 (18th Sitting), § 5.5.

⁵⁸ Zob. *Sustainable Agriculture and Soil Conservation*, EUR-OP, Luxembourg 2009, s. 12.

⁵⁹ Zob. L.N. Norton, *Is it Time for a Socio-Ecological Revolution in Agriculture?*, *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 1 November 2016, vol. 235, s. 15.

⁶⁰ Res. 911 (1989), § 5.5.

⁶¹ Res. 911 (1989), § 5.1.

⁶² Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1753 (2010), *Forests: the future of our planet*. Assembly debate on 25 June 2010 (27th Sitting) (see Doc. 12284, report of the Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs, rapporteur: Mr Timchenko). Text adopted by the Assembly on 25 June 2010 (27th Sitting).

⁶³ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1283 (2002), *Preservation and management of fish stocks*. Assembly debate on 25 April 2002 (15th Sitting) (see Doc. 9383, report of the Committee on the Environment and Agriculture, rapporteur: Mr Agius). Text adopted by the Assembly on 25 April 2002 (15th Sitting).

m.in. w celu wykorzystania maszyn rolniczych czy uruchomienia szklarni. Czyni to produkcję rolną coraz bardziej uzależnioną od ropy naftowej i pochodzących z niej produktów, co stanowi szczególne wyzwanie, gdy wzrasta jej cena lub ograniczone są dostawy. W związku z tym Zgromadzenie Parlamentarne podkreśliło, że utrzymywanie się takiej tendencji może nieść niebezpieczne konsekwencje dla produkcji rolniczej, zwłaszcza w przypadku zaistnienia kryzysu energetycznego. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabierają energooszczędne techniki produkcji rolnej, zwłaszcza w zakresie produkcji szklarniowej. Zgromadzenie wezwało do ekonomicznej redukcji zużycia energii, a także do zwiększenia wysiłku irygacyjnego jako środka zwiększenia produkcji bez wzrostu zapotrzebowania na energię. Zgromadzenie podkreśliło też znacznie zwiększenia stosowania w rolnictwie alternatywnych źródeł energii, takich jak: energia słoneczna, geotermalna, wiatrowa, a także używania ciepła płynącego z pobliskich elektrowni⁶⁴. W ten sposób Rada Europy wpisała się do szerszej strategii rozwoju energii odnawialnej, która staje się jedną z istotnych przesłanek w zakresie tendencji rozwojowych rolnictwa⁶⁵.

Zgromadzenie Parlamentarne stwierdziło, że **czysta, bezpieczna i dostępna energia** mają szczególne znaczenie dla zrównoważonego rozwoju i jakości życia⁶⁶. W tym kontekście Zgromadzenie Parlamentarne zwróciło jednak uwagę na **niebezpieczne konsekwencje dla środowiska**, jakie może nieść stosowanie technologii hydraulicznych używanych do wydobycia gazu łupkowego⁶⁷.

Zgromadzenie Parlamentarne wskazało, że zapewnienie długoterminowego, prawidłowego rozwoju rolnictwa, wymaga uruchomienia **korzystnych warunków dla podejmowania długoterminowych inwestycji w rolnictwie**. Ma to znaczenie dla pomyślności przyszłych generacji⁶⁸. Niezbędne jest tu też odpowiednie wsparcie techniczne⁶⁹.

Charakterystycznym rysem dla postrzegania przez RE polityki rolnej we współczesnej Europie jest dostrzeganie **regionalnego wymiaru w produkcji rolnej**. Zgromadzenie Parlamentarne podjęło się np. analizy sytuacji rolnictwa w regionie Morza Śródziemnego. Analizowało wyzwania, jakie stoją przed rol-

⁶⁴ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 744 (1981), *Agriculture and energy*. Assembly debate on 28 January 1981 (23rd Sitting). Report of the Committee on Agriculture, doc. 4660. Text adopted by the Assembly on 28 January 1981 (23rd Sitting).

⁶⁵ Zob. L.-A. Sutherland, S. Peter, L. Zagata, *Conceptualising Multi-Regime interactions: The Role of the Agriculture Sector in Renewable Energy Transitions*, Research Policy, 2015, nr 8, s. 1547.

⁶⁶ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1977 (2014), *Energy diversification as a fundamental contribution to sustainable development*. Assembly debate on 30 January 2014 (8th Sitting) (see Doc. 13366, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Doris Barnett). *Text adopted by the Assembly* on 30 January 2014 (8th Sitting).

⁶⁷ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 2140 (2016), *The exploration and exploitation of non-conventional hydrocarbons in Europe*. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 25 November 2016 (see Doc. 14196, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Geraint Davies).

⁶⁸ Res. 911 (1989), § 5.11.

⁶⁹ Zob. *Technical Assistance: What Contribution has it Made to Agriculture and Rural Development?*, Publication Office, Luxembourg 2015, s. 12.

nictwem w tym regionie, jak też to, jak specyfika środowiska w tym regionie powinna rzutować na kierunki polityki rolnej⁷⁰. Odnotowała między innymi nierównowagę, jaka utrzymuje się pomiędzy Północą a Południem. RE zwróciła m.in. uwagę na niebezpieczne zjawiska rozwoju społecznego: z jednej strony następuje szybki rozwój urbanizacji i gospodarki związanej z morzem na terenach nadbrzeżnych, a z drugiej strony ma miejsce znaczący odpływ ludności z terenów wiejskich i towarzysząca temu presja demograficzna. Zgromadzenie przedstawiło tu szereg zaleceń w kwestii tego, jak zapewnić harmonijny rozwój rolnictwa w tym regionie. Chodzi m.in. o zainicjowanie regionalnego programu rozwoju, dostosowanego do warunków przyrodniczych i charakterystyki środowiska⁷¹.

Zgromadzenie Parlamentarne stwierdziło, że w sytuacji, gdy zwiększa się społeczna nierówność pomiędzy krajami i w ramach państw, większa solidarność jest potrzebna dla zapewnienia **bezpieczeństwa żywnościowego** w polityce rozwojowej i w realizacji takich kluczowych strategii, jak Milenijne Cele Rozwojowe i Cele Zrównoważonego Rozwoju⁷².

Charakterystycznym rysem aktywności RE w kwestiach polityki rolnej jest jej zainteresowanie dla **sytuacji kobiet zatrudnionych w rolnictwie i mieszkających na wsi**. Zgromadzenie Parlamentarne podkreśliło, że kobiety są siłą motoryczną rozwoju obszarów wiejskich, zarówno w aspekcie kulturalnym, jak i ekonomicznym. Nie tylko chronią one – jak podkreśliło Zgromadzenie Parlamentarne – tradycję wiejską, ale także reprezentują istotną część siły roboczej zatrudnionej na wsi. W związku jednak z szeregiem niepokojących zjawisk w środowisku wiejskim (bezrobocie, słaby transport, brak właściwej edukacji i ochrony zdrowia, utrzymywaniu się negatywnych stereotypów odnośnie roli kobiet), kobiety w środowisku wiejskim borykają się z szeregiem problemów. Dają o sobie znać konsekwencje uprzedzeń i braku zapewnienia równości płci w dostępie do ról zawodowych i społecznych kobiet. W konsekwencji pojawiła się tendencja do opuszczania wsi przez kobiety, zwłaszcza przez przedstawicielki młodej generacji. Przyczynia się to do depopulacji obszarów wiejskich. Zgromadzenie Parlamentarne przedstawiło w związku z tym szereg zaleceń, które mogłyby poprawić sytuację kobiet. Chodzi zwłaszcza o wprowadzenie instrumentów ustawowych, które dawałyby szansę na prowadzenie polityki równego

⁷⁰ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1331 (2003) on challenges for Mediterranean agriculture.

⁷¹ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1556 (2007), *Euro-Mediterranean agricultural and rural policy*. Assembly debate on 25 June 2007 (20th Sitting). Rep[ort of the Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs, rapporteur: Mr Schmied, doc. 1301. Text adopted by the Assembly on 25 June 2007 (20th Sitting).

⁷² Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1957 (2013), *Food security – a permanent challenge for us all*. Assembly debate on 3 October 2013 (35th Sitting) (see Doc. 13302, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Boden). Text adopted by the Assembly on 3 October 2013 (35th Sitting).

zatrudnienia. Chodzi też o zapewnienie podstaw prawnych, które umożliwiałyby promocję kobiet i umożliwiały większy udział kobiet w życiu publicznym na szczeblu lokalnym i regionalnym⁷³.

Bardzo istotną rolę przywiązuje RE do **roli organizacji zawodowych rolników jako partnerów rządu w tworzeniu i wdrażaniu polityki w odniesieniu do rolnictwa**. Zgromadzenie Parlamentarne uważa, że pomyślny rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich jest zależny od włączenia do rozwiązywania problemów całej społeczności wiejskiej, a zwłaszcza organizacji zawodowych rolników. Zgromadzenie Parlamentarne zauważyło, że tam, gdzie są dobrze zorganizowane organizacje zawodowe rolników, skutecznie współdziałające z rządem, tam następuje szybszy rozwój produkcji żywnościowej zarówno w aspekcie ilościowym, jak i jakościowym, a także tworzone są warunki dla lepszego rozwijania gospodarki żywnościowej. Efektywny dialog pomiędzy rządem a organizacjami zawodowymi rolników sprzyja demokracji i jest korzystny dla kreowania i realizacji prawidłowej polityki w rolnictwie⁷⁴.

Istotne znaczenie dla formułowania ocen w tym zakresie ma aktywność **Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy** (Congress of Local and Regional Authorities Europe – CLRAE). W uchwale 128 (2002) o **problemach europejskiego środowiska wiejskiego**⁷⁵ Kongres wskazał, że obecnie, w wielu częściach Europy, dziedzictwo wiejskie ulega gwałtownej erozji, a nawet destrukcji w wyniku społecznych lub technologicznych zmian, współczesnego rolnictwa, rozwoju urbanistycznego i innych procesów⁷⁶. Lokalne gospodarki obszarów wiejskich ulegają skurczeniu i bywają relatywnie słabe, przy czym w wysokim stopniu są uzależnione od decyzji podejmowanych w miastach⁷⁷. W wielu obszarach spadek liczby ludności i pewna izolacja osłabiły vitalność społeczności i doprowadziły społeczności wiejskie do przeceniania swych możliwości oraz niedoceniań swych tradycyjnych zasobów i kultury⁷⁸. Istotne znaczenie dla jakości życia w środowiskach wiejskich ma jakość i sensowny dostęp do usług, takich jak sklepy, urzędy pocztowe, banki, szpitale, przychodnie zdrowia, szkoły czy transport publiczny. W wielu społecznościach wiejskich

⁷³ Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Rural women in Europe*. Assembly debate on 14 April 2011 (17th Sitting). Report of the Committee on Equal Opportunities for Women and Men, rapporteur: Ms Quaintanilla Barba, doc. 12460; Opinion of the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs, rapporteur: Ms John-Calme, doc. 12532. Text adopted by the Assembly on 14 April 2011 (17th Sitting).

⁷⁴ Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Role of farmers' professional organisations as partners of governments in developing and implementing policies*. Report of the Committee on Agriculture and Rural Development, rapporteurs: Mr Figel and Mr Telgma. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 7 November 1997.

⁷⁵ Resolution 128 (2002) on the problems of Europe's countryside (debated and adopted by the Standing Committee of the Congress on 21 March 2002 – Doc. CG (8) 28, draft resolution presented by Mr G. Pumberger and Mr E. Tobler, rapporteurs).

⁷⁶ Res. 128 (2002), § 11.

⁷⁷ Res. 128 (2002), § 12.

⁷⁸ Res. 128 (2002), § 13.

odnotowano, że ostatnie dekady przyniosły regres⁷⁹. Stąd istotne znaczenie ma zwiększenie świadomości o potrzebie formułowania **polityki rozwoju obszarów wiejskich**, by stały się bardziej atrakcyjne dla żyjących tam ludzi i uległy przekształceniu w centra mające coraz to większe znaczenie dla ludzi w zróżnicowanym wieku. Kreowanie takiej polityki powinno następować **przy zastosowaniu konsultacji i włączenia społeczności lokalnych**, które najlepiej wiedzą, co jest dla nich najbardziej odpowiednie. Dotyczyć to powinno w szczególności zrozumienia, entuzjazmu i pozytywnego włączenia się społeczności lokalnych do **ochrony lokalnego dziedzictwa**⁸⁰. Należy zwiększyć **administracyjne możliwości i efektywność samorządów lokalnych oraz grup społeczności lokalnych**, poprzez zapewnienie im technicznej pomocy, szkoleń, lepszej komunikacji, partnerstwa oraz informacji o wynikach badań, informacji i wymiany doświadczeń, w ramach systemu współpracy regionów oraz współpracy środowisk wiejskich w całej Europie⁸¹.

5. Uwagi końcowe

W świetle przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że Rada Europy stanowi tę płaszczyznę integracji europejskiej, której dorobek w odniesieniu do kształtowania polityki wiejskiej państw członkowskich nie może być pominięty. Choć RE ustępuje swym znaczeniem w omawianej problematyce Unii Europejskiej, to jednak – ze względu na paneuropejski zasięg – w sposób istotny oddziałuje na politykę państw członkowskich, co ma szczególne znaczenie w odniesieniu do państw, które nie są członkami UE. Kluczowe znaczenie dla rozwoju samorządności wiejskiej ma Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Istotne skutki przyniosło też wdrażanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Najszerze znaczenie dla polityki wiejskiej mają jednak instrumenty Rady Europy o charakterze tzw. „miękkiego prawa”, zarówno te wytworzone przez Komitet Ministrów, Zgromadzenie Parlamentarne, jak i Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Szczególne znaczenie ma tu zaangażowanie się RE w promowane koncepcji zrównoważonego rozwoju, uwzględniającego aspekty ekologiczne. Istotny wymiar niesie eksponowanie przez RE technik energooszczędnych w produkcji rolnej. Najbardziej charakterystyczne są jednak te inicjatywy RE, które dotyczą społecznych aspektów rozwoju wsi i rolnictwa. Bez wątpienia opowiedzenie się za rozwojem rodzinnych gospodarstw rolnych, a także troska o sytuację kobiet mieszkających i pracujących na wsi. Niewątpliwie z profilem RE jako organiza-

⁷⁹ Res. 128 (2002), § 14. Por. J. Martinez, *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, Przegląd Prawa Rolnego 2010, nr 2, s. 47.

⁸⁰ Res. 128 (2002), § 17–19. Por. Ł. Satoła, *Instytucje społeczeństwa obywatelskiego na obszarach wiejskich a sprawność wykorzystania funduszy Unii Europejskiej (na przykładzie województwa małopolskiego)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 5, s. 24.

⁸¹ Res. 128 (2008), § 36. Por. M. Szewczak, *Administrowanie rozwojem regionalnym w systemie prawa administracyjnego*, KUL, Lublin 2013, s. 29.

cji wyspecjalizowanej w ochronie demokracji, rządów prawa i praw człowieka koresponduje jej zainteresowanie dla właściwego wkomponowania w procesy decyzyjne dotyczące wsi organizacji społeczno-zawodowych reprezentujących interesy wsi i rolników.

Włączenie się Rady Europy do rozwiązywania problemów wsi i rolnictwa okazało się rozwiązaniem trafnym. Należy się jednak liczyć z tym, że w miarę rozwoju Unii Europejskiej, zapotrzebowanie na aktywność Rady Europy w zakresie problematyki polityki wiejskiej będzie malało. Póki co jednak należy uznać, że zarówno rozwiązania konwencyjne, jak i instrumenty tzw. „miękkiego prawa” mają wymierne znaczenie w procesie inspirowania kreowania polityki rolnej w poszczególnych państwach członkowskich RE.

Dokumenty:

Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities Europe, Resolution 128 (2002) on the problems of Europe's countryside (debated and adopted by the Standing Committee of the Congress on 21 March 2002 – Doc. CG (8) 28, draft resolution presented by Mr G. Pumberger and Mr E. Tobler, rapporteurs).

Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 744 (1981), *Agriculture and energy*. Assembly debate on 28 January 1981 (23rd Sitting). Report of the Committee on Agriculture, doc. 4660. Text adopted by the Assembly on 28 January 1981 (23rd Sitting).

Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 911 (1989), *Necessary reform of European agricultural policies*. Assembly debate on 30 January 1989 (18th Sitting). Report of the Committee on Agriculture, Rapporteur: Mr Bösch; Opinion of the Social, Health and Family Affairs Committee, rapporteur: Mr De Vincente, doc. 5991. Text adopted by the Assembly on 30 January 1989 (18th Sitting).

Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Role of farmers' professional organisations as partners of governments in developing and implementing policies*. Report of the Committee on Agriculture and Rural Development, rapporteurs: Mr Figel and Mr Telgma. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 7 November 1997.

Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1283 (2002), *Preservation and management of fish stocks*. Assembly debate on 25 April 2002 (15th Sitting) (see Doc. 9383, report of the Committee on the Environment and Agriculture, rapporteur: Mr Agius). Text adopted by the Assembly on 25 April 2002 (15th Sitting).

Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1556 (2007), *Euro-Mediterranean agricultural and rural policy*. Assembly debate on 25 June 2007 (20th Sitting). Report of the Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs, rapporteur: Mr Schmied, doc. 1301. Text adopted by the Assembly on 25 June 2007 (20th Sitting).

Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1331 (2003) on challenges for Mediterranean agriculture.

Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1753 (2010), *Forests: the future of our planet*. Assembly debate on 25 June 2010 (27th Sitting) (see Doc. 12284, report of the

- Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs, rapporteur: Mr Timchenko). *Text adopted by the Assembly* on 25 June 2010 (27th Sitting).
- Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Rural women in Europe*. Assembly debate on 14 April 2011 (17th Sitting). Report of the Committee on Equal Opportunities for Women and Men, rapporteur: Ms Quaintanilla Barba, doc. 12460; Opinion of the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs, rapporteur: Ms John-Calme, doc. 12532. Text adopted by the Assembly on 14 April 2011 (17th Sitting).
- Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1957 (2013), *Food security – a permanent challenge for us all*. Assembly debate on 3 October 2013 (35th Sitting) (see Doc. 13302, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Boden). *Text adopted by the Assembly* on 3 October 2013 (35th Sitting).
- Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1977 (2014), *Energy diversification as a fundamental contribution to sustainable development*. Assembly debate on 30 January 2014 (8th Sitting) (see Doc. 13366, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Doris Barnett). *Text adopted by the Assembly* on 30 January 2014 (8th Sitting).
- Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 2140 (2016), *The exploration and exploitation of non-conventional hydrocarbons in Europe*. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 25 November 2016 (see Doc. 14196, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr. Geraint Davies).
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Treaties, CETS nr 005. Polski tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 oraz Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962.
- Convention for the Protection of the Architectural Heritage in Europe, ETS No. 146.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 605.
- Europejska Karta Planowania Przestrzennego (Karta z Torremolinos z 1983 r.), Warszawa 1985.
- Protocol amending the European Landscape Convention, CETS No. 219.
- Recommendation No. R (89) 6 of the Committee of Ministers to Member States on the Protection and Enhancement of the Rural Architectural Heritage (Adopted by the Committee of Ministers on 13 April 1989 at the 425th meeting of the Ministers' Deputies).
- Statutory Resolution and Charter of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe*, Strasbourg 2002.
- Statut Rady Europy, Londyn, 5 maja 1949 r., CETS nr 1. Tekst polski: Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565.
- The *European Landscape Convention* of the Council of Europe, European Treaty Series, No. 176. Polski tekst: Dz. U. 2006, Nr 14, poz. 98.
- Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów wiejskich z dnia 4 marca 2010 r., Dz.U. nr 76 poz. 490.

Literatura

- Baer-Nawrocka A., *Kwestia parytetu dochodów rolniczych w krajach Unii Europejskiej* [w:] *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, A. Czyżewski, B. Klepacki (red.), PTE, Warszawa 2015.
- Baráth L., Fertó L., *Productivity and Convergence in European Agriculture*, *Journal of Agricultural Economics*, 2017, nr 1.
- Bond M., *The Council of Europe and Human Rights: an Introduction to the European Convention on Human Rights*, Strasbourg 2010.
- Buquicchio G., Garonne P., *Vers un espace constitutionnel commun? Le rôle de la Commission de Venise* [w:] *Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes*, B. Haller, H.Ch. Krüger, H. Petzold (red.), The Hague-London 2000.
- Brummer K., *Enhancing Intergovernmentalism: the Council of Europe and Human Rights*, *The International Journal of Human Rights* 2010, nr 2.
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Obszary wiejskie a planowanie przestrzenne*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. 10.
- de Vel G., *The Committee of Ministers of the Council of Europe*, Council of Europe, Strasbourg 1995.
- Environmental training in agricultural circles: proceedings of the seminar organised by the Council of Europe and the European Confederation of Agriculture*, Strasbourg 14–16 October 1986, Council of Europe, Strasbourg 1987.
- European Agriculture: an Agricultural Sector for Tomorrow's Europe*, EUR-OP, Luxembourg 1998.
- European Agriculture Entering the 21st Century*, EUR-OP, Luxembourg 2002.
- Goździewicz-Biechońska J., *Formy ochrony krajobrazu wiejskiego w świetle ustawy o ochronie przyrody*, *Przegląd Prawa Rolnego*, 2014, nr 2.
- Goździewicz-Biechońska J., *Z prawnej problematyki ochrony krajobrazu na obszarach wiejskich*, *Przegląd Prawa Rolnego*, 2014, nr 1.
- Grant W., *Economic Patriotism in European Agriculture*, *Journal of European Public Policy*, 2012, nr 3.
- Huang J., Tichit M., Poulot M., Darly S., Li S., Petit C., Aubry C., *Comparative Review of Multifunctionality and Ecosystem Services in Sustainable Agriculture*, *Journal of Environmental Management*, 1 February 2015, vol. 149.
- Jaskiernia J., *Kwestia agrarna w świetle prac Rady Europy* [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. P. Litwiniuk, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2016.
- Jaskiernia J., *Rada Europy jako „organizacja wartości”* [w:] *Wyjaśnianie polityki*, J. Błuszkowski, J. Zalesny (red.), „*Studia Politologiczne*”, vol. 17, Warszawa 2010.
- Jaskiernia J., *Uwarunkowania oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój obszarów wiejskich w świetle analiz Rady Europy* [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. 25 lat doświadczeń. Nowe wyzwania*, P. Litwiniuk (red.), Instytut Prawa Ustrojowego, Warszawa 2015.

- Jaskiernia J., *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Centrum Informacji Rady Europy, Warszawa 2000.
- Jaskiernia J., *Znaczenie standardów Rady Europy o charakterze „miękkiego prawa”* [w:] *Ius est ars boni et equi. Księga pamiątkowa z okazji 5-lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy*, N. Szczęch (red.), Legnica 2010.
- Kamiński M.A., *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, Białostockie Studia Prawnicze 2012, nr 12.
- Kata R., Kusz D., *Barriers to the Implementation of Instruments Assisting Sustainable Development of Agriculture*, Scientific Papers, Series: Management, 2015, nr 1.
- Krajobraz i zrównoważony rozwój. Wyzwania Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, Council of Europe, Strasbourg 2006.
- Litwiniuk P., Więcek A., *Rozwój odnawialnych źródeł energii na obszarach wiejskich w perspektywie nowej Wspólnej Polityki Rolnej*, Studia Iuridica, 2014, nr 58.
- Liżewski B., *Application of Law in the Legal Order of the Council of Europe*, „Studia Iuridicum Lubliniensis” 2015, t. 24, nr 2.
- Lovecy J., *Framing Decisions in the Council of Europe: An Institutionalist Analysis*, w: *Decision Making within International Organizations*, B. Reinalda, B. Verbeek (red.), London 2004.
- Machińska H., *Ekologiczna perspektywa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, t. 1, *Teoria i filozofia prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka*, R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), Toruń 2012.
- Martinez J., *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, Przegląd Prawa Rolnego 2010, nr 2.
- Mikołajczyk J., *Współczesne funkcje obszarów wiejskich na tle koncepcji multifunkcjonalnego rolnictwa*, Studia Iuridica Agraria 2012 t. 10.
- Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, A. Bołtromiuk, M. Kłodziński (red.), Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2011.
- Niewiadomski A., *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. 11.
- Noel G., *Le Conseil de l'Europe et l'agriculture: idéalisme économique européen et réalisme économique national*, P. Lang, Berne 1999.
- Norton L.N., *Is it Time for a Socio-Ecological Revolution in Agriculture?*, Agriculture, Ecosystems and Environment, 1 November 2016, vol. 235.
- Petaux J., *L'Europe de la démocratie et des droits de l'homme: l'action du Conseil de l'Europe*, Council of Europe, Strasbourg 2009.
- Piasecki A.K., *Wprowadzenie* [w:] *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich*, A.K. Piasecki (red.), „Studia Politologica”, IV, Kraków 2010
- Pratchett L., Lowndes V., *Developing Democracy in Europe: an Analytical Summary of the Council of Europe*, Strasbourg 2004.
- Sabiha N.-E., Salim R., Rahman S., Rola Rubzen M.-F., *Measuring Environmental Sustainability in Agriculture: A composite Environmental Impact Index Approach*, Journal of Environmental Management, 15 January 2016, vol. 166.

- Satoła Ł., *Instytucje społeczeństwa obywatelskiego na obszarach wiejskich a sprawność wykorzystania funduszy Unii Europejskiej (na przykładzie województwa małopolskiego)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 5.
- Schiefer J., Lair G.J., Blum W.E.H., *Potential and Limits of Land and Soil for Sustainable Intensification of European Agriculture*, Agriculture, Ecosystems and Environment, 16 August 2016, Vol. 230.
- Sutherland L.-A., Peter S., Zagata L., *Conceptualising Multi-Regime interactions: The Role of the Agriculture Sector in Renewable Energy Transitions*, Research Policy, 2015, nr 8.
- Sustainable Agriculture and Soil Conservation*, EUR-OP, Luxembourg 2009.
- Szewczak M., *Administrowanie rozwojem regionalnym w systemie prawa administracyjnego*, KUL, Lublin 2013.
- Technical Assistance: What Contribution has it Made to Agriculture and Rural Development?*, Publication Office, Luxembourg 2015.
- The Council of Europe and the Protection of the Environment : Organising Action for the Future*, Council of Europe, Strasbourg 1995.
- The Investment Plan for Europe: Agriculture: State of Play, 13 January 2016*, Publication Office, Luxembourg 2016.
- The New Common Agricultural Policy : European Agriculture, a Policy for the New Millennium*, EUR-OP, Luxembourg 2000.
- The EU's Common Agricultural Policy (CAP): Ensuring EU's Development and Agriculture Policies Evolve Together*, Publication Office, Luxembourg 2015.
- Wassenberg B., *History of the Council of Europe*, Council of Europe, Strasbourg 2013.
- Wolf J., *The Future of European Agriculture*, Centre for European Reform, London 2002.
- Wolferman I., *Europe and Agriculture*, EUR-OP, Luxembourg 2011.
- Wood S.A., Karp D.S., Declerk F., Kremen C., Naeem S., Palm C.A., *Functional Traits in Agriculture: Agrobiodiversity and Ecosystem Services*, „Trends in Ecology & Evolution”, 2015, nr 9.

Netografia:

Search on States and International organizations, www.coe.int/pl/web/conventions/search-on-states/-/conventions/traty/country/PL (dostęp: 15.7.2016).

System informacyjny o Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, <http://sozosfera.pl/ochrona-przyrody/konwencja-krajobrazowa-wdrazana/> (dostęp: 30.7.2017).

Streszczenie

Autor poddał analizie wpływ Rady Europy (RE) na politykę rolną jej państw członkowskich. Rola RE nie jest tak duża jak Unii Europejskiej (m.in. Wspólna Polityka Rolna), ale propozycje i standardy oferowane przez RE mają szerszy zasięg niż UE, gdyż są adresowane do 47 państw członkowskich. RE wpływa na politykę rolną państw członkowskich nie tylko poprzez prawnie wiążące konwencje (np. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Europejska Konwencja Krajobrazowa), ale też poprzez instrumenty o charakterze tzw. „miękkiego prawa” (m.in. uchwały i zalecenia Komitetu Ministrów, Zgromadzenia Parlamentarnego oraz Kongresu Władz Lokalnych Europy). RE popiera zrównoważony rozwój, eksponuje ekologiczne aspekty produkcji rolnej i konieczność oszczędności energii. Najbardziej charakterystyczne dla RE jest jednak zainteresowanie dla społecznych aspektów polityki rolnej (np. sytuacja kobiet zatrudnionych w rolnictwie; właściwa reprezentacja organizacji zawodowych reprezentujących rolników w procesach decyzyjnych).

Słowa kluczowe

Rada Europy, polityka rolna. Zrównoważony rozwój, Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Europejska Konwencja Krajobrazowa

Abstract

The Council of Europe as a platform for European integration influencing the rural policy of the Member States

The author analyses influence of the Council of Europe (CoE) on rural policy of the Member States. The role of CoE is not as big as of the European Union (e.g. Common Agricultural Policy), but proposals and standards offered by the CoE have the broader consequences than EU because they are addressed to the 47 Member States. CoE influence policy of the Member States not only through legally binding conventions (e.g. European Charter of Local Self-Government, European Landscape Convention), but also through instruments of so called “soft law” (e.g. resolutions and recommendations of the Committee of Ministers, Parliamentary Assembly and Congress of Local and Regional Authorities of Europe). CoE support sustainable development, expose ecological aspects of agriculture production and necessity of saving energy. Especially characteristic for the CoE’s activity is however stressing the social issues of rural policy (e.g. fate of the women working in rural areas; proper representation of organization representing interests of the farmers in the decision-making processes).

Keywords

Council of Europe, agriculture policy, sustainable development, European Charter of Local Self-Government, European Landscape Convention

Prof. dr hab. Stanisław Prutis

Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Prawa

Podmioty polityki wiejskiej w procesie integracji europejskiej

Wspólna Polityka Rolna (WPR) jest głównym i najbardziej zintegrowanym obszarem współpracy państw członkowskich UE, a jednym z filarów WPR jest wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, czyli, jak należy sądzić, określona w temacie konferencji „polityka wiejska”. Nie ma wątpliwości, że złożoność integracji europejskiej wymaga zastosowania zarządzania wielopoziomowego.

W encyklopedii *Prawo Unii Europejskiej* znajduje się hasło: „integracja europejska przez zarządzanie wielopoziomowe”, według którego owo zarządzanie może być rozumiane jako fakt albo jako idea (koncepcja, doktryna) oparta na przyjęciu, że mnogość i różnorodność podmiotów zaangażowanych w proces osiągania celów (tu: integracji europejskiej) prowadzi do stapiania, przenikania i zacierania się granic między ich zadaniami. Zarządzanie wielopoziomowe polega na zacieraniu granic między zadaniami państwa, struktur ponadnarodowych, samorządu terytorialnego, korporacji gospodarczych; państwo dzieli się zadaniami z innymi podmiotami, kompetencje przenikają się. Mnogość i różnorodność podmiotów zaangażowanych w proces integracji powoduje, że dominuje poliarchia, a nie hierarchia charakterystyczna dla realistycznych integracyjnych koncepcji państwowo-centricznych. Zarządzanie wielopoziomowe w UE polega na realizowaniu polityk jednocześnie na kilku poziomach władzy: na poziomie UE, państwa, samorządu oraz władzy prywatnej, w przypadku zlecenia zadań korporacjom czy organizacjom obywatelskim. Podmioty regionalne i lokalne oraz partnerzy społeczni także biorą aktywny udział w procesie integracji europejskiej¹.

Z przytoczonego hasła wynika, że traktując integrację europejską jako samodzielną determinantę procesów przemian zachodzących w kształtowaniu oblicza

¹ J. Jabłońska-Bonca, *Integracja europejska przez zarządzanie wielopoziomowe*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, tom III, *Wielkiej Encyklopedii Prawa*, B. Hołysta i R. Hauserared (red.), Z. Brodecki, red. naukowy tomu III, Warszawa 2014.

polskiej wsi, czy rozwoju obszarów wiejskich, za niezwykle ważne zagadnienie uznać trzeba rozważenie problemu usytuowania oraz modelu organizacyjnego podmiotu, czy też podmiotów polityki wiejskiej. Stanowisko powołanej Autorki jest jednoznaczne i zdecydowane – zarządzanie wielopoziomowe w UE polega na realizowaniu polityki jednocześnie na kilku poziomach władzy, co powoduje potrzebę poliarchii, a nie hierarchii charakterystycznej dla realistycznych, integracyjnych koncepcji państwowo-centrycznych. W tym miejscu należy postawić tezę, iż organizacja struktur polityki rolnej (polityki wiejskiej) w naszym kraju wykazuje cechy koncepcji państwowocentrycznych, z tym że mamy do czynienia ze zróżnicowaną sytuacją, gdy chodzi o rozwiązania strukturalne (podmiotowe) na szczeblu centralnym, działające w skali kraju, oraz rozwiązania na szczeblu regionalnym i lokalnym, działające w ograniczonej skali terytorialnej (województwa, powiatu czy gminy).

Natomiast nie ma wątpliwości, że w „centrali” UE, jak i w relacjach między tą centralą a państwami członkowskimi mamy do czynienia z zarządzaniem wielopoziomowym, a także z możliwością modyfikacji polityki rolnej, poprzez nasycenie jej elementami polityki społecznej i nadaniu jej charakteru polityki wiejskiej. Jak wiadomo, przepisy traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej² wyodrębniają, czy też rozgraniczają kategorie i dziedziny kompetencji Unii w postaci dziedzin należących do kompetencji wyłącznych Unii lub kompetencji dzielonych z krajem członkowskim. Spośród czterech działów administracji rządowej, którymi kieruje jednoosobowo minister rolnictwa i rozwoju wsi, jako organ administracji wchodzący w skład kolegiatny Rady Ministrów, są to: 1) rolnictwo; 2) rozwój wsi; 3) rynki rolne; 4) rybołówstwo, jedynie zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa należy do wyłącznych kompetencji Unii. Pozostałe kompetencje mają charakter kompetencji dzielonych między Unią a państwami członkowskimi i stosują się m.in. do następujących głównych dziedzin: a) rynek wewnętrzny, b) polityka społeczna, c) spójność gospodarcza, terytorialna i społeczna, d) rolnictwo i rybołówstwo (z wyłączeniem zachowania biologicznych zasobów morskich), e) środowisko, f) ochrona konsumentów. Nadto wśród instrumentów traktatowych przewidziana jest kompetencja do prowadzenia działań koordynacyjnych państw członkowskich. Zgodnie z art. 5 Tf UE, państwa członkowskie koordynują swoje polityki gospodarcze w ramach Unii; w tym celu Rada przyjmuje środki, w szczególności kierunki ogólne tych polityk (ust. 1). W celu zapewnienia koordynacji polityk zatrudnienia państw członkowskich, Unia ma obowiązek podejmowania środków koordynacji, w szczególności określając wytyczne dla tych polityk (ust. 2). Natomiast, gdy chodzi o zapewnienie koordynacji polityk społecznych, Unia ma w tym zakresie możliwość podejmowania inicjatyw (ust. 3). Kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich przyznaje Unii także

² Por. art. 2–6 traktatu (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE 2012 C 326).

przepis art. 6 traktatu zaliczając „do dziedzin takich działań o wymiarze europejskim”: a) ochronę i poprawę zdrowia ludzkiego, b) przemysł, c) kulturę, d) turystykę, e) edukację, kształcenie zawodowe, młodzież i sport, f) ochronę ludności i g) współpracę administracyjną.

Spośród postanowień ogólnych dotyczących funkcjonowania Unii przytoczyć należy zapis uniwersalny, dotyczący wszelkich działań unijnych, nakładający obowiązek zapewnienia przez Unię spójności swoich poszczególnych polityk i działań, uwzględniając wszystkie swoje cele i zgodnie z zasadą przyznania kompetencji (art. 7). Należy również zwrócić uwagę na postanowienia ogólne, szczególnie ważne dla rolnictwa. Mianowicie, na mocy art. 11, przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska; wymaganie tak określone nazywa się zasadą integracji wymagań środowiskowych przy ustalaniu i realizacji polityk i działań UE. Gdy zaś chodzi o formułowanie i wykonywanie polityki rolnej, rybołówstwa i transportu, Unia i państwa członkowskie w pełni uwzględniają wymagania w zakresie dobrostanu zwierząt jako istot zdolnych do odczuwania, przy równoczesnym przestrzeganiu przepisów prawnych i administracyjnych oraz zwyczajów państw członkowskich związanych w szczególności z obyczajami religijnymi, tradycjami kulturowymi i dziedzictwem regionalnym (art. 13).

Przytoczona treść zasad i postanowień ogólnych traktatu pozwala uzmysłowić sobie jak szeroki jest zakres kompetencji organów Unii, czy to w postaci kompetencji wyłącznej, czy dzielonej, bądź w postaci kompetencji koordynacyjnych polityk gospodarczych, polityk zatrudnienia, czy też polityk społecznych (np. polityki wiejskiej) czy też działań Unii w celu wspierania zrównoważonego rozwoju w krajach członkowskich. Stwierdzić należy, że poświęcona specjalnie „wymogom ochrony środowiska naturalnego” dyspozycja art. 6 (obecnie art. 11), który zamieszczony został pośród „Zasad” TWE, ma znaczenie bezwzględnie obowiązującej dyrektywy interpretacyjnej, która pełnić ma na gruncie prawa wspólnotowego dwie funkcje: po pierwsze – funkcję integracyjną, mającą zapewnić, aby cele i zadania ochrony środowiska były uwzględniane przy podejmowaniu wszelkich działań i to we wszystkich obszarach aktywności wspólnotowej; oraz po drugie – funkcję kompromisową, a więc zobowiązującą do unikania – na ile to tylko możliwe – w różnych dziedzinach polityki wspólnotowej takich regulacji i działań, które z punktu widzenia ich skutków mogłyby uniemożliwiać lub utrudniać realizację wspólnotowych celów i zadań środowiskowych. Nie może być jednak interpretowana jako zasada bezwzględnego pierwszeństwa, a w razie wątpliwości nawet obowiązku swoistego domniemania na rzecz „ochrony środowiska naturalnego” – należy ją natomiast rozumieć raczej jako obowiązek prawny uwzględniania i „wyważania” w każdym wypadku interesów „ochrony środowiska naturalnego” w sposób równorzędny z innymi interesami Wspólnoty³.

³ Por. A. Wasilewski, *Prawna problematyka ochrony środowiska w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej (kwestia granic związania Państw Członkowskich prawem WE*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 2/2004, s. 183.

Przyznać trzeba, iż integracja europejska wymaga zaangażowania wielu podmiotów, przy wykorzystaniu mechanizmów zarządzania wielopoziomowego, z tym, że na gruncie Wspólnej Polityki Rolnej wypracowano pewne mechanizmy systematyzujące i upraszczające, dające możliwość zdobycia orientacji w gąszczu legislacji unijnej. Szczególna regulacja traktatowa dotycząca rolnictwa i rybołówstwa (art. 38–44) daje podstawę do wyodrębnienia 2 filarów WPR; współcześnie jest to polityka rynkowa (organizacja rynków rolnych) i polityka wspierania rozwoju obszarów wiejskich (wspomaganych przez odpowiednie instrumenty finansowo-prawne WPR). Instrumenty systematyzacji dorobku prawnego Unii polegają zarówno na upraszczaniu samej formy aktów prawnych, jak i treści przepisów oraz zawartych w nich norm prawnych; podstawą procesu uproszczenia prawodawstwa wspólnotowego jest założenie, że regulacje prawno-rolne i mechanizmy ich wdrażania nie powinny być bardziej skomplikowane niż cel, jaki mają osiągnąć⁴. W wyniku działań systematyzujących, Wspólna Polityka Rolna regulowana jest obecnie czterema podstawowymi aktami prawnymi – rozporządzeniami Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 17 grudnia 2013 roku:

- 1) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁵;
- 2) nr 1307/2013 – przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie wsparcia w ramach WPR⁶;
- 3) nr 1308/2013 – ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych⁷;
- 4) nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania⁸.

W literaturze pojawiły się nawet poglądy, że usystematyzowanie europejskiego prawa rolnego, poprzez ujęcie najważniejszych instrumentów w zaledwie kilku tematycznych aktach prawnych doprowadziło do powstania kodeksu europejskiego prawa rolnego⁹.

Taki jest zakres zadań merytorycznych, zasad organizacyjno-prawnych ich realizacji i zestawienie podstawowych mechanizmów prawnych, które muszą zostać podjęte i wykonane przez krajowe struktury (podmioty) służące realizacji polityki państwa – polityki rolnej, agrarnej, wiejskiej, czy wspierającej rozwój

⁴ Por. D. Milanowska, *Wybrane metody systematyzacji prawodawstwa Unii Europejskiej z uwzględnieniem aktów prawnych z zakresu prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, tom XI, Białystok 2013, s. 20 – 23.

⁵ Dz.U. L 347 z 20.12.2013r., s. 487.

⁶ Dz.U. L 347 z 20.12.2013r., s. 608.

⁷ Dz.U. L 347 z 20.12.2013r., s. 671.

⁸ Dz.U. L 347 z 20.12.2013r., s. 549.

⁹ Por. F. Albisinni, *Europejskie prawo rolne po traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją – Europejskie kodeksy rolnictwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1 (8); por. także D. Milanowska, op.cyt., s. 23.

na obszarach wiejskich, w zależności od rozłożenia akcentów na problemy gospodarcze, czy społeczne. I tu dochodzimy do kwestii podmiotów i do oceny ustanowionych w tym celu struktur organizacyjnych.

Szczebel centralny w krajowej polityce rolnej zarezerwowany jest dla ministra rolnictwa i rozwoju wsi, który nie tylko kieruje odpowiednimi działami administracji rządowej, lecz pełni nadto funkcje wynikające z przepisów prawa materialnego. Minister jest formalnie instytucją zarządzającą Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich. Funkcja ta nie wyczerpuje wszakże kompetencji ministra, gdy chodzi o jego wpływ na realizację PROW. Aktualnie obowiązująca regulacja prawna w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020¹⁰ utrzymuje scentralizowany system wsparcia, w którym „wszelka władza tam przewidziana”, choć pod różnym szyldem, i tak należy do ministra. Minister jako instytucja zarządzająca sprawuje nadzór nad: agencją płatniczą oraz podmiotami wdrażającymi – w zakresie wykonywania zadań związanych z przyznawaniem, wypłatą i zwrotem pomocy i pomocy technicznej, oraz nad podmiotami wdrażającymi – pod względem wykonywania ich zadań zgodnie z przepisami prawa i programem. W ramach nadzoru minister może w szczególności: a) wydawać polecenia i wytyczne; b) żądać przedstawienia informacji i udostępnienia dokumentów; c) przeprowadzać kontrole; wytyczne i polecenia wiążą podmioty, do których są skierowane; nie mogą wszakże dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy. O zakresie władzy ministra właściwego do spraw rozwoju wsi świadczy zakres delegacji ustawowej art. 18 ww ustawy, do uregulowania spraw w drodze rozporządzenia wykonawczego; w szczególności minister może określić wysokość limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach, w ramach określonych działań lub poddziałań, mając na względzie wysokość limitów środków wynikających z programu, zapewnienie zrównoważonego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych województwach.

Konsultantem ministra jako instytucji zarządzającej jest powoływany przez niego Komitet Monitorujący PROW na lata 2014–2020. Jest to organ opiniodawczo-doradczy, który zbiera się co najmniej raz do roku i dokonuje przeglądu wdrażania PROW i postępów poczynionych na drodze do osiągnięcia jego celów. Komitet jest konsultantem ministra i może przedstawić mu uwagi dotyczące wdrażania i ewaluacji programu, a także wydaje opinię w sprawie wszelkich zmian programu proponowanych przez ministra. Funkcje pełnione przez Komitet Monitorujący nie osłabiają – moim zdaniem – bardzo silnej pozycji ministra w procesie opracowania i realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Skład osobowy komitetu przewiduje obecność około 20% przedstawicieli samorządu terytorialnego, co nie może być uznane za reprezentację interesów samorządu, a co najwyżej prezentację poglądów samorządowców na realizację PROW.

¹⁰ Ustawa z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego... w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. 2015, poz. 349).

Podtrzymuję swoje stanowisko, że kompetencje ministra rolnictwa i rozwoju wsi w zakresie PROW pozwalają mu wpływać na działalność wszystkich jednostek organizacyjnych zaangażowanych w procesie realizacji programu: bądź w formie wykonawczego aktu normatywnego, bądź w formie nadzoru sprawowanego nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi przez ministra jako szefa resortu, bądź w formie nadzoru sprawowanego jako instytucja zarządzająca w rozumieniu przepisów o wsparciu rozwoju obszarów wiejskich¹¹.

Jednostkami organizacyjnymi, których zadaniem jest realizacja polityki rolnej w skali przestrzennej kraju, są usytuowane na szczeblu centralnym i nadzorowane przez ministra specjalne agencje, które pojawiły się w okresie III Rzeczypospolitej; wzorowane na odpowiednikach funkcjonujących w krajach zachodnich, zostały ukształtowane do potrzeb naszego kraju; podlegały też reorganizacjom zadaniowym i strukturalnym po wstąpieniu Polski do UE. Jako pierwsza z trzech agencji obsługujących rolnictwo powołana została Agencja Rynku Rolnego¹². Jej zadania określono następująco – Agencja realizuje interwencyjną politykę państwa w celu stabilizacji rynku produktów rolnych i żywnościowych oraz ochronę dochodów uzyskiwanych z rolnictwa (art. 4 ustawy o utworzeniu ARR). Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa powstała nieco później¹³, a jej zadania mające na celu wsparcie inwestycyjne rolnictwa „rozkwitły” po wejściu Polski do UE, na podstawie przepisów unijnych o dopłatach bezpośrednich oraz o wsparciu rozwoju obszarów wiejskich. Trzecią agencją była Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, która charakteryzowała się istotną odmiennością celów stawianych przed nią¹⁴; głównym celem pierwotnym Agencji była restrukturyzacja oraz prywatyzacja rolnictwa państwowego.

Gdy chodzi o przedmiot, czy profil działania agencji, trzeba przyznać, iż ustawodawca umiejętnie dostosował ten profil do przewidywanych kierunków rozwoju WPR. W konsekwencji, gdy w latach 2014–2020 wyodrębniono 2 filary Wspólnej Polityki Rolnej, to Agencja Rynku Rolnego mogła kontynuować obsługę polityki rynkowej, natomiast obsługę wsparcia rozwoju obszarów wiejskich kontynuowała Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Pewnym zaskoczeniem były zmiany wprowadzone w zakresie zadań Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, podjęte w związku z wejściem do UE. Tu trzeba dodać, że gospodarka ziemią, kształtowanie ustroju rolnego, czy pozycja prawna gospodarstwa rodzinnego są zagadnieniami pozostającymi poza bezpośrednim zainteresowaniem Wspólnej Polityki Rolnej, albowiem nie należą ani do kom-

¹¹ Szerzej na ten temat por. S. Prutis, *Pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego a rozwój obszarów wiejskich (dysfunkcje i bariery prawne)*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich*, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015, s. 160–164.

¹² Utworzono ją ustawą z 7 czerwca 1990 r. (Dz.U. nr 39, poz. 223).

¹³ Utworzono ją ustawą z 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 1994 r. nr 1, poz. 2 z późn. licznymi nowelizacjami).

¹⁴ Agencja została utworzona ustawą z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 107, poz. 464 z późn. zmianami).

petencji wyłącznych Unii, ani do kompetencji dzielonych z krajem członkowskim. Pozostawia to kształtowanie ustroju rolnego w gestii władz krajowych, co pozwalało także Polsce na budowę własnego modelu rolnictwa¹⁵. Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁶ w sposób istotny zmieniła model organizacyjno-prawny kształtowania ustroju, zmieniając nazwę Agencji Własności Rolnej na Agencję Nieruchomości Rolnych, a przede wszystkim powierzając tej „nowej” Agencji kompetencje kontrolne w zakresie powszechnego obrotu nieruchomościami rolnymi, aby zapobiec nabywaniu własności nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, co było w istocie głównym celem ustawy. Zaslugą A. Lichorowicza jest obnażenie rzeczywistego celu ustawy: „Kończące się w 2002 r. negocjacje z UE uświadomiły (...), że klauzula narodowego traktowania przysługująca po naszym wstąpieniu do Unii obywatelom innych krajów członkowskich, w sytuacji, gdy w Polsce praktycznie nie istnieje prawna kontrola nabywania gruntów rolnych, spowoduje dużą łatwość nabywania gruntów przez cudzoziemców – obywateli UE. Chcąc temu zapobiec należało możliwie szybko wprowadzić kontrolę nabywania gruntów rolnych przez obywateli polskich, by móc ją stosować wobec obywateli Unii. I ten cel jest rzeczywistym celem ustawy z 11.04.2003 r.”¹⁷. Konkluzja rozważań A. Lichorowicza, poczyniona już w 2004 roku, to uznanie, iż ustawa może stanowić skuteczny instrument zapobiegania nadmiernemu wykupowi gruntów przez cudzoziemców, natomiast w zakresie w kształtowania ustroju rolnego, poprzez oddziaływane struktury gruntowe w trakcie obrotu, regulację ustawy należy uznać za szczątkową i bardzo zacofaną¹⁸. Szczególnie krytycznie oceniana była regulacja sytuacji prawnej gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego w naszym kraju; osobiście wielokrotnie zwracałem uwagę, że ustawa tylko nominalnie operuje pojęciem „gospodarstwa rodzinnego”, w swojej konstrukcji nie zawiera jakichkolwiek odniesień do „rodzinnego” charakteru gospodarstwa, czy sposobu gospodarowania¹⁹. Brak reakcji na krytyczną ocenę doktryny wymownie świadczy o stosunku władzy wykonawczej do problemów i potrzeb naszego rolnictwa oraz o roli polityki rolnej (a raczej jej braku) w polityce gospodarczej państwa. Zdaniem Z. Truszkiewicz

¹⁵ Szerzej na ten temat: S. Prutis, *Kryteria doboru struktur służących kształtowaniu ustroju rolnego (centralizacja, czy regionalizacja)*, [w:] *Kwestia agrarna, Zagadnienia prawne i ekonomiczne, praca zbiorowa*, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2016, s. 41 i n.; por. także A. Jurcewicz [w:] *Prawo rolne*, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 2009, s. 90.

¹⁶ Tekst jednolity ustawy: Dz.U. z 2012 r. poz. 803.

¹⁷ A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 3, s. 28.

¹⁸ Ibidem, s. 29 i 30.

¹⁹ Por. S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, tom V, s. 168–184; S. Prutis, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach UE*, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015, s. 11–21; i tam powołana literatura.

wicza, polskie władze scedowały na UE prowadzenie polityki rolnej tak dalece, że nie wykorzystują możliwości aktywnego oddziaływania na strukturę agrarną nawet w tych obszarach, w których można to czynić w drodze ustawodawstwa krajowego²⁰. Mimo krytycznych ocen, Agencja Nieruchomości Rolnych funkcjonowała w modelu organizacyjno-prawnym ukształtowanym w chwili wejścia do UE, aż do roku 2016²¹.

Jak już powiedziano, pierwsze dziesięciolecie Wspólnej Polityki Rolnej w naszym kraju wyrażało się głównie w działalności wyspecjalizowanych struktur w postaci państwowych agencji rolniczych. Tak się ułożyło, że profil, czy przedmiot działalności tych agencji odpowiadał podstawowym nurtom polityki rolnej; Agencja Rynku Rolnego służyła realizacji wspólnej polityki kształtowania rynków rolnych, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa działała w segmencie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, natomiast Agencja Nieruchomości Rolnych zajmowała się kształtowaniem ustroju rolnego, głównie wszakże w zakresie restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego. Każda z agencji była wyposażona w odrębną, ustawową regulację prawną, z tym że wszystkie trzy agencje miały cechy wspólne. Najważniejszą cechą wspólną jest fakt, że agencje były jednostkami organizacyjnymi nadzorowanymi przez ministra rolnictwa, a zatem można co najwyżej mówić o względnej samodzielności agencji jako podmiotu prawa. Trzeba przede wszystkim stwierdzić, iż charakter prawny agencji nie jest do końca jednoznaczny. Prawdą jest, że dominuje podkreślanie publicznoprawnego charakteru agencji i realizacja interesu publicznego jako celu ich działalności; takie stanowisko zajmuje A. Stelmachowski, używając zbiorczego określenia – agencje interwencyjne²². Agencje jako osoby prawne prawa publicznego muszą działać ściśle w ramach prawa w granicach upoważnień ustawowych. Wszystkie też korzystały z przywilejów charakterystycznych dla osób prawnych prawa publicznego, w szczególności ze zwolnień podatkowych w zakresie ich działalności. Wszystkie agencje były wyodrębnione zarówno z aparatu administracji rządowej, jak i z zasadniczej struktury własnościowej, jaką jest Skarb Państwa. Struktura własnościowa agencji była złożona, były wyposażone we własny majątek służący wykonywaniu ich zadań, a jednocześnie ani Skarb Państwa nie odpowiadał za ich zobowiązania, ani one też nie odpowiadały za zobowiązania Skarbu Państwa. W zakresie rozporządzania majątkiem Skarbu Państwa przez np. Agencję Nieruchomości Rolnych znalazła zastosowanie specyficzna prawna konstrukcja powiernictwa. Agencje wykonywały swoje zadania za pomocą struktur organizacyjnych, tworzących aparat wykonawczy, rozbudowany także na szczeblach terytorialnych (województwa, a niekiedy i powiatu); aparat działający pod jednoosobowym kierownictwem

²⁰ Por. Z. Truszkiewicz [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015, s. 157.

²¹ Niezbędne korekty ustawy opublikowano w: Dz.U. 2008, Nr 180, poz. 1112 (art. 10); Dz.U. 2010, Nr 110, poz. 725 (art.1); Dz.U. 2011, Nr 233, poz. 1382 (art.,3).

²² Por. A. Stelmachowski [w:] *Prawo rolne*, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 2003, s. 395 i n.

prezesa agencji. Z tego układu widać, że Agencje są instrumentem w ręku rządu²³. Zdaniem J. Jagielskiego, „wybór do wykonywania zadań publicznych w sektorze rolnictwa i rozwoju terenów wiejskich oraz gospodarowania i zarządzania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa prawno-organizacyjnej formy agencji rządowej okazał się trafny”²⁴.

Zdaniem Autora formuła agencji, z jej eklektyczną (cywilistyczną-prawną administracyjną-finansową) naturą okazała się adekwatna do równie eklektycznych, mieszanych treści i charakteru zadań w materii, do działania której są włączone. W sferze tych zadań pozostają problemy gospodarcze i finansowe, wymagające działań w formach cywilistycznych oraz działalności faktycznej i praktycznej, znajdują się tu też zadania z zakresu administracji i zarządzania, gdzie należy stosować instrumenty publicznoprawne, występują także problemy natury prawnoreglamentacyjnej, nadzorczej, czy kontrolnej. W refleksji końcowej J. Jagielski stawia tezę, że rządowe agencje rolne tworzą dobre instrumentarium prawnoustrojowe i organizacyjne dla skutecznej realizacji zadań w dziedzinie rolnictwa²⁵. Warto także przytoczyć pogląd cywilisty, kiedy to E. Gniewek, określając Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa jako strukturę gospodarczą, słusznie stwierdził, że jest ona „zjednoczonym, krajowym przedsiębiorstwem produkcji rolnej”²⁶. Według Sądu Najwyższego, Agencja „(...) nie jest częścią aparatu państwowego ani organem administracji państwowej (rządowej) w ścisłym tego słowa znaczeniu”²⁷. Osobiście jestem zdania, że państwowe agencje rolnicze służące realizacji celów i zadań polityki rolnej, łączą w sobie cechy podmiotu gospodarczego oraz cechy podmiotu administrującego w gospodarce, stąd należy uznać (podobnie jak w przypadku jednostek samorządu terytorialnego), że są wyposażone zarówno w osobowość prawa publicznego, jak i osobowość prawa prywatnego (umowy z rolnikami indywidualnymi), z tym, iż dominują zadania oraz podmiotowość publicznoprawna. Dodać tylko należy, iż w płaszczyźnie finansowo-prawnej wszystkie agencje rolne uzyskały z dniem 1.01.2012 r. status agencji wykonawczej – państwowej osoby prawnej, tworzonej na mocy odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa²⁸.

Generalna akceptacja agencji jako centralnych struktur (podmiotów) polityki rolnej, mająca na uwadze głównie elastyczność rozwiązań strukturalnych i ich adaptacyjność do zmieniających zadań agencji, nie oznacza braku ocen nawet wy-

²³ Por. A. Stelmachowski, op.cit., s. 395 i 396.

²⁴ J. Jagielski, *Agencje rządowe jako instrumenty realizacji zadań państwa w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich (kilka refleksji)*, [w:] *Kwestia agrarna, Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2016, s. 83.

²⁵ Ibidem, s. 83–85.

²⁶ E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Poznań–Kluczbork 1996, s. 79.

²⁷ Uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 5.09.1995 r., III AZP 18/95, OSN CP 1996, nr 3, poz. 36, s. 69.

²⁸ Por. art. 18 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zmianami).

soce krytycznych. Tak się składa, że koncentrowały się one głównie wokół Agencji Nieruchomości Rolnych, już po powierzeniu Agencji kompetencji w zakresie kształtowania ustroju rolnego. Znamienne są tu przede wszystkim uwagi A. Lichorowicza, który dokonał przeglądu założeń organizacyjnych instytucji powołanych do oddziaływania na strukturę gruntową w ustawodawstwach krajów UE i na tym tle odniósł się do naszych rozwiązań. W konkluzjach A. Lichorowicz przedstawił warunki zbliżenia modelu prawnego ANR do standardów unijnych. Należałoby mianowicie: 1) zerwać z centralistycznym modelem Agencji i dokonać jej znaczącej regionalizacji, 2) konsekwencją regionalizacji powinno być odejście od ściśle publicznoprawnego charakteru tej instytucji, 3) modernizacja aktualnego modelu prawnego Agencji będzie w dużej mierze zależała od szybkiej, definitywnej repartycji arealu rolnego znajdującego się w jej posiadaniu, 4) Agencja winna podlegać kontroli co do sposobu wykorzystania gruntów nabytych w drodze pierwokupu i prawa wykupu (nabycia), 5) jednym z podstawowych zadań odpowiedników Agencji w krajach UE jest dokonywanie zabiegów urządzeniowo-rolnych na przejętych gruntach (komasacja, melioracja, sieć dróg lokalnych, tereny budowlane na obszarach wsi); zabiegi tego typu w naszej Agencji mają zaledwie drugorzędny charakter²⁹.

Koncentrację niniejszych rozważań o problemach Agencji Nieruchomości Rolnych uzasadniać można okolicznością, iż najnowsze zmiany strukturalne wprowadzone w systemie państwowych agencji rolnych jako podmiotów polityki rolnej, działających pod nadzorem ministra rolnictwa, u podłoża swego mają rozwiązania z zakresu kształtowania ustroju rolnego. Najkrócej mówiąc zmiany polegają na tym, iż 31 sierpnia 2017 r. zniesiono Agencję Rynku Rolnego i Agencję Nieruchomości Rolnych, natomiast 1 września 2017 r. utworzono Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Z tą też datą Krajowy Ośrodek, z mocy prawa, wstąpił w ogół praw i obowiązków znoszonych Agencji Nieruchomości Rolnych. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa 1 września z mocy prawa wstąpił w ogół praw i obowiązków znoszonych Agencji Rynku Rolnego, z wyjątkiem praw i obowiązków, w które wstąpiła Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.³⁰ Spośród 3 funkcjonujących agencji zlikwidowana została Agencja Rynku Rolnego, a jej kompetencje zostały podzielone między Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (nowy sztyt Agencji Nieruchomości Rolnych) i Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Ocena wprowadzonej reorganizacji jest szczególnie trudna i wymagająca szczególnych badań, ponieważ filar polityki rynkowej WPR nie uległ żadnym szczególnym zmianom, przez co i kompetencje podmiotów krajowych nie uległy ani likwidacji, ani ograniczeniom.

²⁹ Por. A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawno-porównawcze)*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, tom V, s. 139–140.

³⁰ Por. art. 45 oraz art. 46 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. 2017, poz. 624). Na mocy art. 1 tej ustawy ustawa o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa weszła w życie z dniem 1 września.

Dlaczego zatem likwidować specjalistyczną Agencję Rynku Rolnego, przekazując kompetencje agencjom nie mającym wyspecjalizowanych kadr? Nie jest mi znane opracowanie analityczne wskazujące na obiektywne potrzeby oraz bilans kosztów i efektów reorganizacji.

Większe wątpliwości dotyczą reorganizacji Agencji Nieruchomości Rolnych i utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Jak wiadomo, kompetencje tej jednostki określone są przepisami o kształtowaniu ustroju rolnego, a w tym zakresie trudno mówić o stabilizacji rozwiązań prawnych w sytuacji, gdy obowiązująca ustawa z 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw³¹ spotkała się z niezwykle krytyczną oceną doktryny, a w sprawie konstytucyjności jej postanowień wniesionych zostało do Trybunału Konstytucyjnego kilka skarg. Można zatem postawić pytanie o racjonalność reform strukturalno-organizacyjnych jednostek, których kompetencje merytoryczne są określone w sposób budzący wątpliwości. Utworzenie struktury organizacyjnej o nazwie „ośrodek wsparcia rolnictwa” wskazuje na zmianę natury jakościowej w profilu działalności – zwiększenie wsparcia oznacza dominację funkcji pomocniczo-doradczej; tak jednak nie jest, ponieważ mamy do czynienia ze zwykłymi zmianami, przegrupowaniem kompetencji między strukturami obsługi rolnictwa. Co ważne, zakres kompetencji kontrolnych w zakresie kształtowania ustroju rolnego oraz możliwości ingerencji w sferę obrotu prywatnymi nieruchomościami uległ w istocie zwiększeniu. Trudno też mówić o wsparciu rolnictwa, czy raczej rolnika w sytuacji gdy decyzje, przy dwuszczeblowej strukturze organizacyjnej Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, zapadają w I instancji na szczeblu województwa, a właściwym do rozpoznania skarg jest Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Poszukiwanie ochrony prawnej przez rolnika z dalekiej prowincji jest żmudne i kosztowne.

Główny zarzut, który należy postawić autorom opisywanej reorganizacji dotyczy właśnie nadmiernej koncentracji na koncepcji państwowo-centrycznej, i to szczebla centralnego. Najwyższy czas, aby pomyśleć o podmiocie regionalnej (czy nawet lokalnej) polityki rolnej, któremu można by powierzyć prowadzenie polityki wiejskiej, mającej na celu integrację gospodarczą rolnictwa oraz integrację społeczności wiejskich. Na potrzebę rzeczywistej integracji wsi wskazują opublikowane, alarmujące wyniki badań przeprowadzonych przez Fundację Wspomagania Wsi w 2017 roku³². W omówieniu wyników badań przez Krystynę Naszkowską uderzają podtytuły: „unijne fundusze dzielą wieś”, „Unia bez znaczenia”, „kolonizacja wsi”, „PiS przejmuje rolników”, a gdy chodzi o prog-

³¹ Dz.U. 2016, poz. 585. Szerzej na ten temat por. S. Prutis, Kryteria doboru struktur służących kształtowaniu ustroju rolnego, *op.cit.*, s. 49 i n.

³² Raport z badania Fundacji Wspomagania Wsi pod tytułem: „Wieś w Polsce 2017. Diagnoza i prognoza”, autorzy: Przemysław Sadura, współpraca: Katarzyna Murawska, Zofia Włodarczyk, został opublikowany w wersji pełnej i skrótovej w Internecie na stronie: fww.pl/raport-wies-2017.

nozę rolników dominuje przeświadczenie, że za 20–30 lat znaczenie Wspólnej Polityki Rolnej będzie maleć³³. Można oczywiście twierdzić, iż wyniki tych badań wymagają, jak każde inne weryfikacji, jest to dostatecznie ważny sygnał, iż integracyjna polityka rolna UE nie spełnia zakładanych rezultatów.

Wielokrotnie zgłaszałem już postulat, żeby dążyć do ukształtowania regionalnych, czy nawet lokalnych struktur, pełniących funkcję podmiotów polityki rolnej (wiejskiej), z zaangażowaniem nie tylko reprezentacji agend państwowych, lecz także jednostek samorządu terytorialnego, których pozycja ustrojowa upoważnia do pełnienia funkcji gospodarza terenu (samorząd województwa jest podmiotem polityki regionalnej³⁴, a rada gminy uchwała plan zagospodarowania przestrzennego gminy), z udziałem reprezentantów zainteresowanych rolników w postaci samorządu zawodowego rolników lub związku zawodowego rolników indywidualnych. Rolnicy, żeby zaangażować się w procesy integracyjne muszą mieć wpływ na działalność integratora; w innej sytuacji jest to relacja biznesowa między strukturą agencji państwowej, a zindywidualizowanym, pojedynczym rolnikiem po prostu korzystającym z pomocowych świadczeń unijnych. Zbiorowy podmiot lokalnej polityki wiejskiej może korzystać, w zależności od woli uczestników go tworzących, z formy o charakterze korporacyjnym lub trwałej formy koordynacji „przez dialog”. Moim zdaniem, właściwe rozwiązanie problemu lokalnego podmiotu (zbiorowego lidera) polityki wiejskiej będzie przełamanie bariery braku rzeczywistej integracji na najniższym szczeblu jej wdrażania; anonimowo brzmiące „obszary wiejskie”, których rozwój jest troską WPR można zastąpić bardziej podmiotowo brzmiącą troską o „rozwój społeczności wiejskich”. W dotychczasowej praktyce ekip rządzących chodzi raczej o integrację polityczną swoich wyborców, a nie o integrację samodzielnych społeczności wiejskich.

Literatura

- Albisinni F., *Europejskie prawo rolne po Traktacie w Lizbonie pomiędzy interwencją a regulacją – Europejskie kodeksy rolnictwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1(8) z 2011.
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Poznań–Kluczbork 1996.
- Jabłońska-Bonca J., *Integracja europejska przez zarządzanie wielopoziomowe*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, tom III, *Wielkiej Encyklopedii Prawa*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2014.
- Jagielski J., *Agencje rządowe jako instrumenty realizacji zadań państwa w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich (kilka refleksji)*, [w:] *Kwestia agrarna, Zagadnienia prawne*, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2016.

³³ Por. K. Naszkowska, *Polska wieś murem podzielona*, „Gazeta Wyborcza” 23 X 2017.

³⁴ Szerzej na ten temat: M. Kulesza, *Rozwój regionalny, Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10, s. 6 i n.

- Kulesza M., *Rozwój regionalny, Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10.
- Lichorowicz A., *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 3.
- Lichorowicz A., *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawno-porównawcze)*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, tom V.
- Milanowska D., *Wybrane metody systematyzacji prawodawstwa Unii Europejskiej z uwzględnieniem aktów prawnych z zakresu prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” tom XI, Białystok 2013.
- Naszkowska K., *Polska wieś murem podzielona*, „Gazeta Wyborcza” 23.10.2017.
- Prutis S., *Kryteria doboru struktur służących kształtowaniu ustroju rolnego*, [w:] *Kwestia agrarna, Zagadnienie prawne i ekonomiczne*, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2016.
- Prutis S., *Pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego a rozwój obszarów wiejskich*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich*, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.
- Prutis S., *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach UE*, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.
- Stelmachowski A., *Agencje interwencyjne*, [w:] *Prawo rolne*, A. Stelmachowskiego (red.), Warszawa 2003.
- Wasilewski A., *Prawna problematyka ochrony środowiska w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2.

Streszczenie

Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej wymaga podmiotów (struktur) ją wdrażających. W Centrali UE i w relacjach Unii z krajami członkowskimi znajduje zastosowanie zarządzanie wielopoziomowe. W skali naszego kraju mamy do czynienia z hierarchicznym układem organów i podmiotów państwowych – Minister Rolnictwa i nadzorowane przez niego agencje państwowe, tworzą także swoje struktury terenowe. Struktury te udzielają wsparcia, głównie finansowego zindywidualizowanym beneficjentom. Trudno jednak w ich działalności dopatrzeć się pełnienia funkcji integratora rozwoju rolnictwa na danym terytorium. Funkcję taką, z racji swojej pozycji ustrojowej, mogłyby pełnić jednostki samorządu terytorialnego, lecz brak im sił i środków. W najnowszym raporcie Fundacji Wspomagania Wsi z badań prowadzonych wśród rolników, na temat dalszej przynależności do UE przebiegają się sygnały: „unijne fundusze dzielą wieś”, „Unia bez znaczenia”, „kolonizacja wsi”.

Słowa kluczowe

polityka rolna, polityka wiejska, agencje rolnicze, integracja rolnictwa, samorząd terytorialny

Actors of the rural policy in the process of European integration

Abstract

Implementation of the Common Agricultural Policy requires entities (structures) that will implement it. Multi-level management is applied within central EU bodies as well as in relations between EU and the Member States. Across our country there is a hierarchical arrangement of bodies and state entities – the Minister of Agriculture and the state agencies supervised by him, which also form their local structures. These structures provide support to individual beneficiaries (mostly financial support). However, it is hard to perceive in their activity that they function as integrator of agricultural development in a given territory. Such a function could be performed, because of their constitutional position, by local government units, however, they have neither power nor financial resources for it. In the latest report of the Foundation of Supporting Countryside including the research among farmers covering the subject of future membership in the EU, there can be found such signals as: "EU funds divide countryside", "Union of no importance", "colonization of countryside".

Key words

agricultural policy, rural policy, agricultural agencies, integration of agriculture, local self-government

Dr Monika A. Król

Uniwersytet Łódzki
Wydział Prawa i Administracji

Instrumenty ochrony środowiska i ładu przestrzennego na obszarach wiejskich w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w kontekście procesu integracji europejskiej

Wprowadzenie

W dniu 14 lutego 2017 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę o przyjęciu *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*¹. Uchwała uchylila obowiązującą od 2012 r. *Strategię Rozwoju Kraju 2020*², stanowiącą wyraz wdrożenia założeń *Strategii Unii Europejskiej Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*³.

Strategia Europa 2020 wyznacza podstawowe kierunki rozwoju państw członkowskich Unii Europejskiej, stanowi zasadniczy element integracji europejskiej w obecnym okresie programowania. Podstawowym instrumentem realizacji Strategii Europa 2020 przez państwa członkowskie są „krajowe programy reform”⁴, aktualizowane każdego roku zgodnie z rytmem Semestru

¹ Uchwała nr 8 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. z 2017 r., poz. 260, dalej cyt. jako: „Strategia OR”.

² Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020, M.P. z 2012 r., poz. 882.

³ Komisja Europejska, Bruksela, 3.03.2010, KOM (2010) 2020, dalej cyt. jako „Strategia Europa 2020”.

⁴ Pierwszym, wyjściowym dokumentem był Krajowy Program Reform na rzecz realizacji Strategii Europa 2020 (dalej: KPR), przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2011 r. Określono

Europejskiego⁵. Siódmą edycją KPR jest *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji Strategii Europa 2020. Aktualizacja 2017/2018*⁶. Dokument ten uwzględnia szczególne krajowe uwarunkowania oraz kierunki działań wytyczone w polskich dokumentach strategicznych, a zwłaszcza Strategii OR.

Strategia OR jest strategicznym instrumentem zarządzania polityką rozwoju, prowadzoną przez instytucje państwowe. Polityczne założenia gospodarcze zakładają zwiększoną rolę wiedzy i technologii w procesach gospodarczych oraz rozwój przedsiębiorczości. Wiodącą zasadą Strategii jest zrównoważy rozwój całego kraju w wymiarze gospodarczym, społecznym, środowiskowym i terytorialnym. Strategia w założeniach ma położyć większy akcent na włączenie wszystkich terytoriów w procesy rozwojowe.

Przedmiotem prowadzonych badań jest analiza instrumentów, poprzez które będzie realizowana proklamowana w Strategii OR zasada zrównoważonego rozwoju i odpowiedź na pytanie czy w większym zakresie będzie służyła wdrożeniu celów związanych z ochroną środowiska i ładem przestrzennym. Kolejnym pytaniem badawczym jest ocena kompatybilności tego dokumentu z założeniami Strategii UE Europa 2020 zgodnie z procesem integracji z UE, zwłaszcza w kontekście spójności instrumentów przeciwdziałania spadkowi bioróżnorodności i niekorzystnym zmianom klimatu.

Polityka rozwoju

Polityka rozwoju jest elementem polityki gospodarczej państwa. W doktrynie ekonomicznej⁷ politykę rozwoju określa się jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej. Zawsze jest ona konsekwencją wyboru strategii rozwoju kraju. Zakres polityki rozwoju obejmuje takie obszary aktywności państwa jak: polityka społeczna, polityka regionalna, polityka przemysłowa, polityka rozwoju naukowego, polityka rolna, czy polityka ekologiczna. Jak wskazuje J. Jaśkiewicz⁸, polityka rozwoju jest polityką nadrzędną w stosunku do polityk sektorowych, polityki regionalnej i polityki miejskiej.

w nim, jak Polska w perspektywie do roku 2020 będzie realizować zobowiązania podjęte w zakresie pięciu wiodących celów Strategii Europa 2020.

⁵ Semestr Europejski to cykl koordynacji polityk gospodarczych i społecznych w Unii Europejskiej. Wraz z aktualizacją KPR państwa członkowskie przekazują Komisji Europejskiej aktualizację Programów Stabilności lub Konwergencji, co umożliwi powiązanie procesów programowania reform strukturalnych z planowaniem budżetowym.

⁶ Przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą z 25 kwietnia 2017 r. Tekst znajduje się na stronie: <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/strategia-europa-2020/krajowy-program-reform/> Dostęp na dzień 10.09.2017.

⁷ J. Stacewicz, *Polityka gospodarcza*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1998.

⁸ J. Jaśkiewicz, *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Komentarz, wyd. II, Lex 2014, komentarz do art. 2, pkt. A4.

W Polsce podstawę prawną polityki rozwoju wprowadza ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁹. Zgodnie z definicją legalną, wprowadzoną w art. 2 u.z.p.p.r., przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Ogólne cele polityki rozwoju, wyszczególnione w art. 2 u.z.p.p.r., były w pierwotnym tekście ustawy¹⁰ dookreślone poprzez przykładowe wskazanie działań m.in. na rzecz: ochrony środowiska, rozwoju obszarów wiejskich, czy tworzenia i modernizacji infrastruktury społecznej i technicznej;

Polityka rozwoju, zgodnie z art. 3 u.z.p.p.r., prowadzona jest na kilku poziomach :

- 1) w skali kraju – przez Radę Ministrów;
- 2) w skali regionu – przez samorząd województwa;
- 3) w skali lokalnej – przez związki metropolitalne, samorząd powiatowy i gminny.

Należy zaznaczyć, że przepisy ustawy stanowią również kluczowe elementy systemu realizacji polityki rozwoju Unii Europejskiej (polityki spójności, strukturalnej i regionalnej) na terytorium kraju, z wyłączeniem programów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz funduszy wspierających sektor morski lub rybacki. Będzie ona dotyczyła tych instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich realizowanych w ramach Funduszu Spójności, którego celem jest zredukowanie różnic gospodarczych i społecznych oraz promowanie zrównoważonego rozwoju głównie poprzez duże inwestycje w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska. Zgodnie z postanowieniami Umowy Partnerstwa na lata 2014–2020¹¹ obszary wiejskie są wyodrębnione jako OSI (obszary strategicznej interwencji), dla których przewidziano środki wsparcia w formie instrumentów dedykowanych m.in. na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, na

⁹ T.j. z 2017 r. Dz.U., poz. 1376 ze zm., dalej cyt. jako: „u.z.p.p.r.”

¹⁰ Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658. Przepis w tym kształcie obowiązywał do 2008 r., zmieniony przez ustawę z 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, Dz.U. z 2008 r. Nr 216, poz. 1370. Jak wskazuje J. Jaśkiewicz obszary polityki rozwoju pozostały nadal aktualne, a uzasadnienie dokonanej zmiany wynikało jedynie z potrzeby pojemniejszego określenia przedmiotu ustawy, w celu podkreślenia jej porządkującego i kompleksowego charakteru. Tak: J. Jaśkiewicz, *Ustawa o zasadach...*, komentarz do art. 2 pkt B1.

¹¹ Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020, Umowa Partnerstwa, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa, grudzień 2015, tekst dokumentu dostępny na http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/14132/Umowa_Partnerstwa_zmieniona_012016.pdf. dostęp na 28.09.2017. W dniu 5 lipca 2017 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie projektu zmiany Umowy Partnerstwa na lata 2014–2020 w zakresie niezbędnym do jego dostosowania do średnio-okresowej strategii rozwoju kraju. Źródło: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r219924126,Projekt-uchwały-Rady-Ministrow-w-sprawie-projektu-zmiany-Umowy-Partnerstwa-na-la.html>, dostęp na 28.09.2017.

rewitalizację społeczną i infrastrukturalną, na infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, na infrastrukturę przeciwpowodziową¹².

Strategie rozwoju

Politykę rozwoju realizuje się przy pomocy strategii rozwoju kraju, strategii sektorowych, planów wykonawczych oraz programów operacyjnych (art. 4 u.z.p.p.r.). Ustawa nie definiuje pojęcia „strategia”. Samo słowo „strategia” pochodzi z języka greckiego, ma etymologię wojskową, pojęcia tego pierwotnie używano na określenie sztuki militarnej¹³. Dopiero od lat 30. XX w. zaczęto ten termin odnosić do takich dziedzin ludzkiej aktywności jak polityka i gospodarka¹⁴. W literaturze przedmiotu¹⁵ wskazuje się, że strategia to określona koncepcja złożonego działania (plan działania) polegająca na formułowaniu wiązki długookresowych celów. W odniesieniu do teorii państwa strategia wyznacza kierunek i zakres działania, który państwo zamierza przyjąć w długim terminie, aby osiągnąć swoje cele. Najważniejsze interesy stanowią fundament strategii państwa¹⁶.

Omawiana ustawa w rozdziale 2 stworzyła kompleksowy system zarządzania rozwojem kraju. Na system ten składają się:

- 1) długookresowa strategia rozwoju kraju, określająca główne cele, wyzwania i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, obejmujący okres co najmniej 15 lat. Strategia ta określa w szczególności:
 - a) główne cele, wyzwania i kierunki rozwoju kraju, wynikające z procesów zachodzących wewnątrz kraju, jak i zmian w jego otoczeniu zewnętrznym;
 - b) kompleksową społeczno-gospodarczą koncepcję rozwoju kraju w perspektywie długookresowej, z uwzględnieniem wymiaru społecznego, gospodarczego, środowiskowego, terytorialnego i instytucjonalnego;
 - c) uwarunkowania wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej.

¹² Umowa Partnerstwa przyjęta przez Radę Ministrów dnia 8 stycznia 2014. r., a przez Komisję Europejską, przyjęta dnia 23 maja 2014 r., przewidywała, że w ramach Polityki Spójności na działania na rzecz obszarów wiejskich we właściwych programach krajowych i regionalnych przeznaczane będą w formie instrumentów dedykowanych 5,2 mld euro. Na rozwój przedsiębiorczości i lepsze wykorzystanie kapitału ludzkiego w tym reorientację zawodową rolników przewiduje się ok. 1,5 mld euro, na rewitalizację społeczną i infrastrukturalną ok. 2 mld euro, na infrastrukturę wodno-kanalizacyjną około 1,2 mld euro, i 0,5 na infrastrukturę przeciwpowodziową.

¹³ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 1994, s. 480.

¹⁴ K. Obłój, *Koncepcje strategii organizacyjnej*, „Przegląd Organizacji”, 1988, nr 11, czy A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 2001.

¹⁵ A. Mirski, *Strategie innowacji w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie” 2014, z. 74, s. 558.

¹⁶ W. Lamentowicz, *Granice strategii państwa. Efekt Tsunami*, Częstochowa 2012, s. 11, 12. i n.

Obecnie obowiązującą strategią jest *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*¹⁷.

2) średniookresowa strategia rozwoju kraju – określa podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, obejmujący okres 4–10 lat. Rozwój jest realizowany przez strategię rozwoju oraz przy pomocy programów, z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej (art. 9 pkt 2 u.z.p.p.r.).

Zarówno długookresowa, jak i średniookresowa strategia ma uwzględniać cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju określone w koncepcji zagospodarowania przestrzennego (art. 10a ust. 1 u.z.p.p.r.). Stąd przygotowanie tej strategii musi opierać się na części diagnostycznej, obejmującej sytuację społeczną, gospodarczą, regionalną i przestrzenną kraju, z uwzględnieniem stanu środowiska oraz prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią. Do określenia zakresu założeń, które mają być zadeklarowane w średniookresowej strategii zostało unormowane w art. 12a u.z.p.p.r. Powinna zawierać określenie:

- a) celów strategicznych w okresie realizacji strategii w *wymiarze* społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym wraz z pożądanymi wskaźnikami ich realizacji;
- b) kierunków polityki państwa, służących osiągnięciu celów strategicznych polityki rozwoju;
- c) obszarów strategicznej interwencji państwa, w tym obszarów problemowych.

Strategia powinna m.in. ustalać strategiczne zadania państwa i zasady uwzględnienia ich w programach (art. 12a ust. 3 u.z.p.p.r.). *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020*¹⁸ jest kluczowym dokumentem dla rozwoju naszego kraju do roku 2020, czyli w okresie programowania Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Z tego względu powinna przyjmować rozwiązania zapewniające powiązania z realizacją celów Strategii Europa 2020. Jej realizacja podlega bieżącemu monitorowaniu założonych na poziomie UE celów.

3) pozostałe strategie – wymienione w art. 9 pkt 3 u.z.p.p.r. – dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego. Strategie te uwzględniają cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Muszą one być spójne ze średniookresową strategią rozwoju kraju.

Pod koniec pierwszej dekady XXI w., na podstawie ustawy, w Polsce doszło do opracowania 41 dokumentów strategicznych, które charakteryzowało wąskie, sektorowe podejście. Należały do nich m.in.:

¹⁷ Przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 16 w dniu 5 lutego 2013 r., M.P. z 2013 r., poz. 121. Tekst strategii znajduje się w załączniku do uchwały.

¹⁸ Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo. Przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 157 w dniu 25 września 2012 r., M.P., poz. 882. Tekst strategii znajduje się w załączniku do uchwały.

- 1) *Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2009–2012 z perspektywą do 2016 r.*¹⁹;
- 2) *Polityka Energetyczna Polski do 2030 r.*²⁰;
- 3) *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 r.*²¹.

Z uwagi na dużą liczbę tych dokumentów oraz brak synergii między nimi, w 2009 r. przyjęto *Plan uporządkowania strategii rozwoju*²². Plan zakładał ograniczenie liczby obowiązujących polityk oraz opracowywanych dokumentów o charakterze strategicznym, poprzez utworzenie 9 nowych strategii rozwoju, zwanych strategiami zintegrowanymi²³. W założeniach strategii te miały być zintegrowane i ponadsektorowe. Łączyła je spójna hierarchia celów. Synchronizacja czasowa prac strategicznych na poziomie krajowym łączyła się też z daleko posuniętą zgodnością z celami statuowanymi w *Strategii Europy 2020*.

Konsekwencją przyjęcia Strategii OR jest planowana zmiana systemu zarządzania rozwojem kraju, co wymaga aktualizacji wszystkich zintegrowanych strategii rozwoju i dostosowania do nowych celów i priorytetowych kierunków interwencji. Nie będą to jedynie zmiany korekcyjne. Dotychczasowa strategia odnosząca się do bezpieczeństwa energetycznego i środowiska zostanie zastąpiona przez dwa nowe dokumenty *Politykę Energetyczną Państwa*²⁴ i *Strategię Zarządzania Środowiskiem*.

Obszary wiejskie w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa

Należy podkreślić, że strategia odnosząca się do rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa określa zasady rozwoju jednej z podstawowych dziedzin społeczno-gospodarczych i stanowi wyraz realizacji długo- i średniookresowych politycznych założeń rozwojowych naszego kraju. Prowadzone badania nad instrumentami ochrony środowiska i ładu przestrzennego na obszarach wiejskich wymagałyby szerszej analizy strategii odnoszącej się zarówno do kwestii ochrony środowiska, jak i rozwoju regionalnego. Z uwagi na temat i ramy opracowania w niniejszej pracy badania zostaną ograniczone do kilku zasadniczych kwestii związanych z wprowadzeniem Strategii OR.

¹⁹ Przyjęta uchwałą Sejmu z 22 maja 2009 r., M.P. Nr 34, poz. 501.

²⁰ Przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 202/2009 z 10 listopada 2009 r.

²¹ Przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 239 z 13 grudnia 2011 r., M.P. z 2012 r., poz. 252.

²² Przyjęta uchwałą Rady Ministrów z 24 listopada 2009 r.

²³ Były to: 1) Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki; 2) Strategia rozwoju kapitału ludzkiego; 3) Strategia rozwoju transportu; 4) Strategia bezpieczeństwa energetyczne i środowisko; 5) Strategia sprawne państwo 2020; 6) Strategii rozwoju kapitału społecznego 2020 r.; 7) Strategia rozwoju regionalnego – regiony, miasta, obszary wiejskie; 8) Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2011–2020/22; 9) Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa.

²⁴ Obowiązek opracowania polityki energetycznej wynika z rozdziału 3 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo Energetyczne, t.j. z 2017 r., poz. 220 ze zm.

Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020 została przyjęta uchwałą Rady Ministrów w kwietniu 2012 r.²⁵ Dopiero po upływie dwóch lat, w czerwcu 2014 r. Rada Ministrów przyjęła *Strategię Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – Perspektywa do 2020 r.*²⁶.

Działania w Strategii ZRWRR zostały zaprojektowane w oparciu o cel ogólny – poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju – oraz o pięć kluczowych zagadnień szczegółowych, tj.: 1) wzrost jakości kapitału ludzkiego, 2) jakość życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej, 3) bezpieczeństwo żywnościowe, 4) konkurencyjność sektora rolno-spożywczego, 5) ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań podkreślenia wymaga zaakcentowanie problemu ładu przestrzennego i ochrony środowiska w jednym z pięciu celów szczegółowych Strategii ZRWRR.

Wskazane cele są spójne z kierunkami rozwoju UE określonymi w *Ogólnych wytycznych dla polityki gospodarczej państw członkowskich i Unii*²⁷. W tym zakresie trzeba wymienić zwłaszcza Wytyczną 5. *Bardziej efektywne korzystanie z zasobów i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych*²⁸.

Do obszarów wiejskich odnosi się także cel szczegółowy 2. Strategii ZRWRR *Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej*. Zakłada on rozwój infrastruktury sanitarnej, transportowej, społecznej, bezpieczeństwa na obszarach wiejskich.

Natomiast odnośnie celu szczegółowego 5. *Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich* należy podkreślić, iż działania strategii wychodzą naprzeciw nowym wyzwaniom cywilizacyjnym, takim jak: konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, zjawisko wyczerpywania się nieodnawialnych zasobów naturalnych kluczowych dla współczesnego rozwoju, czy zmianom klimatu. Trzeba także podkreślić, że jest to jeden z trzech priorytetowych obszarów *Strategii Europa 2020*, dla której trwały i zrównoważony rozwój jest nadrzędną traktatową zasadą. Odniesienie do tytułu Strategii *Inteligentny, Zrównoważany i Sprzyjający Włączeniu Społecznemu Wzrost* ma oznaczać promowanie niskoemisyjnej, efektywnie wykorzystującej zasoby na-

²⁵ Uchwała nr 163 Rady Ministrów z 25 kwietnia 2012 r., M.P. z 2012 r., poz. 839., dalej cyt. jako: „Strategia ZRWRR”.

²⁶ Uchwała nr 58 Rady Ministrów z 15 kwietnia 2014 r., M.P. z 2014 r., poz. 469., dalej cyt. jako: „Strategia BEŚ”.

²⁷ Zalecenia Rady w sprawie ogólnych wytycznych dla polityki gospodarczej Państw Członkowskich i Unii, SEC(2010) 488, Bruksela 27 kwietnia 2010 r. Część I Zintegrowane wytyczne strategii Europa 2020, KOM(2010) 193 wersja ostateczna.

²⁸ Wytyczna ta stanowi powielenie stanowiska Komisji zaprezentowanym w Komunikacie: Konsultacje w sprawie Strategii Energetycznej COM(2009) 519 oraz Komunikacie COM(2009) 512. Więcej na ten temat: Zalecenia Unii Europejskiej. Wytyczne dla polityki gospodarczej w Strategii Europa 2020, Centrum für Europäische Politik, Analiza z dnia 12 lipa 2010 r.

turalne „zielonej” gospodarki²⁹. Wytyczne wynikające ze Strategii UE znalazły odzwierciedlenie w dwóch polskich dokumentach strategicznych. W Strategii BEŚ wskazano te kierunki interwencji, dla których strategia pełni rolę wiodącą. Należą do nich: 1) ochrona jakości wód, w tym racjonalna gospodarka nawozami i środkami ochrony roślin; 2) racjonalne wykorzystanie zasobów wodnych na potrzeby rolnictwa i rybactwa oraz zwiększenie retencji wodnej; 3) ochrona gleb przed erozją, zakwaszaniem, spadkiem zawartości materii organicznej; 4) właściwe planowanie przestrzenne i racjonalna gospodarka gruntami; 5) racjonalne zwiększenie zasobów leśnych, czy racjonalna gospodarka łowiecka. We wskazanym zakresie Strategia ZRWRR pełni rolę wspierającą.

Natomiast Strategia ZRWRR pełni rolę wiodącą odnośnie: 1) utrzymania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej; 2) zachowania unikalnych form krajobrazu rolniczego; 3) adaptacji produkcji rolnej i rybackiej do zmian klimatu; 4) ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie i całym łańcuchu rolno-żywnościowym; 5) badania w zakresie wzajemnego oddziaływania rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa na zmiany klimatu; 6) racjonalnego wykorzystanie rolniczej i rybackiej przestrzeni produkcyjnej ze źródeł odnawialnych. W tym zakresie Strategia BEŚ pełni rolę wspierającą.

W stosunku do kilku kluczowych zagadnień obie strategie wskazały wspólnie podstawowe kierunki interwencji, była to m.in.: 1) ochrona różnorodności biologicznej, w tym unikalnych ekosystemów oraz fauny i flory związanych z gospodarką rolną i rybacką; 2) zwiększenie sekwestracji węgla w glebie i biomasie wytwarzanej w rolnictwie.

Projekt Strategii ZRWRR został początkowo uznany za częściowo zgodny³⁰, a ostateczna wersja dokumentu została uznana za zgodną z średniookresową Strategią Rozwoju Kraju 2020³¹. Analizując powyższe należy stwierdzić, że omawiane dokumenty strategiczne stanowiły układ hierarchicznie uporządkowanych dokumentów zgodnych z kierunkami rozwoju Unii Europejskiej. Z tego względu stanowiły ważny element integracji europejskiej.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) jest aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju. Chociaż, jak zostało wskazane, z formalnoprawnego punktu widzenia §2 uchwały RM

²⁹ M. Sulmicka, Strategia „Europa 2020” – postlizbońska polityka rozwoju Unii Europejskiej [w:] J. Staciewicz (red.) Polityka gospodarcza w świetle kryzysowych doświadczeń, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” 2011, nr 85, s. 172–175.

³⁰ Opinia Ministra Rozwoju Regionalnego o zgodności projektu Strategii Rozwoju ze Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju z 6 września 2011 r.

³¹ Opinia Ministra Rozwoju Regionalnego o zgodności projektu Strategii Rozwoju ze Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju 2020. Aktywne Społeczeństwo, Konkurencyjna Gospodarka, Sprawne Państwo z 24 stycznia 2013 r.

przyjmującej Strategię³², uchyla uchwałę nr 157 Rady Ministrów z 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020.

Strategia, w założeniach projektodawców, określa nowy model rozwoju, suwerenną wizję strategiczną, zasady, cele i priorytety rozwoju kraju. W dokumencie wskazano pięć celów strategicznych wyznaczonych w *Strategii Europa 2020*, które pozostają aktualne, ale stopień ich realizacji będzie zróżnicowany.

Dokument zawiera rekomendacje dla polityk publicznych, które stanowią podstawę dla aktualizacji obowiązujących dokumentów strategicznych – strategii, polityk, programów. Oznacza to konieczność aktualizacji wszystkich pozostałych strategii zintegrowanych przyjętych na jej podstawie, w tym także omawianej strategii środowiskowej i strategii rolnej.

Realizacji przyjętego w dokumencie założenia – zbliżenia do polityki spójności – służyć mają przewidziane przez Strategię OR: 1) projekty flagowe; 2) projekty strategiczne. Rola wskazanych projektów jest zasadnicza, ponieważ one będą realizowane w pierwszej kolejności, a także monitorowane bezpośrednio przez Radę Ministrów.

Strategia wskazuje trzy podstawowe cele rozwojowe oraz przypisane do nich kierunki interwencji:

- 1) trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewagach;
- 2) rozwój społecznie i terytorialnie wrażliwy;
- 3) skuteczne państwo i instytucje gospodarcze służące wzrostowi społecznemu i gospodarstwu.

Jednym ze strategicznych projektów jest *Pakt dla obszarów wiejskich na lata 2017–2020*. Pakt jest dokumentem implementacyjnym Strategii OR, który przewiduje realizację założeń strategicznych poprzez cztery grupy (filary) działań: 1) opłacalność produkcji rolnej; 2) jakość życia na obszarach wiejskich; 3) pozarolnicze miejsca pracy i aktywne społeczeństwo; 4) sprawna administracja. Zarządzanie zasobami środowiska naturalnego i infrastruktura wiejska będą stanowiły istotny element działań w ramach drugiego filaru.

Ochrona środowiska na obszarach wiejskich w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Strategia OR wyznaczyła generalny cel rozwoju w odniesieniu do obszarów wiejskich. Z uwagi na fakt, iż w następnym okresie programowania Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) ilość środków na rozwój obszarów wiejskich może ulec zmniejszeniu, do końca obecnego okresu (2012–2020) musi nastąpić maksymalne zbliżenie do założeń i środków polityki spójności.

Diagnoza dotycząca obszarów wiejskich w Strategii OR wskazuje deficyty rozwojowe i stanowi część szerszej analizy jednego z głównych obszarów

³² Uchwała wskazana w przypisie 1.

koncentracji działań Obszaru *Rozwój społecznie i terytorialnie zrównoważony*. Autorzy dokumentu podkreślili, że obszary o przeważającej funkcji rolnictwa są silnie zróżnicowane – od terenów o wysokowydajnym rolnictwie i rozbudowanej infrastrukturze, po tereny zagrożone marginalizacją o poważnych problemach strukturalnych, z niedostatecznie rozwiniętą infrastrukturą³³. Z punktu widzenia funkcji ekologicznej obszarów wiejskich zwrócono uwagę, iż posiadają one największy zasób terenów możliwych do przeznaczenia pod inwestycje oraz realizację celów publicznych, w tym m.in. środowiskowych pełniących przez obszary zalesione i tereny użytkowane rolniczo³⁴.

Autorzy dokumentu podkreślili podstawowe cele wskazane dla obszarów wiejskich w *Agendzie ONZ na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030*³⁵ t.j. zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, lepsze odżywianie oraz promowanie zrównoważonego rolnictwa. Zgodnie z celami Agendy ONZ 2030, Polska zamierza podejmować dalsze działania w kierunku zwiększania wydajności rolnictwa i dochodów drobnych producentów żywności, w szczególności rodzinnych gospodarstw rolnych. Zadania w tym zakresie zostały opisane w Celu I Strategii OR *Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną*.

W Strategii OR w Obszarze *Środowisko* uwzględniono cele wskazane w postanowieniach *Agendy ONZ 2030* związane z: zachowaniem ekosystemów; wzmacnianiem zdolności przystosowania się do zmian klimatu, ekstremalnych zjawisk pogodowych, suszy, powodzi i innych katastrof; poprawą jakości gleby i gruntów; zapewnieniem różnorodności genetycznej nasion, roślin uprawnych, zwierząt hodowlanych i udomowionych oraz powiązanych z nimi dzikich gatunków (w tym przez skutecznie zarządzane i różnorodne banki nasion i roślin na poziomie krajowym, regionalnym i międzynarodowym).

Charakterystyka stanu zasobów naturalnych przedstawiona w Strategii OR jest pobieżna i w zasadzie pozytywna, odnosi się m.in. do: zasobów wodnych, różnorodności biologicznej, gospodarki leśnej, krajobrazu, stanu gleb, zasobów geologicznych, czy gospodarki odpadami. Szczególną uwagę poświęcono jakości powietrza i emisji gazów cieplarnianych. Jako główne czynniki negatywne wskazano „nieodpowiednią” jakość powietrza, postępujące zmiany klimatyczne.

Do oczekiwanych rezultatów wdrożenia Strategii OR zaliczono: 1) stopniowe zmniejszanie emisji zanieczyszczeń; 2) zwiększanie ilości retencjonowanej wody do 15–20%; 3) poprawę stanu jednolitych części wody; 4) poprawę jakości zarządzania obszarami Natura 2000; 5) zmniejszenie konfliktogenności zasobów przyrodniczych; 6) wykorzystanie surowcowe zasobów naturalnych.

³³ Strategia OR, s. 134.

³⁴ Strategia OR, s. 148.

³⁵ Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. na 70. Sesji, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, ONZ A/RES/70/1, dalej cyt. jako: „Agenda ONZ 2030”.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, iż autorzy Strategii OR pominieli znaczną część z 28 rekomendacji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Cooperation and Development OECD), sformułowanych w *III Ekologicznym Przeglądzie OECD: Polska 2015*³⁶, zwłaszcza w odniesieniu do zielonego wzrostu, zmian klimatu, gospodarki odpadami (m.in. w zakresie gospodarowania przeterminowanymi środkami ochrony roślin), czy przeciwdziałaniu utracie bioróżnorodności.

Pozytywnie należy ocenić założenia Strategii służące racjonalnemu wykorzystaniu zasobów wodnych na obszarach wiejskich. Projekt strategiczny *Woda dla rolnictwa* zakłada wsparcie gospodarstw rodzinnych oraz doskonalenie gospodarki wodnej w rolnictwie w warunkach okresowych niedoborów czy nadmiarów wody, w tym w budowy, odbudowy i prawidłowego wykorzystania urządzeń melioracyjnych dla poprawienia warunków produkcji, powiększenia retencji wodnej oraz osiągnięcia efektów środowiskowych. Zarządzanie lokalnymi zasobami wody ma obejmować działania na rzecz: zatrzymania wód opadowych w glebie, ochronę jakości wody, poprzez zatrzymywanie substancji nawozowych i węgla organicznego w glebie, ochronę warunków bytowych chronionych gatunków zależnych od wody oraz kształtowanie krajobrazów sprzyjających utrzymaniu retencji naturalnej, a także zapobieganiu powodziom i suszom. Najistotniejsze pytanie sprowadza się do kwestii doboru środków prawnych do realizacji tego projektu. W założeniach projektowych przewidziano wsparcie dla budowy i odbudowy: 1) budowli piętrzących na kanałach, rowach i małych ciekach, 2) rowów melioracyjnych; 3) systemów drenarskich; 4) zbiorników oraz mikrozbiorników wodnych (oczek wodnych, stawów); 5) urządzeń do przechwytywania i magazynowania wód z sieci drenarskich i wody deszczowej. W ramach projektu ma nastąpić renaturyzacja obszarów podmokłych w celu przywrócenia im funkcji retencyjnych i restytucja obszarów zalewowych. Osiągnięcie celów będzie wymagało przeprowadzenia cyklu profesjonalnych szkoleń dla rolników.

Realizacja tych działań będzie uzależniona od zapewnienia zgodności przyjętych rozwiązań z dyrektywą 2000/60/WE ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej³⁷ i dyrektywą 2007/60/WE w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim³⁸. Projekt ten będzie wymagał zmiany *Programu wodno-środowiskowego kraju*, jednego z podstawowych dokumentów planistycznych w zakresie ochrony, gospodarowania i zarządzania zasobami wodnymi w Polsce, opracowanego na podstawie art. 113 ust. 1 pkt 1

³⁶ III Ekologiczny Przegląd OECD: Polska 2015. Ocena i rekomendacje, tekst dostępny: https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/Przeglady_ekologiczne_OECD_-_Polska_2015_-_Ocena_i_rekomendacje.pdf.

³⁷ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.Urz. UE L 327 z 22.12.2000, p. 1, określana jako: Ramowa Dyrektywa Wodna.

³⁸ Dyrektywa 2007/60/WE z 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, Dz.Urz. UE L 288 z 6.10.2007, p. 27.

ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne³⁹, a także planów gospodarowania wodami. Największe obawy efektywnej realizacji projektu *Woda dla rolnictwa* rodzi brak istniejących w chwili obecnej źródeł finansowania. Koszt realizacji projektu jest szacowany na poziomie 1 mld rocznie i środki na jego realizację w tym okresie programowania UE mają pochodzić z zatwierdzonych i realizowanych od kilku lat: regionalnych programów operacyjnych będących w gestii samorządów województwa, *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*⁴⁰ oraz *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*⁴¹ i budżetu państwa. Dopiero po 2020 r. zakłada się wykorzystanie na ten cel środków finansowych UE.

Analiza dokumentu pozwala na stwierdzenie, że dużą uwagę poświęcono zarządzaniu zasobami dziedzictwa przyrodniczego. W tym zakresie zaplanowano zbudowanie bazy informacyjnej o obszarach chronionych i cennych krajobrazach, wraz z systemem map, wycenę wartości usług ekosystemowych dla poszczególnych typów ekosystemów w skali ogólnopolskiej oraz regionalnej. Ma też nastąpić wdrożenie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej⁴².

Jako niepokojące należy uznać postanowienia projektu strategicznego *Audyty krajobrazowe*⁴³, który w założeniach ma polegać na ocenie i „wycenie” wartości poszczególnych krajobrazów, istotnych dla gospodarek lokalnych. Jego przeprowadzenie ma służyć, jak stwierdzono „obiektywnej” ocenie wdrożenia sieci Natura 2000, weryfikacji zasięgów obszarowych oraz wpływu tej formy ochrony przyrody na zachowanie różnorodności biologicznej rodzimej przyrody, a także efektywności zarządzania pozostałymi obszarami. Dodatkowo ma nastąpić dostosowanie norm systemu planowania i zagospodarowania przestrzeni oraz wprowadzenie zmian w zarządzaniu obszarami poddanymi ochronie w celu zmniejszenia naturalnej konfliktogenności ochrony wysoko cenionych wartości. Istnieje obawa, że będzie to pierwszy krok w kierunku zmiany granic obszarów Natura 2000 na tych terenach, gdzie pojawiły się lokalne konflikty społeczne z powodu ograniczeń w zabudowie i w działalności gospodarczej⁴⁴.

³⁹ Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, t.j. z 2017 r., poz. 1121.

⁴⁰ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020 wersja 1.0, zaakceptowany przez Komisję Europejską decyzją z 16 grudnia 2014 r. tekst: https://www.pois.gov.pl/2014_2020/Documents/POIS_2014-2020_po_negocjacjach_30122014.pdf dostęp: 8.10.2017 r.

⁴¹ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 kwietnia 2014 r., przyjęty przez Komisję Europejską w dniu 12 grudnia 2014 r., Komunikat Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zatwierdzeniu przez Komisję Europejską Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 oraz adresie strony internetowej, na której został on zamieszczony, M.P. z 2015 r., poz. 541.

⁴² Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r., Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98. W projekcie Strategii OR zakładano „pełne” wdrożenie Konwencji. Zob. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Projekt do konsultacji, Warszawa 2016, s. 267.

⁴³ Strategia OR, s. 264.

⁴⁴ Pisała o tym M. Woźniak, Natura 2000 jako obszar konfliktogeny [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, Problemy wdrażania sieci Natura 2000, Poznań–Szczecin, Łódź 2013,

Trudno natomiast odnieść się do kwestii ochrony powierzchni ziemi w Strategii OR. Ogólnikiem jest stwierdzenie użyte w dokumencie, że gleba pełni liczne funkcje ekologiczne i gospodarcze, szczególnie w kontekście odniesienia jedynie do potrzeby ochrony gleb przed degradacją. Równie ogólne jest określenie przewidzianych do realizacji do 2030 r. działań na rzecz ochrony gleb przed degradacją poprzez: 1) realizację zasady pierwszeństwa wtórnego użytkowania przestrzeni w procesach inwestycyjnych; 2) realizację programu identyfikacji gleb zanieczyszczonych; 3) wsparcie remediacji zidentyfikowanych gleb zanieczyszczonych; 4) ochronę produktywności gruntów rolnych i leśnych. Wskazane cele mogą być osiągnięte na podstawie istniejących instrumentów prawnych przewidzianych w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴⁵, ustawie z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁴⁶, czy ustawie z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴⁷. W odniesieniu do wskazanego kierunku zakładanej interwencji w Strategii nie przyjęto projektu strategicznego⁴⁸, co oznacza brak wyraźnego priorytetu dla tego działania. Z tego względu nie należy oczekiwać zmian legislacyjnych dokonywanych na tej podstawie.

Odrębne założenia przewidziano w odniesieniu do ochrony produktywności gruntów rolnych i leśnych. W obszarze realizacji Celu szczegółowego I *Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną*, w Obszarze *Małe i średnie przedsiębiorstwa* w kierunkach interwencji przewiduje działania na rzecz konkurencyjnych gospodarstw rolnych i producentów rolno-spożywczych. W tym zakresie przyjęto projekt strategiczny *Gospodarka gruntami rolnymi na rzecz zrównoważonego rozwoju*, który zakłada wprowadzenie zmian legislacyjnych polegających na objęciu ochroną wszystkich gruntów rolnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Będzie to oznaczało konieczność uzyskania zgody dla projektów zagospodarowania przestrzennego w zakresie przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze na szczeblu centralnym. Trzeba w tym miejscu zauważyć, iż projekt

s. 237–255, czy M. Głogowska, Modele konfliktów społecznych na obszarach Natura 2000 w Polsce [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, Problemy wdrażania ..., s. 256–272.

⁴⁵ T.j. z 2017 r., Dz. U. poz. 519 ze zm.

⁴⁶ T.j. z 2014 r., Dz.U. poz. 1789 ze zm.

⁴⁷ T.j. z 2017 r., Dz.U. poz. 1161 ze zm.

⁴⁸ W obszarze realizacji Celu szczegółowego I *Trwały wzrost gospodarczy oparty na coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną*, w obszarze *Małe i średnie przedsiębiorstwa* w kierunkach interwencji przewiduje działania na rzecz *Konkurencyjnych gospodarstw rolnych i producentów rolno-spożywczych*. W tym zakresie przyjęto projekt strategiczny *Gospodarka gruntami rolnymi na rzecz zrównoważonego rozwoju*, który zakładał wprowadzenie zmian legislacyjnych polegających na objęciu ochroną wszystkich gruntów rolnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju, poprzez konieczność uzyskania zgody na szczeblu centralnym projektów zagospodarowania przestrzennego w zakresie przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze. Projekt akcentuje jednak aspekt gospodarczy (poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych), a nie ekologiczny. Opracowanie: Materiały wewnętrzne MRiRW wrzesień 2016 r.

akcentuje aspekt gospodarczy (poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych), a nie ekologiczny.

Należy także wspomnieć o projekcie strategicznym *Energetyka rozproszona*, który będzie uruchamiany na obszarach wiejskich. Projekt ten ma być jednym ze sposobów wdrożenia długofalowej stabilnej polityki energetycznej. Realizacja projektu ma przyczynić się do rozwoju wytwarzania energii przy wykorzystaniu OZE na potrzeby społeczności lokalnej. Projekt łączy w sposób kompleksowy działania dotyczące stabilności dostaw energii na obszarach wiejskich oraz niezależności od dostaw energii z zewnątrz – wytwarzanie energii na poziomie gospodarstw. Dotyczy on stworzenia prawnych i technicznych możliwości lokalnego wytwarzania i zagospodarowania różnego rodzaju energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych poprzez m.in. budowę lub modernizację na obszarach wiejskich instalacji wytwarzania lub sieci dystrybucji energii elektrycznej, ciepłej lub paliw gazowych. Realizacja projektu będzie wymagała porozumienia z Ministerstwem Rozwoju, Ministerstwem Energii w zakresie zmian istniejących i przygotowania nowych dokumentów wdrażających *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020* oraz poszczególnych regionalnych programów operacyjnych 2014–2020.

Ład przestrzenny w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Jak wskazuje M. Woźniak⁴⁹ ład przestrzenny zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju jest zasadą nadrzędną gospodarowania przestrzenią. Pojęcie „ład przestrzenny” zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁰, jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Jak podkreśla Z. Niewiadomski⁵¹ wskazana definicja pochodzi z obszaru doktryny urbanistycznej i w konsekwencji nie zawiera jednoznacznych normatywnych treści.

W orzecznictwie sądów administracyjnych⁵² wskazano, iż pojęcie ładu przestrzennego zaliczono do kategorii klauzul generalnych. Jego znaczenie jest zmienne w zależności od poziomu rozwoju cywilizacyjnego danego społeczeństwa, wypadkową dziedzictwa kulturowego, jak i wynikiem dążeń, ambicji i preferencji członków danej społeczności⁵³.

⁴⁹ M. Woźniak, *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego zagospodarowania przestrzeni*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18, s. 167.

⁵⁰ T.j. z 2017 r., poz. 1073.

⁵¹ *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2013, art. 2, nb 2, s. 23.

⁵² Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2017 r., II OSK 2834/15, CBOSA.

⁵³ M. Tabernačka, *Urbanizacja a obszar działań administracji publicznej*, [w:] *Między tradycją*

Do pięciu horyzontalnych wyzwań rozwojowych, występujących ze szczególnym natężeniem na obszarach wiejskich, w Strategii OR wskazano „promocję ładu przestrzennego”. Przez pojęcie „ład przestrzenny” w omawianym dokumencie przyjęto zespół kompleksowych działań technicznych, prawnych i organizacyjnych, uwzględniający uwarunkowania przyrodnicze, ekonomiczne, prawne i społeczne, mających na celu dostosowanie struktury przestrzennej danego obszaru wiejskiego do potrzeb jego zrównoważonego rozwoju⁵⁴.

Ład przestrzenny oraz przyczynianie się do przeciwdziałania marginalizacji obszarów uznano jako element nowoczesnego zarządzania środowiskiem, oparte na zasadzie ochrony przez zrównoważone użytkowanie zasobów naturalnych, które sprzyja ich zachowaniu dla przyszłych pokoleń, a także zapewnieniu wysokich standardów ochrony.

W części diagnostycznej Strategii OR jako czynniki negatywne w zakresie środowiska wskazano deficyt narzędzi kreowania ładu przestrzennego⁵⁵. Do kwestii ładu przestrzennego w Strategii OR odnosi się Cel szczegółowy II *Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony*, Obszar działań *Rozwój terytorialnie zrównoważony*. W tym zakresie w punkcie 4. *Rozwój obszarów wiejskich* przewidziano wsparcie horyzontalne dla rozwoju obszarów wiejskich w oparciu o endogeniczne potencjały gospodarcze. W części diagnostycznej stwierdzono silne rozproszenie osadnictwa, które wpływa na małą efektywność infrastruktury na obszarach wiejskich.

W zaprojektowanych działaniach na najbliższe lata przewidziano promowanie zrównoważonego ładu przestrzennego na obszarach wiejskich w szczególności znajdujących się w zasięgu oddziaływania obszarów silnie zurbanizowanych m.in. celu kształtowania ustroju rolnego, zapobiegania rozpraszaniu istniejącej sieci osadniczej oraz obniżenia kosztów utrzymania infrastruktury technicznej. Obszary wiejskie charakteryzują się niedostatkami infrastruktury o odpowiednim standardzie, zwłaszcza energetycznej, transportowej, wodno-kanalizacyjnej, co skutkuje niską jakością życia, utrudnieniem dostępu do dóbr i usług publicznych.

W dalszej perspektywie czasowej, po 2020 r. przewiduje się kompleksowe działania obejmujące planowanie, przygotowanie i przeprowadzenie przekształceń przestrzennych infrastrukturalnych, potrzebnych lokalnie do zachowania i poprawy funkcji gospodarczej (w tym rolnictwa), mieszkaniowej, przyrodniczej i kulturowej obszarów wiejskich na rzecz ładu przestrzennego.

Jednym z elementów ładu przestrzennego jest ład prawny w zagospodarowaniu przestrzennym. Jak wskazywał L. Bar⁵⁶, ład prawny w zagospodarowaniu

a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, J. Supernat (red.), Wrocław 2009, s. 750.

⁵⁴ Strategia OR, s. 197.

⁵⁵ Ibidem, s. 343.

⁵⁶ L. Bar, *Ład prawny w zagospodarowaniu przestrzennym (Nowa regulacja prawna)*, PiP 1995, z. 10–11, s. 15.

przestrzennym musi stanowić o prawach i obowiązkach osób fizycznych i innych podmiotów prawnych występujących w dziedzinie gospodarki przestrzennej. Ład ten musi być ukształtowany w ustawodawstwie, które określi możliwość, zakres i formy prawne wkroczenia w sposób władczy w sferę realizacji prawa własności oraz wolności działania podmiotów gospodarczych. Realizacja zamierzeń programowych musi znaleźć odzwierciedlenie w aktach normatywnych.

Postanowienia Strategii OR są dookreślone we wdrażających jej założenia projektach flagowych i strategicznych. Najistotniejszy w tym zakresie wydaje się projekt *Gospodarowanie gruntami rolnymi na rzecz zrównoważonego rozwoju*, w którym założono zmiany legislacyjne w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, m.in. poprzez wprowadzenie wymogu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących cały obszar gminy i zniesienie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania wydawanych w przypadku braku planu oraz wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych do ustawy poprzez wprowadzenie odrębnej regulacji dotyczącej planowania przestrzennego na obszarach wiejskich.

Projektowane działania legislacyjne dotyczą prac urządzeniowo-rolnych. Najistotniejsze z nich obejmuje likwidację nadmiernego rozdrobnienia i rozproszenia gospodarstw rolnych poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu (ustawa z 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów⁵⁷). Stworzenie szczegółowych procedur w zakresie podziału nieruchomości rolnych ma wprowadzić nowelizacja ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁸.

Drugim projektem strategicznym, w którym zaprojektowano działania służące zapewnieniu ładu przestrzennego jest *Pakt dla obszarów wiejskich*. Pakt jako dokument implementacyjny (wdrożeńowy) *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020*, będzie miał swoją część projektową, w której zostaną dookreślone prawne instrumenty realizacji.

Głównymi celami Paktu są: 1) dywersyfikacja dochodów rodzin z obszarów wiejskich spowodowana większą dostępnością transportową terenów inwestycyjnych na obszarach wiejskich (powstawanie pozarolniczych miejsc pracy), dostępnością lokalnych lub ponadlokalnych rynków pracy (dojazdy do pracy) i możliwością wykorzystania internetu do pracy na odległość; 2) wzrost konkurencyjności działalności rolniczej spowodowana zmniejszeniem kosztów transportu rolniczego; 3) zmiana struktury gospodarki na obszarach wiejskich spowodowana mobilnością zawodową i przestrzenną; 4) poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i zmniejszenie dysproporcji rozwojowych w układzie

⁵⁷ T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 700 ze zm.

⁵⁸ T.j. Dz.U z 2016 r., poz. 2147 ze zm.

miasto/wieś; 5) zapewnienie dostępności usług publicznych z zakresu edukacji podstawowej w odpowiednim standardzie dla mieszkańców obszarów wiejskich oraz usług publicznych ponadlokalnych możliwych do świadczenia za pomocą internetu.

Celami szczegółowymi Paktu są: 1) poprawa dostępności komunikacyjnej obszarów wiejskich poprzez budowę gminnej i powiatowej sieci drogowej; 2) intensyfikacja wsparcia inwestycji z zakresu gospodarki wodno-ściekowej na obszarach wiejskich, w celu zwiększenia jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich; 3) wyeliminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego internetu o wysokich przepustowościach; 4) zwiększenie dostępu mieszkańców do podstawowych usług poprzez przeciwdziałanie likwidacji małych szkół na obszarach wiejskich, budowa centrów edukacji.

Wnioski

Podsumowując niniejsze badania należy stwierdzić, że *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, będąca średniookresową polityką rozwoju kraju, wiele uwagi poświęca kwestiom ochrony środowiska i ładu przestrzennego. Założenia Strategii wychodzą naprzeciw współczesnym problemom cywilizacyjnym, takim jak m.in.: konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, zjawisko wyczerpywania się nieodnawialnych zasobów naturalnych, czy zmianom klimatu. Trzeba także podkreślić, że wskazane wyzwania stanowią jeden z trzech priorytetowych obszarów *Strategii UE Europa 2020*. Poprawa poziomu efektywności produkcji powinna następować poprzez rozwój biotechnologiczny i technologiczny. Stąd należy postulować wzmocnienie badań w tym zakresie. Duża uwaga jest skupiona na gospodarowaniu elementami środowiska na obszarach wiejskich, chociażby przez wzmocnienie kwestii gospodarowania zasobami wód. Problematyka ochrony powierzchni ziemi, zwłaszcza gleb przed erozją, czy rekultywacja nie są już tak silnie akcentowane. W zakresie ochrony bioróżnorodności w rolnictwie należy silniej optymalizować bazę genetyczną produkcji roślinnej i zwierzęcej. Natomiast negatywnie trzeba ocenić zamiar ograniczenia terytorium ekologicznej sieci obszarów Natura 2000. W celu zmniejszenia konfliktów społecznych powstałych na skutek ograniczenia działalności inwestycyjnej i gospodarczej należy poprawić jakość zarządzania tymi prawnymi formami ochrony przyrody, zwłaszcza przez pełne wdrożenie (a przede wszystkim opracowanie) planów zadań ochronnych.

Ład przestrzenny jest niezmiernie ważnym czynnikiem zrównoważonego rozwoju. Należy postulować położenie większego akcentu na zagadnienie zrównoważonego ładu przestrzennego na obszarach wiejskich, a zwłaszcza niwelowanie skutków wciąż niekorzystnej struktury agrarnej. Pozytywnie należy ocenić projektowane zmiany legislacyjne na rzecz wspierania prac urządzeniowo-rolnych.

Trzeba także zauważyć, że realizacja zamierzeń służących poprawie ładu przestrzennego na obszarach wiejskich, w tym zwłaszcza w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych, czy zagospodarowania przestrzennego służy realizacji bardziej ogólnego celu związanego z właściwym kształtowaniem ustroju rolnego, poprawie struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, czy zachowaniu zasobów ziemi pod rozwój polskiego rolnictwa.

Wdrożenie założeń legislacyjnych Strategii zależy od wdrożenia projektów, a te są silnie uzależnione od możliwości uruchomienia lub zwiększenia środków publicznych na projekty infrastrukturalne na obszarach wiejskich, w tym w szczególności ze środków polityki spójności jeszcze w tej perspektywie finansowej.

Literatura

- Bar L., *Ład prawny w zagospodarowaniu przestrzennym (Nowa regulacja prawna)*, PiP 1995, z. 10–11.
- Głogowska M., *Modele konfliktów społecznych na obszarach Natura 2000 w Polsce*, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, *Problemy wdrażania sieci Natura 2000*, Poznań-Szczecin, Łódź 2013.
- Jaśkiewicz J., *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, wyd. II, Lex 2014, komentarz do art. 2, pkt. A4.
- Komunikat Komisji: Konsultacje w sprawie Strategii Energetycznej COM(2009) 519 oraz Komunikat COM(2009) 512.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 1994.
- Lamentowicz W., *Granice strategii państwa. Efekt Tsunami*, Częstochowa 2012.
- Mirski A., *Strategie innowacji w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie” 2014, z. 74.
- Obłój K., *Koncepcje strategii organizacyjnej*, „Przegląd Organizacji”, 1988, nr 11.
- Stabryła A., *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 2001.
- Stacewicz J., *Polityka gospodarcza*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1998.
- Sulmicka M., *Strategia „Europa 2020” – postlizbońska polityka rozwoju Unii Europejskiej*, [w:] J. Stacewicz (red.), *Polityka gospodarcza w świetle kryzysowych doświadczeń*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” 2011, nr 85.
- Tabernacka M., *Urbanizacja a obszar działań administracji publicznej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Woźniak M., *Ład przestrzenny jako paradygmat równoważonego zagospodarowania przestrzeni*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18.
- Woźniak M., *Natura 2000 jako obszar konfliktogenny*, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, *Problemy wdrażania sieci Natura 2000*, Poznań-Szczecin, Łódź 2013.
- Zalecenia Unii Europejskiej. Wytyczne dla polityki gospodarczej w Strategii Europa 2020, Centrum für Europäische Politik, Analiza z dnia 12 lipa 2010 r.

Zalecenia Rady w sprawie ogólnych wytycznych dla polityki gospodarczej Państw Członkowskich i Unii, SEC(2010) 488, Bruksela 27 kwietnia 2010 r. Część I, Zintegrowane wytyczne strategii Europa 2020, KOM(2010) 193 wersja ostateczna.

III Ekologiczny Przegląd OECD: Polska 2015. Ocena i rekomendacje, tekst dostępny: https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/Przeglady_ekologiczne_OECD_-_Polska_2015_-_Ocena_i_rekomendacje.pdf.

Streszczenie

Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jest strategicznym instrumentem zarządzania polityką rozwoju, prowadzonym przez instytucje państwowe. Polityczne założenia gospodarcze zakładają zwiększoną rolę wiedzy i technologii w procesach gospodarczych oraz rozwój przedsiębiorczości. Wiodącą zasadą Strategii jest zrównoważyć rozwój całego kraju w wymiarze gospodarczym, społecznym, środowiskowym i terytorialnym. Strategia w założeniach ma położyć większy akcent na włączenie wszystkich terytoriów w procesy rozwojowe. Przedmiotem opracowania jest analiza instrumentów, poprzez które będzie realizowana proklamowana w Strategii OR zasada zrównoważonego rozwoju. Badania służą odpowiedzi na pytanie czy w większym zakresie będzie służyła wdrożeniu celów związanych z ochroną środowiska i ładem przestrzennym. Dokonano także oceny kompatybilności tego dokumentu z założeniami Strategii UE Europa 2020 zgodnie z procesem integracji z UE, zwłaszcza w kontekście spójności instrumentów przeciwdziałania spadkowi bioróżnorodności i niekorzystnym zmianom klimatu.

Słowa kluczowe

integracja europejska, polityka rozwoju, strategia, ochrona środowiska, ład przestrzenny

Environmental protection instruments and spatial order in rural areas in the Strategy for Responsible Development in the context of the European integration proces

Abstract

The Responsible Development Strategy, adopted by the Council of Ministers on 14 February 2017, is a strategic instrument for managing development policy pursued by state institutions. Political economic assumptions assume an increased role of knowledge and technology in economic processes and the development of entrepreneurship. The essential principle of the Strategy is to balance the development of the country in the economic, social, environmental and territorial dimension. The strategy is intended to place a greater emphasis on the inclusion of all territories in development processes. The subject of the paper is to analyse instruments that implement the principle of sustainable development proclaimed in the strategy. The research leads to answer the question whether the Strategy will be more effective in implementing environment protection and spatial objectives.

This article also assesses the compatibility of this new Polish Strategy with the EU 2020 Strategy according to the process of integration with the EU, especially in the context of the coherence of biodiversity loss mitigation and climate change instruments.

Key words

European integration, development policy, strategy, environmental protection, spatial order

Prof. Ángel Martínez Gutiérrez

Uniwersytet w Jaén (Hiszpania)

Wydział Nauk Socjalnych i Prawnych

Zamierzone ograniczenie obowiązku informowania konsumenta spowodowane funkcjonowaniem systemu ochrony jakości na rynku rolno-spożywczym: stosowanie CHNP i CHOG jako innych składników

Wprowadzenie

Jedną z cech charakterystycznych liberalnego modelu rynku stanowi tzw. asymetria informacyjna. Oznacza to występowanie poważnego niedoboru informacji, uzasadniającego funkcjonowanie modelu niedoskonałej konkurencji odnoszącego się do różnych poziomów informacyjnych, dotyczących z kolei konkretnych ofert handlowych rozpatrywanych przez konsumentów i poszczególne podmioty gospodarcze. Taka sytuacja dotyczy rzeczywistości, której można w dość łatwy sposób doświadczyć, gdy udamy się chociażby na dowolny rynek handlowy w naszym otoczeniu. Kiedy znajdziemy się już na rynku właściwym w celu dokonania zakupu określonego produktu, to zdamy sobie sprawę, że nasze informacje na temat konkretnej oferty handlowej są znikome w porównaniu do danych, jakimi dysponuje określony podmiot gospodarczy. Prowadzi to do konkluzji, że nasze zachowania ekonomiczne są dość nieracjonalne, a podejmując wybory w zakresie kupna poszczególnych produktów na rynku zdajemy się głównie na przypadek.

Tak więc jeżeli spróbujemy przypomnieć sobie nasze konsumenckie wybory, to możemy dojść do wniosku, że przeważnie nasze decyzje o zakupie określonych produktów są zwykle oparte na rozproszonych, niepełnych i fragmenta-

rycznych informacjach. Warto zwrócić uwagę, że informacje o produkcie otrzymujemy przeważnie albo w formie rekomendacji osób trzecich, albo wynikają one z naszych wcześniejszych doświadczeń konsumpcyjnych, reklam komercyjnych. Niekiedy o cechach danego produktu dowiadujemy się za pomocą informacji przeczytanych na etykietach. Jednakże, mimo informacji dostarczanych przez te różne kanały informacyjne i komunikacyjne, dane jakimi dysponujemy i tak są niepełne w porównaniu do tej informacji, którą dysponuje oferent danego produktu.

Jednakże, oprócz opisanej powyżej charakterystyki funkcjonowania mechanizmu wolnego rynku, należy również wspomnieć o okolicznościach jakie towarzyszą aktowi kupna towaru przez konsumenta. Chodzi zwłaszcza o kwestię krótkiego czasu i różnego stopnia poświęcenia uwagi procesowi nabywania produktów lub usług. Jest to bardzo rozpowszechnione zachowanie konsumenckie, które zależy od wielu zmiennych i które w związku z tym ciężko opisać. W tym kontekście warto zwrócić uwagę jak zainteresowanie i stopień zaangażowania konsumenta w kupno danego produktu zmienia się w zależności od takich czynników jak koszty nabycia oraz czynności związane z wyszukiwaniem konkretnego aspektu towaru lub usługi. Prowadzi to do oczywistych wniosków sprowadzających się do konstatacji, że zdolność konsumenta do dokonania zakupu zależy od jego sytuacji ekonomicznej, co stanowi wprost proporcjonalną zależność między tymi obiema zmiennymi. To samo można powiedzieć o sytuacji, w której konsument szuka pewnego konkretnego aspektu danego produktu lub usługi. Poświęca wtedy bowiem więcej czasu i uwagi aktowi zakupu, zapoznając się wnikliwie z etykietą produktu zaoferowanego na rynku¹.

Prowadzi to do dwojakiego rodzaju konkluzji. Zarówno asymetria informacyjna, jak i brak zainteresowania² przejawiany przez większość konsumentów podczas aktu zakupu, przyczyniają się do wykorzystania tych zjawisk przez nieuczciwe podmioty gospodarcze, które wykorzystując tego rodzaju wiedzę prowadzą szkodliwe dla interesów konsumentów działania na rynku. W rzeczywistości występuje bowiem tendencja, w ramach której oportunistyczni przedsiębiorcy wykorzystują zjawisko w postaci asymetrii informacyjnej w taki sposób, aby wywołać zakłócenia w kanale komunikacyjnym między popytem a podażą. Innymi słowy, mniej uczciwi operatorzy gospodarczy usiłują osiągnąć przewagę konkurencyjną, wykorzystując niedobór informacji w zakresie poszczególnych aspektów danej oferty handlowej ze strony konsumentów, czy też braku zainteresowania ze strony ich samych.

¹ W tym kontekście warto sięgnąć do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 4 kwietnia 2000 r. (sygnatura: C-465/98) opisującego sprawę „D’Arbo”, a zwłaszcza do punktu 22 uzasadnienia wyroku trybunału.

² Autor obok pojęcia „asymetrii informacyjnej” stosuje dla opisania w artykule innego zjawiska termin „zaniechanie informacyjne” (przyp. tłum.).

Z tych właśnie względów – a także wykazując nieustanne zaniepokojenie tego rodzaju defektami wolnego rynku – prawodawca regionalny, krajowy i unijny zdecydowali się wprowadzić zróżnicowanego rodzaju instrumenty prawne, które oprócz ustanowienia wymogów w zakresie odpowiedniego poinformowania konsumenta o właściwościach danego produktu lub usług świadczonych na rynku, mają także na celu zapobiegnięcie sytuacji, w której poszczególne podmioty gospodarcze wykorzystują zjawisko asymetrii informacyjnej na własny użytek. W konsekwencji – działając z różnych pobudek i realizując niekiedy zupełnie odmienne cele – legislatorzy regionalni, krajowi i unijni przyjęli zbiór regulacji prawnych, które zobowiązują podmioty gospodarcze do udostępniania konsumentom takich informacji, które mają na celu załagodzenie istniejącej na rynku asymetrii i zarazem wprowadzenie pewnego poziomu przejrzystości w nim, które umożliwiają konsumentom i użytkownikom rozwijać swoje wybory konsumenckie w oparciu o skoordynowane kryteria rozsądku i skuteczności. Wydaje się więc całkiem uzasadnione w tym kontekście, funkcjonowanie kompleksowej regulacji prawnej, której zadaniem zrównoważenie zjawiska w postaci asymetrii rynkowej, poprzez ustanowienie nie tylko obowiązku udzielenia konsumentom wyczerpującej informacji o produktach i usługach dostępnych na rynku, ale także do przedstawienia klarownych i prawdziwych dokumentów o ich cechach i właściwościach. W tym kontekście warto poddać analizie wymogi prawne zawarte w ogólnej regulacji dotyczącej etykietowania, a także regulacjach technicznych danego produktu lub usługi, z perspektywy konkurencyjności rynku i norm prawnych chroniących jego użytkowników i konsumentów.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że zamierzenia prawodawcy w zakresie osiągnięcia transparentności rynkowej poprzez poprawę standardów w zakresie dostępnych informacji o akcie nabycia i ich praktyczna realizacja, może wpłynąć na wystąpienie sytuacji kolizji norm prawnych regulujących system chronionych oznaczeń geograficznych. System ochrony jakości produktów rolno-spożywczych ustanawia bowiem praktycznie całkowity zakaz korzystania w obrocie gospodarczym z zarejestrowanych, chronionych nazw przez osoby trzecie, nienależące do kręgu uprawnionych użytkowników. Prowadzi to – przynajmniej w ujęciu teoretycznym – do uniemożliwienia umieszczenia zarejestrowanej nazwy na etykiecie danego produktu, który został wytworzony jako składnik produktu już opatrzonego Chronioną Nazwą Pochodzenia czy też Chronionym Oznaczeniem Geograficznym, narusza to bowiem podstawowe założenia leżące u podstaw wspomnianego systemu jakości.

Sytuacja jest na tyle poważna, że w ostatniej reformie (2012 r.) dotyczącej systemów jakości, prawodawca unijny ustanowił wyraźny zakaz używania poszczególnych form ochronnych wchodzących w skład owych systemów jako składników danego produktu. W rezultacie zarówno podpunkt a), jak i b) pierwszego akapitu art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/

2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych³ stanowi, że „zarejestrowane nazwy będą chronione przed wszelkim bezpośrednim o pośrednim wykorzystywaniem (...), w tym jeśli produkty te są wykorzystywane jako składnik”.

Nie pozostaje zatem nic innego jak poddać analizie tego podwójnego unijnego instrumentu normatywnego o domniemanej sprzecznej treści, tak aby następnie być w stanie uczynić szczegółowym przedmiotem niniejszego opracowania rozwiązań prawnych przewidzianych w zakresie koordynacji tych dwóch systemów normatywnych, przedstawionych przez Komisję Europejską w 2010 r.

Obowiązki informacyjne funkcjonujące na rynku w świetle obowiązującego prawa

Konstytucyjna regulacja prawa do informacji i jego normatywny rozwój

W świetle zarysowanej dotychczas problematyki oraz w celu prawidłowego zbadania wspomnianych kontrowersji, należy pokrótce przedstawić główne założenia systemu prawnego, w ramach którego zostały nałożone na podmioty gospodarcze określone obowiązki informacyjne, w celu zrównoważenia sytuacji asymetrii informacyjnej, charakteryzującej liberalny model rynku. W tym celu należy odnieść się do Konstytucji hiszpańskiej⁴, w której uregulowano fundamentalne prawo każdego obywatela do informacji. Zgodnie z art. 51 konstytucji, władze publiczne zapewniają ochronę konsumentów i użytkowników, chroniąc poprzez skuteczne procedury ich bezpieczeństwo, zdrowie i słuszne interesy ekonomiczne za pomocą podejmowanych działań edukacyjnych, promocję informacji oraz wspieranie organizacji chroniących interesy tych podmiotów.

Jest to jedna z najważniejszych zasad konstytucyjnych, stanowiąca wytyczne dla polityki społecznej i gospodarczej, która została rozwinięta w królewskim dekrete legislacyjnym nr 1 z 2007, zatwierdzającym tekst skonsolidowany głównej ustawy o ochronie konsumentów i użytkowników i innych ustaw uzupełniających⁵ (zwana dalej: UOKIUU), w której art. 8 pkt d) stanowi, „że prawidłowe informacje na temat różnych towarów lub usług, służy zdobywaniu i rozpowszechnianiu wiedzy na temat jej właściwego wykorzystania, w celach konsumpcyjnych lub innych”.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 343/1.

⁴ Konstytucja hiszpańska z 29 grudnia 1978 r., Dz. Urz. Hiszp. „BOE” nr 311/1978 ze zm.

⁵ Królewski dekret legislacyjny nr 1 z 2007, zatwierdzający tekst skonsolidowany głównej ustawy o ochronie konsumentów i użytkowników i innych ustaw uzupełniających, Dz. Urz. Hiszp. „BOE” nr 287/2007.

Ustawa ta, wzmacnia konstytucyjne prawo do informacji na cztery sposoby. Po pierwsze, nakłada na publiczne media społecznościowe obowiązek wyeksponowania wiadomości o charakterze informacyjnym i edukacyjnym dla konsumentów (art. 17 pkt 2). Po drugie, jej postanowienia nakładają obowiązki na podmioty gospodarcze w zakresie zawierania dokładnych i szczegółowych informacji w zakresie produktów i usług oferowanych na rynku (art. 18 pkt 2). Po trzecie, w świetle art. 18 pkt 1 UOKIUU etykiety i reklamy danego produktu nie mogą wprowadzać w błąd konsumentów. Wszelkie uchybienia w zastosowaniu się do wspomnianych przepisów kwalifikuje się jako naruszenia prawa konsumentów (art. 49 pkt 1 podpkt. d), f) i l).

Warto podkreślić, że we Wspólnocie Autonomicznej Andaluzji zostały przewidziane instrumenty prawne, które pozwalają na zastosowanie i rozwinięcie zasady wyrażonej w artykule 51 Konstytucji hiszpańskiej na obszarze Andaluzji. Kompetencje w tym zakresie zostały bowiem zawarte w statucie autonomicznym wspólnoty do kategorii kompetencji wyłącznych⁶. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na postanowienia ustawy nr 13 z 2003 r. o konsumentach i użytkownikach z Andaluzji⁷, a zwłaszcza na drugą część preambuły, odnoszącej się do prawa do informacji, które „stanowi częściowe albo kompletne dobro gwarantujące zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów oraz chroniące ich uprawnione interesy gospodarcze i socjalne”. Prawo to, z jednej strony uznaje uprawnienia konsumentów do „informacji prawdziwej, wystarczającej, zrozumiałej, nie wprowadzającej w błąd i racjonalnej mającej zastosowanie do operacji i produktów oraz usług podlegających użytkowaniu i konsumpcji, zgodnie z prawem powszechnie obowiązującym” (art. 4 ust. 5), zaś z drugiej nakłada na podmioty gospodarcze obowiązek „przekazywania konsumentom informacji prawdziwej, wystarczającej i zrozumiałej co do właściwości i cech danych produktów, warunków zawierania umów i wszelkiego rodzaju innych postanowień wywierających wpływ na proces użytkowania i konsumpcji (art. 17 ust. 1).

Relacje pomiędzy dyrektywą dotyczącą etykietowania a rozporządzeniem o informacji: obowiązek zamieszczenia listy składników

Właściwe etykietowanie produktów żywnościowych stanowi – przynajmniej w teorii – jeden z najodpowiedniejszych sposobów wprowadzania wysokich standardów z zakresu transparentności obrotu gospodarczego. Aby zapewnić

⁶ Więcej na temat przejmowania kompetencji w zakresie stanowienia prawa od władzy centralnej przez hiszpańskie wspólnoty autonomiczne: A. Martínez Gutiérrez, *Ochrona rodzinnego gospodarstwa rolnego w prawie hiszpańskim*, [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej*, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015; K. Różański, *Status prawny działalności pszczelarskiej w Hiszpanii*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1 (20) 2017.

⁷ Ustawa nr 13 z 2003 r. o obronie i ochronie konsumentów i użytkowników z Andaluzji, Dz. Urz. Wspólnoty Autonomicznej Andaluzji „BOJA” nr 251/2003.

prawidłowe funkcjonowanie rynku konkurencji, regulacja poświęcona temu zagadnieniu nie powinna prowadzić do żadnych wątpliwości. Należy podkreślić, że problematyka została kompleksowo uregulowana w prawie Unii Europejskiej. Zgodnie z motywem ósmym preambuły dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych⁸ „szczegółowe etykietowanie, w szczególności określa dokładnie charakter i właściwości produktu, które umożliwiają konsumentowi dokonanie wyboru z pełną wiedzą o stanie faktycznym, jest najbardziej właściwe, ponieważ stwarza ono najmniej przeszkód w wolnym handlu”.

W celu „przyczynienia się do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego”⁹, legislator unijny podjął próbę przewyciężenia rozproszenia regulacji tej materii w prawodawstwie państw członkowskich, gdyż ich systemy normatywne nie tylko „utrudniały swobodny obrót handlowy tymi produktami” ale również „sprzyjały powstawaniu warunków do popełniania czynów nieuczciwej konkurencji”¹⁰. Pierwszą próbę w zakresie harmonizacji w tym zakresie podjął prawodawca wspólnotowy poprzez przyjęcie dyrektywy nr 79/112 z 1978 r.¹¹, która była wielokrotnie modyfikowana i ostatecznie została uchylona i zastąpiona dyrektywą 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych.

Należy podkreślić, że w celu harmonizacji prawa Unii Europejskiej i jego implementacji do hiszpańskiego porządku prawnego, przyjęto dekret królewski nr 1334/1999¹², w drodze którego przyjęto regulację z zakresu etykietowania, prezentacji i reklamy produktów żywnościowych, która – jak się okazało – wywołała podwójnego rodzaju efekty – zarówno pozytywne jak i negatywne. W świetle jego postanowień zabronione zostało takie etykietowanie, prezentacja i reklama produktów żywnościowych, które mogą wprowadzić konsumentów w błąd co do ich cech, efektów lub właściwości¹³. Warto podkreślić, że niemalże identyczne postanowienia art. 2 dyrektywy 2000/13/WE jak i art. 4 dekretu królewskiego

⁸ Dyrektywa 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 109/2000.

⁹ Motyw nr 3 preambuły dyrektywy 2000/13/WE

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Dyrektywa Rady 79/112/EWG z dnia 18 grudnia 1978 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do etykietowania, prezentacji i reklamowania środków spożywczych przeznaczonych na sprzedaż konsumentowi końcowemu, Dz. Urz. UE L 33/1979.

¹² Dekret królewski nr 1334/1999, w drodze którego przyjęto regulację z zakresu etykietowania, prezentacji i reklamy produktów żywnościowych Dz. Urz. Hiszp. „BOE” nr 202/199.

¹³ Z kolei motyw 14 preambuły dyrektywy 2000/13/WE stanowi, że „zasady dotyczące etykietowania powinny również zakazywać stosowania informacji, które wprowadzałyby w błąd nabywcę, lub przypisywać środkom spożywczym właściwości lecznicze. Zakaz ten, by był skuteczny, powinien mieć również zastosowanie do prezentacji oraz reklamy środków spożywczych”.

nr 1334/1999 w sposób wyraźny i jednoznaczny zakazały wprowadzania przez podmioty gospodarcze konsumentów w błąd w zakresie właściwości wprowadzanych na rynek produktów rolno-spożywczych.

Jeżeli chodzi o efekty pozytywne, to zgodnie z motywem 8 preambuły dyrektywy 2000/13/WE postanowiono, że „należy sporządzić wykaz wszystkich informacji, które powinny z zasady być uwzględniane przy etykietowaniu wszystkich środków spożywczych”, co zakładało, że obydwie porządki prawne – unijny i krajowy – nakazały włączyć do katalogu informacji zamieszczanych na etykiecie, szeregu opisowych wzmianek o konkretnym produkcie, które – moim zdaniem – zawierają elementy konstytuujące konkretną ofertę gospodarczą. Jako, że art. nr 3 dyrektywy 2000/13/WE i art. 5 dekretu królewskiego nr 1334/1999 w niemalże identycznym brzmieniu stwierdzały, że „w zakresie etykietowania środków spożywczych obowiązkowe jest tylko podanie danych szczegółowych, zgodnie z art. 4–17 i z zastrzeżeniem znajdujących się w nich wyjątków”, obydwie akty prawne wprowadziły dwie równoległe listy dotyczące istotnych aspektów produktu spożywczego, które powinny zostać zawarte na etykiecie. Na ich podstawie etykieta każdego produktu rolno-spożywczego winna zawierać m.in.: nazwę, pod jaką produkt jest sprzedawany, wykaz składników, oraz informację o minimalnej dacie jego przydatności.

Obydwie instrumenty prawne w zakresie etykietowania zostały jednak zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności¹⁴. Uchylenie omawianej regulacji wywołało różne konsekwencje prawne. Chociaż art. 53 rozporządzenia nr 1169/2011 w sposób wyraźny uchylił poprzednio obowiązujące w tym zakresie akty prawne na poziomie unijnym, to z samych zasad hierarchii obowiązywania aktów prawnych w Unii Europejskiej wynika obowiązek usunięcia przez państwa członkowskie prawodawstwa, którego postanowienia są sprzeczne lub niezgodne z nowymi przepisami przyjętymi przez Unię Europejską. Nowe rozporządzenie unijne zostało przyjęte w celu aktualizacji i konsolidacji dwóch bloków regulacyjnych, które wpływają na zagadnienia związane z etykietowaniem produktów rolno-spożywczych. Chodzi o problematykę dotyczącą ogólnych wymogów w zakresie etykietowania żywności oraz na regulację związaną z podawaniem na etykiecie informacji o właściwościach odżywczych danego produktu. Tak więc została dokonana pewnego rodzaju aktualizacja normatywna, która w swoich założeniach ma na celu ochronę interesów konsumentów.

Prowadzi to do konstatacji, że o ile w przeszłości prawodawstwo unijne regulujące problematykę etykietowania produktów rolno-spożywczych stanowiło instrument mający ułatwiać swobodny przepływ towarów na rynku wewnętrznym,

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, Dz. Urz. UE L nr 304/2011.

to wraz z upływem czasu i zmianą legislacji punkt ciężkości został przeniesiony na ochronę interesów konsumenta. Ta tendencja znalazła odzwierciedlenie w regulacji najwyższego rzędu – ochrona interesów konsumentów została włączona do treści traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁵ (art. 169), i wpłynęła tym samym na całokształt prawa unijnego poprzez konieczność dokonania szeregu zmian legislacyjnych. Warto zwrócić uwagę, w jaki sposób ochrona interesów konsumentów spowodowała włączenie do głównych zasad systemu prawa żywnościowego, nie tylko obowiązków dotyczących przekazania prawdziwych informacji na temat danego produktu, ale również wprowadzenia zakazu stosowania tego rodzaju praktyk, które mogłyby wprowadzić konsumenta w błąd¹⁶.

Tak więc w nowej regulacji poświęconej zagadnieniom związanym z etykietowaniem produktów rolno-spożywczych i informacji udzielanych konsumentom w tym zakresie, prawodawca Unii Europejskiej zdecydował się zwrócić znacznie większą uwagę na informację samą w sobie, niż na medium za pomocą którego jest ona przekazywana konsumentom. Warto również zwrócić uwagę, że w rozporządzeniu nr 1169/2011 – oprócz kwestii związanych z etykietowaniem, prezentacją i reklamą produktów rolno-spożywczych, legislator unijny zdecydował się wyeksponować kwestie związane z „przekazywaniem konsumentom informacji na temat żywności”. Stanowi to efekt zmiany perspektywy przez prawodawcę Unii Europejskiej, co znajduje uzasadnienie w samym rozporządzeniu, którego motyw 4 preambuły określa, że „aby umożliwić kompleksowe i ewolucyjne podejście do przekazywanych konsumentom informacji na temat spożywanej przez nich żywności, należy opracować szeroką definicję prawa dotyczącego informacji na temat żywności, obejmującą zasady o charakterze ogólnym i szczegółowym, a także szeroką definicję informacji na temat żywności, obejmującą również informacje przekazywane inaczej niż za pośrednictwem etykiety”.

Dlatego można powiedzieć, że tak sformułowane obowiązki związane z udostępnianiem konsumentom informacji o żywności wydają się być przewidywalne, niezależnie od sposobu komunikacji. Jeżeli chodzi o pojęcie „informacja na

¹⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 326/2012.

¹⁶ Warto zapoznać się w tym kontekście z treścią motywu 4 i 5 rozporządzenia nr 1169/2011, które stanowi, że: „Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (3) przewiduje, że generalną zasadą prawa żywnościowego jest zapewnienie konsumentom podstawy do dokonywania świadomych wyborów dotyczących spożywanej przez nich żywności i uniemożliwienie jakichkolwiek praktyk, które mogłyby wprowadzić konsumenta w błąd. Motyw 5: Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym obejmuje niektóre aspekty przekazywania informacji konsumentom, aby uniemożliwić działania wprowadzające w błąd i pomijanie informacji. Ogólne zasady dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych należy uzupełnić o zasady szczegółowe dotyczące przekazywania konsumentom informacji na temat żywności.

temat żywności” to zostało on zdefiniowane w artykule 1 i 2 ust. 1 pkt a) rozporządzenia nr 1169/2011, które stanowią, że termin ten należy rozumieć jako: „informacje dotyczące danego środka spożywczego udostępniane konsumentowi finalnemu za pośrednictwem etykiety, innych materiałów towarzyszących lub innych środków, w tym nowoczesnych narzędzi technologicznych lub przekazu ustnego”. W tym kontekście warto zastanowić się nad kwestią klasycznej i tradycyjnej etykiety zamieszczonej na opakowaniu, na zagadnieniach związanych z ekspozycją elementów informacyjnych w punkcie sprzedaży, na zaproszeniu do odwiedzenia stron internetowych, nad środkami automatycznej komunikacji takich jak aplikacje, kody itp. W świetle powyższego należy dojść do wniosku, że w nowej regulacji unijnej dotyczącej omawianej problematyki, zostały zawarte wszelkie formy komunikacji między przedsiębiorcami a konsumentami.

Wnikliwa analiza postanowień rozporządzenia nr 1169/2011 pozwoli dokonać pewnych spostrzeżeń dotyczących jego treści, szczególnie interesujących z punktu widzenia przedmiotu niniejszej pracy. Jej dokonanie – po pierwsze – pozwala na dojście do konstatacji, że prawodawcy Unii Europejskiej udało się w jednym akcie prawnym uregulować dwa podstawowe założenia w zakresie ustanowienia wymogów informowania konsumenta, a więc zasadę swobody przepływu towarów oraz ochronę konsumentów. Art. 1 ust. 1 omawianego aktu prawnego wskazuje, że celem „niniejszego rozporządzenia jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów w zakresie informacji na temat żywności, przy uwzględnieniu różnic percepcji ze strony konsumentów i ich potrzeb informacyjnych, z równoczesnym zapewnieniem płynnego funkcjonowania rynku wewnętrznego”.

Po drugie, obowiązek poinformowania konsumentów spełnia obecnie dwa cele. Poprzez „zapewnienie konsumentom finalnym podstaw do dokonywania świadomych wyborów oraz bezpiecznego stosowania żywności, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań zdrowotnych, ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i etycznych”¹⁷, prawodawstwo regulujące informację na temat żywności nie tylko chroni interes publiczny konsumenta, ale także aspiruje do „uzyskania w Unii swobodnego przepływu legalnie wyprodukowanej i wprowadzonej na rynek żywności, w stosownych przypadkach z uwzględnieniem potrzeby ochrony słuszych interesów producentów i wspierania wytwarzania produktów odpowiedniej jakości”¹⁸.

Po trzecie, w nowej regulacji powtórzono tradycyjną i podstawową zasadę, która w sposób jednoznaczny odnosi się do potrzeby stosowania uczciwych praktyk informacyjnych, co skutkuje nałożeniem zakazu wprowadzania konsumenta w błąd na temat informacji o żywności udostępnianej konsumentowi¹⁹.

¹⁷ Art. 3.1 rozporządzenia nr 1169/2011.

¹⁸ Art. 3.2 rozporządzenia nr 1169/2011.

¹⁹ Art. 7.1 rozporządzenia nr 1169/2011.

Po czwarte, mając na uwadze szczególną uwagę jaką legislator unijny przykłada do odpowiedniej formy zaprezentowania konsumentowi informacji na etykiecie produktu²⁰, w nowej regulacji zostały przewidziane postanowienia szczególne w celu odpowiedniego zarządzania procesem dysponowania, zamieszczania i prezentowania informacji obligatoryjnych na temat żywności²¹.

Po piąte, należy zauważyć, że – zgodnie z tym, co zostało potwierdzone jeszcze w poprzednim porządku prawnym – przepisy zawarte w rozporządzeniu nr 1169/2011 mają charakter ogólny i horyzontalny, który należy uzupełnić o inne przepisy o charakterze bardziej szczegółowym i wertykalnym, znajdujące zastosowanie do określonego rodzaju produktów. Właśnie z tych względów zagadnienia związane z określeniem katalogu norm prawnych dyscyplinujących proces etykietowania danego produktu, powinny zostać skoordynowane ze wszystkimi konkurencyjnymi instrumentami prawnymi, zarówno o charakterze ogólnym czy też horyzontalnym, jak i szczególnym i wertykalnym.

Po szóste, należy również odnotować, że w wymienionych w akapicie pierwszym art. 9 rozporządzenia nr 1169/2011 obowiązkach podania na etykiecie określonych danych szczegółowych, znajduje się wymóg umieszczenia na opakowaniu produktu wykazu składników (pkt b). Stanowi on wymóg, który legislator unijny pominął w stosunku do żywności wymienione w art. 19 rozporządzenia nr 1169/2011, wśród których można wymienić przykładowo świeże owoce i warzywa, które nie zostały obrane, pokrojone ani podobnie przygotowane, wody gazowane, których opis wskazuje, że zostały nasycone dwutlenkiem węgla, środki spożywcze zawierające jeden składnik, gdy: nazwa środka spożywczego jest identyczna z nazwą składnika; lub nazwa środka spożywczego umożliwi wyrażne zidentyfikowanie charakteru składnika.

Po siódme, spełnienie wymogów zawartych w punkcie b) akapitu pierwszego art. 9 rozporządzenia nr 1169/2011 wymaga wypełnienia warunków ogólnych co do formy i treści, zawartych w art. 18-22 oraz załączniku szóstym, siódmym i ósmym. Z tego zbioru norm można wywnioskować (w odniesieniu do formy), że lista „rozpoczyna się lub jest poprzedzona właściwym nagłówkiem, który składa się z wyrazu «składniki» lub zawiera ten wyraz”. Powinna ona także obejmować wszystkie składniki środka spożywczego, w malejącej kolejności ich masy, w momencie użycia składników przy wytwarzaniu tego środka spożywczego.

Po ósme, należy podkreślić, że poprzez odwołanie się artykułu 18 pkt 2 do treści art. 17 rozporządzenia nr 1169/2011 pozwala dojść do wniosku, składniki oznaczane są ich szczegółowymi nazwami, o ile mają one zastosowanie. Może to być nazwa prawna lub w przypadku jej braku nazwa zwyczajowa. Jeśli żadna z nich nie istnieje, stosuje się opisową nazwę żywności.

Ostatni wniosek dotyczy obowiązku zapoznania się z zawartością załączników nr sześć, siedem oraz osiem rozporządzenia nr 1169/2011, gdzie zostały

²⁰ Art. 6 rozporządzenia nr 1169/2011.

²¹ Art 13 i 14 rozporządzenia nr 1169/2011.

zawarte określone wymogi dotyczące oznaczenia i wykazania liczby składników jakie zostały wykorzystane przy wytworzeniu danego produktu. Tego rodzaju problematyka znajduje się poza zakresem tematycznym niniejszego artykułu.

System ochrony chronionych oznaczeń geograficznych

Przybliżenie modelu ochrony oraz form składających się na system jakości produktów rolno-spożywczych

Oznaczenia geograficzne zostały objęte przez prawodawcę unijnego specjalistyczną i kompleksową ochroną, która dodatkowo zyskała nowy impuls w drodze przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, które zastąpiło i uchyliło poprzednio obowiązujące rozporządzenia w tej mierze, a więc rozporządzenie Rady (WE) nr 509/2006 z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami²², oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 510/2006 z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych²³.

Nowa regulacja, oprócz unormowania obowiązku uzyskania rejestracji w odpowiednim rejestrze na szczeblu Unii Europejskiej, czy też na szczeblu krajowym, wprowadziła przede wszystkim kategorię prawa wyłącznego do danego oznaczenia, które może przynależeć do grupy użytkowników działających kolektywnie, którzy złożyli wniosek do stosownego rejestru o zastrzeżenie konkretnego oznaczenia geograficznego²⁴. Tego rodzaju prawo, zawiera w sobie dwojakiego rodzaju aspekty: pozytywne i negatywne i zostało przyjęte po to, aby wypełnić dwie ważne funkcje: rozróżniającą i gwarantującą odpowiednią jakość. W sytuacji gdy aspekt pozytywny (*ius utendi*) czy też monopol korzystania z danego oznaczenia przyczynia się do skutecznego działania obu tych funkcji w obrocie gospodarczym, to aspekt negatywny (*ius excludendi alios*) bądź też możliwości w zakresie wyłączenia, koncentrują się wokół podjęcia działań mających na celu uniknięcie osłabienia danego oznaczenia, do którego dochodzi na

²² Rozporządzenie Rady (WE) nr 509/2006 z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami, Dz. Urz. UE L 93/2006.

²³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 510/2006 z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 93/2006.

²⁴ A. Martínez Gutiérrez, *Tutela comunitaria de las denominaciones geográficas protegidas en el Reglamento (CE) núm. 510/2006. Especial referencia a los conflictos con otros signos distintivos*, Barcelona 2008.

skutek występowania w obrocie gospodarczym czynów nieuczciwej konkurencji ze strony podmiotów trzecich²⁵.

Z punktu widzenia niniejszej pracy – która koncentruje się wyłącznie wokół problematyki podmiotów prowadzących działalność gospodarczą – niezwykle istotne jest dokładne zbadanie zagadnienia *ius excludendi alios* przynależącego do chronionych oznaczeń geograficznych. Omawiana instytucja ma bowiem na celu skuteczne wykrycie sytuacji monopolistycznej i jednocześnie zagwarantowanie realizacji funkcji prawno-ekonomicznych prawa własności przemysłowej. Regulacja o charakterze *ius prohibiendi* została zawarta przez legislatora unijnego w artykułach 13 pkt 1 i 14 rozporządzenia nr 1151/2012. Te dwie kompleksowe – i zarazem komplementarne względem siebie zasady prawne – nadają chronionym oznaczeniom geograficznym szerokiego i kompleksowego *ius prohibendi*. Należy zauważyć, że chociaż pierwszy z instrumentów ułatwia obronę przed szkodliwymi zachowaniami, realizowanymi przez osoby trzecie należące lub nie do kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z określonej nazwy geograficznej, to drugi z mechanizmów rozwiązuje konflikty jakie występują między różnego rodzaju znakami czy też oznaczeniami, ustanawiając kryteria pierwszeństwa między nimi.

Innowacje włączone do regulacji systemów ochrony jakości produktów rolno-spożywczych na skutek nowego ujęcia poszczególnych zagadnień

Dokonując analizy poszczególnych postanowień zawartych w rozporządzeniu nr 1151/2012 należy poświęcić szczególną uwagę postanowieniom artykułu 13. Realizują one bowiem pozytywną funkcję określenia postępowań zabronionych, zagrażających konkretnym oznaczeniom geograficznym, których wystąpienie powoduje aktywację uprawnień wyłączających, przynależących do kolektywnej grupy użytkowników danego oznaczenia geograficznego. Art. 13 omawianego aktu prawnego stanowi bowiem, że zarejestrowane nazwy są chronione przed:

- a) *wszelkim bezpośrednim lub pośrednim wykorzystywaniem w celach komercyjnych nazwy zarejestrowanej w odniesieniu do produktów nieobjętych rejestracją, jeśli produkty te są porównywalne do produktów zarejestrowanych pod tą nazwą lub jeśli jej stosowanie stanowi wykorzystywanie renomy chronionej nazwy, w tym również w sytuacji, gdy produkty te są wykorzystywane jako składnik;*
- b) *wszelkiego rodzaju niewłaściwym stosowaniem, imitacją lub przywołaniem, nawet jeśli podano prawdziwe pochodzenie produktów lub usług lub jeśli chroniona nazwa została przetłumaczona lub towarzyszą jej określenia takie jak: „styl”, „typ”;*

²⁵ D. Sarti, *Regolamento CE n. 510/06 sulle denominazioni d'origine*, [w:] P. Marchetti, L. C. Ubertazzi, *Commentario breve alle leggi su proprietà intellettuale e concorrenza*, Padova 2007, s. 1035.

„metoda”, „zgodnie z recepturą stosowaną”, „imitacja” i tym podobne, w tym jeśli produkty te są wykorzystywane jako składnik;

c) wszelkimi innymi fałszywymi lub mylącymi wskazaniem odnoszącymi się do pochodzenia, charakteru lub podstawowych właściwości produktu, które są podane na opakowaniu wewnętrznym lub zewnętrznym, w materiale reklamowym lub dokumentach odnoszących się do danego produktu oraz opakowaniem produktu w pojemnik mogący przekazać fałszywe wrażenie co do jego pochodzenia;

d) wszelkimi innymi praktykami mogącymi wprowadzić konsumentów w błąd co do prawdziwego pochodzenia produktu”.

Dokładna lektura postanowień przytoczonego artykułu i zestawienie jej treści z poprzednimi unormowaniami tego zagadnienia, obowiązującymi przed wejściem w życie rozporządzenia nr 1151/2012, pozwala na dokonanie dwojakiego rodzaju spostrzeżeń. Z jednej bowiem strony, zasada wyrażona w art. 13 omawianego rozporządzenia, pozostała praktycznie niezmieniona po reformie, zawierając tego samego rodzaju błędy, które zostały już niegdyś poddane krytyce przez doktrynę i judykaturę. Z drugiej strony, próba nadania chronionym oznaczeniom geograficznym szerokiego zakresu *ius prohibendi*, dostarcza mylącego i powtarzającego się opisu postępowań szkodliwych bez odwołania się do koncepcji normatywnych dotyczących znaków rozróżniających.

W tym kontekście – ale z zupełnie innej perspektywy – warto wskazać na nowe rozwiązania w odniesieniu do regulacji poprzednio obowiązującego rozporządzenia nr 510/2006. Należy bowiem zwrócić uwagę, jak poprzez zakazanie „wszelkich form bezpośredniego lub pośredniego komercyjnego wykorzystywania” bądź „wszelkich wykorzystywań”, które mogą prowadzić do naruszenia wyłącznego prawa do oznaczenia geograficznego, postanowienia podpunktów a) i b) artykułu 13 rozporządzenia nr 1151/2012 rozszerzają tego rodzaju zakazy do sytuacji, „gdy produkty te są wykorzystywane jako składniki”. Stanowi to przykład interesującego, nowego rozwiązania, wywierającego znaczny wpływ na stosunki rolno-żywnościowe, które niewątpliwie zostały niezauważone przez doktrynę naukową, co też znajduje odzwierciedlenie w ubogiej literaturze przedmiotu²⁶.

Zgodnie z motywem 32 preambuły rozporządzenia nr 1151/2012 celem nowo przyjętego systemu ochrony jakości produktów rolno-spożywczych jest „zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony i zrównanie go z poziomem obowiązującym w sektorze wina”. W ten sposób odbywa się podniesienie standardu ochronnego zróżnicowanych form ochronnych w ramach omawianego systemu w praktycznej sytuacji, związanej z wymogami dotyczącymi składu danego produktu i wykazania listy składników na jego etykiecie, podczas którego to procesu mogą ujawnić się nieuczciwe zachowania ze strony podmiotów gospodarczych.

²⁶ M. Minelli, *L'uso di prodotti DOP e IGP come componente*, „Rivista di Diritto Alimentare”, rocznik VIII, nr 1/ styczeń-marzec 2014, s. 43 i nast.

Tego rodzaju postępowania polegają na możliwości spowodowania zamieszania utrudniającego podjęcie decyzji na rynku, nieuprawnionego wykorzystania czyjejs renomy czy też reputacji, a także wprowadzenia w błąd.

W rzeczywistości włączenie jednego produktu chronionego do składu innego i odzwierciedlenie takiej sytuacji w wykazie składników, zamieszczanym na etykiecie produktu końcowego oferowanego na rynku, może stanowić źródło zagrożenia dla poszczególnych form ochronnych systemu jakości. Taka sytuacja może bowiem prowadzić do wprowadzenia konsumentów w błąd w zakresie prawdziwej tożsamości produktu chronionego. Dzieje się tak, wiąże się bowiem produkt z renomą i marką tego pierwszego, bądź usiłuje się nadać produktowi końcowemu cechę specjalną, pochodzącą od zastosowanego i wybranego składnika. Właśnie poruszane powyżej kwestie stanowią uzasadnienie postępowania legislatora, który zawarł tego rodzaju zakaz stosowania form ochronnych systemu produktów rolno-żywnościowych w najnowszym prawodawstwie. Zakres nowego systemu ochronnego pozwala na jego wykorzystanie do ochrony chronionych nazw geograficznych w różnych – opisanych powyżej – sytuacjach, ale umożliwia również jego ochronę przed szkodliwymi nazwami, które pojawiają się na liście składników innych produktów. W rezultacie wykładnia podpunktów a) i b) ustępu pierwszego artykułu 13 rozporządzenia nr 1152/2012 pozwala potwierdzać wysnute dotychczas wnioski. Nie tylko wyklucza się zatem zamieszczenie chronionej nazwy geograficznej na etykiecie produktu żywnościowego, ale także którego w trakcie procesu produkcji dodano jako składnik inny niż produkt pierwotny opatrzony nazwą pochodzenia lub oznaczeniem geograficznym, ale również umożliwia się podejmowanie działań przeciwko wszelkiego rodzaju nieuczciwym postępowaniom, związanym z etykietowaniem tego konkretnego produktu żywnościowego. Innymi słowy, normy prawne zakazują realizacji tego rodzaju zachowań, które mogą szkodzić formom ochronnym systemu jakości produktów rolno-żywnościowych, włączywszy w to sytuacje, związane z umieszczeniem tego rodzaju informacji w wykazie składników znajdującego się na etykiecie danego produktu.

Rozwiązanie normatywnej sprzeczności. Propozycja Komisji Europejskiej w celu skoordynowania wszelkich sprzecznych interesów

W celu rozwiązania sytuacji kolizji norm regulujących prawo konsumenta do informacji na temat żywności oraz system ochrony jakości produktów rolno-spożywczych, Komisja Europejska wydała w 2010 r. komunikat zatytułowany „Wytyczne w sprawie etykietowania środków spożywczych wykorzystujących produkty posiadające chronione nazwy pochodzenia (ChNP) i chronione

oznaczenia geograficzne (ChOG) jako składniki²⁷. Warto zwrócić uwagę, że omawiany komunikat poprzedza uchwalenie rozporządzenia nr 1151/2012, które przyczyniło się do funkcjonowania podwójnego instrumentu normatywnego w zakresie prawa do informacji konsumenta na temat żywności, ustanowionego jeszcze w okresie obowiązywania rozporządzenia nr 509/2006 i rozporządzenia nr 510/2006 (obecnie uchylonych).

Należy jednak podkreślić, że rozporządzenie nr 1151/2012 odnosi się do wcześniej przyjętych rozwiązań, wspominając w treści motywy 32 preambuły, że „w przypadkach, w których produkty mające chronione nazwy pochodzenia i chronione oznaczenia geograficzne są wykorzystywane jako składniki, należy uwzględniać komunikat komisji zatytułowany (...). Sumienna lektura krótkiego tekstu komunikatu Komisji pozwala na sformułowanie dwojakiego rodzaju wniosku. Z jednej strony postanowienia zawarte w komunikacie nie mają charakteru obowiązującego, z drugiej zaś zawierają propozycję rozwiązania kolizji norm prawnych dotyczących w ogólności prawa konsumenta do informacji na temat żywności. Z ogólnej hierarchii systemu źródeł prawa w Unii Europejskiej oraz z wytycznych samego komunikatu (1.2.) wynika, że komunikat nie ma, co do zasady, mocy wiążącej, a realizowanie jego postanowień ma charakter dobrowolny. Jednakże, pomimo nieobowiązkowego charakteru wytycznych, prawodawca unijny nakazał ich przestrzeganie i nadał im pewnego rodzaju normatywny charakter. Aby dojść do takiej konstatacji należy wrócić do lektury motywu 32 preambuły rozporządzenia nr 1151/2012, która uzasadnia nadanie komunikatowi pewnej mocy normatywnej. Zgodnie bowiem z jego treścią jeżeli dojdzie do sytuacji, w której produkty mające oznaczenie o charakterze ochronnym stanowią składniki innych „należy uwzględniać komunikat Komisji”.

Jeżeli chodzi o perspektywę jaka została przyjęta w wytycznych komunikatu, to na uwagę zwraca fakt, że w porównaniu z zakazem wykorzystywania oznaczeń graficznych w wykazie składników, o którym mowa w lit. a) i b) akapitu pierwszego art. 13 rozporządzenia nr 1151/2012, Komisja opowiedziała się za legalnością – przy spełnieniu określonych warunków – tego rodzaju działania. W istocie komunikat w sposób jasny wyraża możliwość zawierania formy ochrony jakości w wykazie składników, pod warunkiem jednak, że zostaną spełnione pewne ograniczenia i wymogi o charakterze podatkowym oraz te, które wynikają z prawa o znakach towarowych. Odnosząc się do tego ostatniego zagadnienia, można odnieść wrażenie, że przy podejmowaniu decyzji o wydaniu tego komunikatu wzięto pod uwagę regulację dotyczącą ograniczeń prawa wyłącznego do znaku towarowego uregulowanego w prawie własności przemysłowej Unii Europejskiej.

Cóż, jeśli przejdziemy do szczegółowej analizy poszczególnych wytycznych zawartych w dokumencie, możemy poczynić serię obserwacji. Po pierwsze, można przyjąć, że Komisja Europejska przyjęła dwa rodzaje zaleceń. Jedne

²⁷ Komunikat Komisji Europejskiej 2010/C 341/03. Dz. Urz. UE C 341/3.

dotyczą możliwości zawarcia nazw zarejestrowanych jako ChNP lub ChOG w wykazie składników produktów żywnościowych, które zawierają w sobie produkty certyfikowane jako składniki (wytyczne nr 2.1). Inne zaś odnoszą się do specyfikacji dotyczących produktów mających nazwy zarejestrowane jako ChNP lub ChOG i wykorzystywanych jako składniki w środkach spożywczych (wytyczne nr 2.2).

Po drugie, w odniesieniu do wytycznych należących do drugiej z przedstawionych powyżej grup, należy zauważyć, że Komisja niechętnie akceptuje szczególne wymogi dotyczące tej kwestii, które zostały przyjęte jedynie w drodze wyjątku. Zdanie drugie wytycznej nr 2.2 oznajmia bowiem, że „przedmiotowe środki spożywcze mogłyby wyjątkowo zostać wymienione, jeżeli celem tego byłoby rozwiązanie konkretnego jasno określonego problemu i o ile takie etykietowanie jest obiektywne, proporcjonalne i niedyskryminujące”. Takie stanowisko Komisji Europejskiej wydaje się być dość interesujące, moim zdaniem bowiem zawarcie specyfikacji do każdej z form ochrony jakości stanowi jeden z najlepszych sposobów ustanowienia regulacji obiektywnej i jednolitej w zakresie korzystania z nazwy chronionej na etykiecie produktów złożonych.

Po trzecie, w zakresie zastosowania pierwszej grupy wytycznych, należy podkreślić, że komunikat ma na celu podjęcie próby skoordynowania sprzecznych interesów, które zostały pokrótce omówione już wcześniej. Aby taka sytuacja miała miejsce, niezależnie od możliwości zastosowania uprawnień z tytułu wyłączności do chronionych nazw geograficznych, może dojść do takiego zamieszczenia na etykiecie produktu żywnościowego – jak stanowi punkt 2.1 wytycznych – jeżeli „nazwa zarejestrowana jako ChNP lub ChOG mogłaby zostać wymieniona w ramach lub w pobliżu nazwy handlowej danego środka spożywczego zawierającego produkty z zarejestrowaną nazwą, oraz przy etykietowaniu, prezentacji i reklamie tego środka spożywczego”.

Po czwarte, tego rodzaju podwójne uznanie podlega dodatkowym warunkom i wymogom, które ogólnie dotyczą zachowania dobrej wiary, i nie wprowadzania w błąd konsumenta. Jest zatem oczywiste, że oba warunki zawarte w wytycznych Komisji Europejskiej pozwalają na wstępne wytyczenie pola manewru pozostawionego każdemu podmiotowi gospodarczemu w zakresie takiego korzystania, którego późniejsza weryfikacja będzie możliwa zarówno z urzędu, jak i prywatnie – na wniosek zainteresowanej strony. W tym kontekście należy przytoczyć ustęp drugi i przedostatni punktu 1.2 wytycznych, które stanowią, że: „wytyczne te mają na celu przedstawienie przepisów obowiązujących w danym przypadku i pomóc podmiotom gospodarczym określić margines swobody, który mają do dyspozycji (...), a także, że „niniejszych wytycznych nie należy traktować jako prawnie wiążącej wykładni prawodawstwa Unii Europejskiej dotyczącego ChNP i ChOG lub dyrektywy o etykietowaniu. W istocie wykładnia taka leży w wyłącznej kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a kwestia, czy etykietowanie niektórych produktów mogłoby wprowadzić konsumenta

w błąd, lub wszelkie decyzje dotyczące potencjalnie mylącego charakteru nazwy handlowej – w kompetencji sądów krajowych”.

Po piąte, należy zauważyć, że omawiany podwójny parametr przekłada się na szereg warunków i zasad, których przestrzeganie zapobiega nielegalnemu i nieprawidłowemu etykietowaniu i wykorzystywaniu form ochrony jakości produktów rolno-spożywczych. A więc, tuż obok braku „żadnego innego składnika, który całkowicie lub częściowo zastępuje składnik mający ChNP lub ChOG” zarządza się, że składnik ten powinien być używany „w ilości wystarczającej do nadania odnośnemu środkowi spożywczemu podstawowej cechy charakterystycznej”, ale również powinien zostać zawarty w nazwie handlowej, a jeżeli nie został to na wykazie składników powinna znaleźć się informacja o „gdymby procentowa wartość włączenia składnika posiadającego ChNP lub ChOG była wskazana w ramach lub w bezpośrednim pobliżu nazwy handlowej danego środka spożywczego, lub w przeciwnym razie, w wykazie składników, w bezpośrednim związku z przedmiotowym składnikiem”. Ponadto ustęp czwarty wytycznej 2.1. stanowi również, że „że jeżeli składnik porównywalny ze składnikiem mającym ChNP lub ChOG został zawarty w środku spożywczym, nazwa zarejestrowana jako ChNP lub ChOG powinna występować jedynie w wykazie składników, zgodnie z zasadami podobnymi do tych, które obowiązują w stosunku do pozostałych składników, które są tam wymienione. W szczególności należy stosować jednakowe znaki (czcionka, rozmiar, kolor itd.)”.

Nie jest to wymóg jedynie o charakterze formalnym. Przeciwnie, Komisja Europejska przewidziała – po szóste i po siódme – kolejną nie mniej istotną kwestię dotyczącą zakazu sugerowania, że produkt żywnościowy zawierający składnik w postaci ChNP lub ChOG jest sam w sobie produktem chronionym. Ta kwestia została wyjaśniona w ustępie trzecim wytycznej nr 2.1. Zgodnie z jego treścią: „W przeciwnym razie mielibyśmy, według Komisji, do czynienia z nieodpowiednim wykorzystaniem renomy tej ChNP lub ChOG oraz z wprowadzeniem konsumenta w błąd. Na przykład nazwy handlowe „Pizza au Roquefort” lub „Pizza élaborée avec du Roquefort AOP” w ogóle nie kolidowałyby ze sobą według Komisji. Natomiast nazwa handlowa „Pizza au Roquefort AOP” byłaby wyraźnie odradzana, ponieważ taka nazwa handlowa mogłaby konsumentowi sugerować, że wymieniona pizza, sama w sobie, jest produktem posiadającym ChNP”.

Literatura

- Marchetti P., Ubertazzi L. C., *Commentario breve alle leggi su proprietà intellettuale e concorrenza*, Padova 2007.
- Martinez Gutiérrez A., *Tutela comunitaria de las denominaciones geográficas protegidas en el Reglamento (CE) núm. 510/2006. Especial referencia a los conflictos con otros signos distintivos*, Barcelona, 2008.

Minelli M., *L'uso di prodotti DOP e IGP come componente*, "Rivista di Diritto Alimentare", Anno VIII, numero 1, gennaio-marzo 2014, págs. 43 y sigs.

Tardío Pato, J.A., *El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales*, "Revista de Administración Pública", núm. 162, septiembre-diciembre 2003, págs. 189 y sigs.

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki kolizji norm prawnych regulującej sektor rolno-spożywczy. Przykład takowej kolizji dostarcza horyzontalna regulacja w zakresie informacji udzielanej konsumentowi, której postanowienia nakładają obowiązek zamieszczenia na etykiecie produktu wykazu składników, podczas gdy regulacja specjalistyczna ustanawiająca system ochrony jakości produktów kwalifikuje takie postępowanie jako działanie zagrażające systemowi chronionych oznaczeń geograficznych. Rozwiązanie takiej sytuacji kolizji norm prawnych nie wydaje się być możliwe do osiągnięcia w drodze zastosowania krajowych reguł kolizyjnych. Pewnego rodzaju wskazówkę interpretacyjną stanowi w tym kontekście komunikat Komisji Europejskiej z 2010 r., którego postanowienia pozwalają na skoordynowanie sprzecznych interesów w sytuacji występowania tego rodzaju kolizji.

Słowa kluczowe

oznaczenia pochodzenia, Unia Europejska, prawo do informacji, składnik

Determined limitation of the duty of consumer information derived from the protection of quality figures in the agricultural market: the use of products with PDO / PGI as other ingredients.

Abstract

The paper addresses the existing conflict of rules in this particular area. The fact is that, if the horizontal consumer information regulation imposes the inclusion of the list of ingredients among the mandatory particulars to be inserted on the label of a product, the special rules for the protection of quality figures qualify the inclusion of this information as act detrimental to protected geographical denominations. The solution to the normative conflict does not seem to be obtained through the classic criteria foreseen by the Ordinance to solve the normative antinomies; on the contrary, a number of principles and values have been used which have inspired a Communication from the European Commission of 2010 which has allowed for the coordination of all the underlying interests in this conflict of norms.

Key words

Denomination of Origin, European Union, right to information, ingredient

Dr hab. Aneta Suchoń

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Prawa i Administracji

Pomoc publiczna w prawie unijnym i krajowym a podatek rolny – wybrane zagadnienia

Wprowadzenie

Po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej wsparcie rolnictwa jest finansowane ze środków unijnych i polskich według zasad określonych w przepisach prawnych. Wyróżnić możemy pomoc np. polegającą na przyznaniu bezpośrednich korzyści (np. płatności w ramach wsparcia bezpośredniego) czy też zmniejszającą ciężar na podmiocie obowiązki (np. zwolnienia i ulgi w podatku rolnym, obniżenie, zwolnienie czy rozłożenie na raty czynszu dzierżawnego od ANR – obecnie od Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa). Producenci rolni co do zasady nie uiszczają podatku dochodowego, ale płacą inne daniny publiczne. Najpopularniejszy jest podatek rolny. Oprócz tego płacą oni np. podatek akcyzowy, nabywając paliwo rolnicze, czy podatek od czynności cywilnoprawnych w przypadku zakupu zabudowanych gruntów rolnych. Zasady przyznawania niektórych ulg i zwolnień w podatku rolnym uległy zmianie po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej ze względu na unijne zasady udzielania pomocy publicznej.

Celem artykułu jest podjęcie próby dokonania oceny wpływu ustawodawstwa unijnego dotyczącego pomocy publicznej na ulgi i zwolnienia w podatku rolnym. W pierwszej kolejności zaprezentowane zostaną ogólne zasady dotyczące pomocy publicznej – samo pojęcie i rodzaje, a także pomoc *de minimis* w rolnictwie. Następnie omówione będą zagadnienia związane z podatkiem rolnym, w tym w szczególności preferencje podatkowe, jak ulga na powiększenie gospodarstwa rolnego oraz ulga inwestycyjna.

Pojęcie pomocy publicznej, pomocy *de minimis* w rolnictwie

Punktem wyjścia dla dalszych refleksji powinno być wyjaśnienie pojęcia pomocy publicznej (albo pomocy państwa¹). W okresie przedakcesyjnym art. 63 Układu o stowarzyszeniu² wskazywał, że pomoc państwa oznacza wszelką pomoc publiczną, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów i która jest niezgodna z właściwą realizacją układu, jeżeli może mieć wpływ na handel pomiędzy Polską a Wspólnotą. Z kolei ustawa z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców³ określała, że pomoc publiczna dla przedsiębiorców stanowi przysporzenie korzyści finansowych określonemu przedsiębiorcy w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Przysporzenie takie w świetle tego aktu prawnego stanowiło pomoc, jeżeli: 1) było realizowane bezpośrednio z krajowych środków publicznych lub z takich środków przekazanych innym podmiotom albo pomniejsza lub może pomniejszyć te środki oraz 2) naruszało lub groziło naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorców lub produkcji niektórych towarów.

Po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej polskie przepisy nie zawierają definicji pomocy publicznej. W związku z tym, że obowiązuje prawo unijne, konieczne jest nawiązanie do art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴ (dawny art. 87 Traktatu WE). Z tego przepisu wynika, że pomocą publiczną jest wsparcie udzielane przedsiębiorstwu⁵, o ile jednocześnie spełnione są następujące warunki: jest przyznawane przez państwo lub pochodzi ze środków państwowych, udzielane jest na warunkach korzystniejszych niż oferowane na

¹ Odnotać należy dyskusje na temat pojęć: pomoc państwa oraz pomoc publiczna. Słuszne wydaje się stanowisko, że „pomoc publiczna” jest po prostu odpowiednikiem europejskiego pojęcia „pomoc państwa”. Zob. szerzej P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, Wyd. Lexisnexis, Warszawa 2007, s. 29.

² Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi, sporządzony w Brukseli z 16 grudnia 1991 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38, z późn. zm. Zgodnie z art. 69 tego Układu obowiązek zbliżania przepisów prawnych obejmował m.in. zasady konkurencji. Zob. szerzej S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*. LEX/el. 2005; S. Biernat, *Kilka uwag o harmonizacji polskiego prawa z prawem Wspólnoty Europejskiej*. „Przegląd Legislacyjny” 1/1998, s. 20. Zob. też A. Suchoń, *Pomoc de minimis w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 1/2011, s. 173–198 i literatura tam podana.

³ Dz.U. z 2000 r. Nr 60, poz. 704.

⁴ Dz.U. Unii Europejskiej C 115/13 z 9 maja 2008 r., zwany dalej Traktatem.

⁵ Wyjaśnić warto, że w świetle przepisów unijnych, jak i orzecznictwa przedsiębiorcami są podmioty, które prowadzą działalność gospodarczą i bez znaczenia ma przy tym forma prawna działania tych podmiotów, sposób i źródło finansowania ani też to, czy przepisy krajowe przyznają im status przedsiębiorcy. Zob. szerzej L. Etel, *Korzystanie z pomocy publicznej w spłacie zobowiązań*, „Państwo i Prawo” 3/2011, s. 40 i n.

rynku, ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję pewnych towarów), grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE. Jeżeli łącznie zostaną spełnione powyższe warunki, można uznać, że dana pomoc publiczna ma antykonkurencyjny charakter⁶.

W tym miejscu zasadne wydaje się zwrócenie uwagi na różnorodne rozumienie pojęcia pomoc publiczna. Z jednej strony można uznać, że – w szerokim znaczeniu – obejmuje ono wszystkie środki publiczne przekazywane z zasobów państwowych przez władze krajowe, regionalne lub lokalne, a także banki czy fundacje dysponujące środkami publicznymi itp. Przede wszystkim zaliczamy do nich środki publiczne określone w ustawie z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁷, czyli np. dochody publiczne; środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA); przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące m.in. ze spłat pożyczek udzielonych ze środków publicznych, z otrzymanych pożyczek i kredytów; przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz z innych źródeł⁸.

Jednocześnie w świetle prawa Unii Europejskiej pod pojęciem pomocy publicznej rozumieć należy pomoc anykonkurencyjną spełniającą przesłanki z art. 107 Traktatu⁹. Warto dokonać choć krótkiej ich charakterystyki¹⁰. Przede wszystkim zasady pomocy państwa obejmują wyłącznie środki zaliczane do zasobów państwowych, ale nie musi być ona koniecznie udzielona przez organy państwowe. Może być również wydatkowana przez prywatny podmiot wyznaczony przez państwo¹¹. Ma to miejsce na przykład w sytuacji, gdy bankowi prywatnemu po-

⁶ Zob. też np. P. Podsiadło, *Pomoc publiczna a konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw w świetle zaleceń strategii rozwojowych Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2015, s. 30 i n.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2016, poz. 1870 ze zm.

⁸ Zob. A. Suchoń, *Wybrane zagadnienia prawne pomocy de minimis w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 1/2011, s.173–198.

⁹ Jednocześnie wyróżnić możemy także pomoc publiczną, która nie spełnia wszystkich przesłanek ze wspomnianego artykułu Traktatu albo spełnia je, ale możliwość ich zastosowania wynika z szczególnego aktu prawnego albo notyfikacji. Pomoc bowiem dopuszczalna z mocy prawa uznawana za zgodną z zasadami wspólnego rynku występuje wtedy, gdy przepisy tak stanowią.

¹⁰ Na temat elementów tzw. „zakazanej czy antykonkurencyjnej pomocy publicznej” wypowiedało się w literaturze wielu autorów. Nie ma jednolitości w zakresie katalogu przesłanek uznania pomocy publicznej za zakazaną. Niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują na trzy, inni na pięć albo sześć elementów składowych. Zob. np. P. Pełka, M. Stasiak, *Pomoc państwa dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Komentarz*. Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2001, s. 18; S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorców publicznych. Między neutralnością a zaangażowaniem*. Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2002, s. 35; P. Marquardt, *Pomoc publiczna...*, s. 33 i n. oraz literatura tam podana.

¹¹ Zob. szerzej *Vademecum – Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa* [online]. Komisja Europejska [dostęp: 2017.07.30]. Dostępny w Internecie: <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html>, s. 7 i n.

wierzone zostanie zadanie zarządzania programem pomocy dla przedsiębiorców finansowanym przez państwo. Jeżeli chodzi o rolnictwo, to sytuacja taka występuje w odniesieniu do kredytów udzielanych przez banki prywatne z dopłatami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Środki finansowe stanowią pomoc państwa mogą mieć różne formy – nie tylko dotacje lub obniżek oprocentowania, lecz także gwarancji kredytowych, ulg i zwolnień w podatku rolnym.

Pomoc publiczna powinna stanowić korzyść ekonomiczną, której przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w zwykłym toku działalności, np. rolnicza spółdzielnia produkcyjna dzierżawi lub nabywa grunt będący własnością Skarbu Państwa po cenie niższej od rynkowej; spółka z o.o. korzysta z uprzywilejowanego dostępu do infrastruktury, nie uiszczając za to stosownej opłaty¹². Kolejny warunek to selektywność pomocy, czyli uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorców czy sektorów. Pomoc państwa musi wpływać na równowagę pomiędzy niektórymi przedsiębiorstwami i ich konkurentami. Sелеktywność to cecha odróżniająca pomoc państwa od tzw. środków ogólnych. Te ostatnie mają zastosowanie do wszystkich przedsiębiorców we wszystkich sektorach gospodarki w danym państwie członkowskim. Kryterium selektywności spełnione jest również wówczas, gdy program ma zastosowanie tylko do części terytorium państwa członkowskiego (tak jest w przypadku wszelkich programów pomocy regionalnej i sektorowej)¹³.

W doktrynie można spotkać się z opinią, że kryterium uprzywilejowania jest zarazem najważniejszym i najtrudniejszym. Zdaniem P. Marquardta, o ile pochodzenie pomocy jest co do zasady faktem empirycznie sprawdzalnym, o tyle określenie jej selektywnego charakteru w dużej mierze pozostaje kwestią oceny. Pomoc musi mieć potencjalny wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi. Z reguły przyjmuje się, że wystarczy wykazać, że beneficjent prowadzi działalność gospodarczą i działa na rynku, na którym istnieje wymiana handlowa pomiędzy państwami członkowskimi¹⁴, choć można spotkać i inne opinie¹⁵. Pomoc państwa jest dozwolona, gdy nie narusza równowagi konkurencyjnej.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu środki pomocy spełniające kryteria przedstawione powyżej są zasadniczo niezgodne ze wspólnym rynkiem. Jednocześnie należy zaznaczyć, że nie jest to równoznaczne z całkowitym zakazem udzielania pomocy. Otóż w ust. 2 oraz 3 art. 107 Traktatu opisane są przypadki, w których pomoc państwa może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem.

¹² *Wspólnotowe zasady dotyczące pomocy państwa – Vademecum* [online]. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego [dostęp: 2017.07.30]. Dostępny w Internecie: <http://www.mrr.gov.pl/fundusze/pomoc_publiczna/czym_jest_pomoc_publiczna/Documents/vademecum_zasady_pomocy_publicznej_17_07_2008_pl2.pdf>, s. 3 i n.

¹³ Ibidem.

¹⁴ P. Marquardt, *Pomoc publiczna...*, s. 33.

¹⁵ Zob. np. L. Etel, *Ulg i w splacie podatkow a pomoc publiczna*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 4/2008, s. 4.

Jeżeli chodzi o rolnictwo, to art. 42 Traktatu (dawny art. 36 TWE) stanowi, że postanowienia tego aktu prawnego dotyczące reguł konkurencji stosuje się do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi jedynie w zakresie ustalonym przez Parlament Europejski i Radę. Jeżeli chodzi o pomoc *de minimis*, warto wyjaśnić, że występuje one nie tylko w rolnictwie, ale i w innych sektorach gospodarki oraz jest ograniczona kwotowo, mianowicie: 15000 euro dla produkcji rolnej, 30000 euro dla rybołówstwa, 100000 euro dla transportu drogowego towarów oraz 200000 euro dla pozostałych sektorów w ciągu trzech lat obrotowych. Co istotne, pomoc *de minimis* nie wymaga uprzedniej kontroli ze strony Komisji Europejskiej w drodze notyfikacji. Argumentując jej dopuszczalność, podkreśla się, że ma ona nieznaczny wpływ na konkurencję oraz wymianę handlową między państwami członkowskimi. Sama zaś nazwa nawiązuje do rzymskiej reguły *de minimis non curat lex* (prawo nie troszczy się o drobiazgi)¹⁶.

Przede wszystkim stwierdzić należy, że problem występuje w zakresie samej klasyfikacji pomocy *de minimis*. Jest bowiem traktowana np. jako osobna kategoria pomocy niespełniająca kryteriów określonych w art. 87 ust. 1 TWE (obecnie art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), innym razem jako część pomocy publicznej horyzontalnej w ramach wyłączeń grupowych czy wreszcie jako niewchodząca w ramy wyłączeń grupowych część pomocy horyzontalnej¹⁷. Zasadne wydaje się przyjęcie, że pomoc *de minimis* należy do pomocy publicznej (w szerokim znaczeniu). Jednocześnie jednak, ze względu na brak spełniania przesłanek powodujących zakaz jej przyznania, dopuszcza się korzystanie z niej przez przedsiębiorców¹⁸. Oznacza, że pomoc *de minimis* nie jest pomocą publiczną w węższym znaczeniu, czyli nie spełnia wszystkich kryteriów określonych w art. 107 ust. 1 Traktatu albo inaczej nie jest to pomoc zakazana.

Pomoc *de minimis* w rolnictwie określona w rozporządzeniu nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym¹⁹ adresowana jest do przedsiębiorstw sektora produkcji rolnej, czyli prowadzących działalność związaną z produkcją podstawowych produktów rolnych²⁰. Rozporządzenie nie wskazuje co prawda celów pomocy, jak ma to miejsce w przypadku zwolnień tzw. grupowych, określonych w rozporządzeniu nr 1857/2006, ale określa np. cechy wykluczające uznanie pomocy za udzieloną według zasady *de minimis*.

Uznanie pomocy za *de minimis*, czyli za niespełniającą wszystkich kryteriów określonych w art. 107 i 108 Traktatu, łączy się z koniecznością spełnienia szere-

¹⁶ Zob. szerzej np. P. Marquardt, *Pomoc publiczna...*, s. 112; I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna*, Wydawnictwo Lexisnexis, Warszawa 2006, s. 148 i n.

¹⁷ Zob. szerzej P. Marquardt, *Pomoc publiczna...*, s. 112.

¹⁸ I. Postuła, A. Werner, *Pomoc...*, s. 148 i n.

¹⁹ Dz.U.UE.L.2013.352.9.

²⁰ Produkty rolne oznaczają produkty wymienione w załączniku I do Traktatu, z wyjątkiem produktów rybołówstwa i akwakultury objętych rozporządzeniem Rady (WE) nr 104/2000.

gu warunków określonych w rozporządzeniu nr 1408/2013, m.in. całkowita kwota pomocy *de minimis* przyznanej przez państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 15000 euro w okresie trzech lat podatkowych. Pułap ten stosuje się bez względu na formę pomocy i jej cel. Pomoc *de minimis* w rolnictwie nie powinna mieć zastosowania do pomocy, której kwotę ustalono na podstawie ceny lub ilości produktów nabytych lub wprowadzonych do obrotu. Poza tym, jak wynika z preambuły omawianego rozporządzenia, nie powinno stosować się do zagrożonych przedsiębiorstw w rozumieniu wytycznych unijnych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw²¹, w związku z trudnościami, jakie wiążą się z ustaleniem ekwiwalentu dotacji brutto pomocy udzielanej tego typu przedsiębiorstwom²².

Podatek rolny a zasady pomocy publicznej

Podatek rolny funkcjonuje w naszym systemie prawnym od wielu lat. Sama ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym²³ była w ciągu tego okresu wielokrotnie nowelizowana. Wspomnieć przede wszystkim należy o ustawie z 10 października 2002 r. zmieniającej wyżej wymieniony akt prawny²⁴, która weszła w życie 1 stycznia 2003 r. Zmodyfikowała ona w zasadniczy sposób przedmiot opodatkowania. Podatkowi rolnemu podlegają bowiem już nie tylko grunty gospodarstw rolnych, lecz wszystkie grunty (również do 1 ha) sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza.

Ulga inwestycyjna przysługuje z tytułu wydatków poniesionych na: 1) budowę lub modernizację budynków inwentarskich służących do chowu, hodowli i utrzymywania zwierząt gospodarskich oraz obiektów służących ochronie środowiska; 2) zakup i zainstalowanie deszczowni, urządzeń melioracyjnych i urządzeń zaopatrzenia gospodarstwa w wodę, urządzeń do wykorzystywania na cele produkcyjne naturalnych źródeł energii (wiatru, biogazu, słońca, spadku wód). Pod pojęciem budowy rozumieć należy wykonanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę budynku lub obiektu²⁵. Najwięcej niejasności powoduje termin „modernizacja”. W każdym bowiem przypadku należy dokonać oceny, czy mamy do czynienia z modernizacją czy tylko z remontem obiektu. Nie będą bowiem modernizacją naprawy mające na celu przywrócenie wartości użytkowej danego obiektu lub odtworzenie stanu

²¹ Dz.U.UE, C 2004, Nr 244, poz. 2 ze zm.

²² Zob. szerzej A. Suchoń, *Nowe zasady pomocy de minimis w rolnictwie – aspekty prawne i ekonomiczne*, „Zeszyty Naukowe SGGW Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 107/2014, s. 19–35.

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 617 ze zm.

²⁴ Ustawa z 10 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, Dz.U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1680.

²⁵ Zob. art. 3 ustawy Prawo budowlane.

pierwotnego²⁶. Przez „modernizację” rozumieć należy trwale unowocześnienie budynku lub obiektu. Zatem wszelkie prace zmierzające do udoskonalenia obiektów poprzez wprowadzenie zmian w samej ich konstrukcji bądź unowocześnienie starych lub zainstalowanie nowych urządzeń stanowiących wyposażenie tych obiektów²⁷.

Z kolei za budynki inwentarskie uważa się obiekty służące do chowu, hodowli i utrzymywania inwentarza żywego, np. oborniki, tuczarnie, owczarnie, kurniki, chlewnie²⁸. Natomiast nie są budynkami inwentarskimi obiekty typu magazynowo-gospodarczego, choćby nawet były związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego²⁹. Do obiektów służących ochronie środowiska zaliczyć trzeba m.in. oczyszczalnie ścieków, urządzenia tłumiące hałas, szamba, studzienki odprowadzające ścieki, urządzenia służące do unieszkodliwiania odpadów³⁰. Z uwagi na fakt, że po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej producenci rolni podejmują się często wykonania płyt obornikowych, rodzi się pytanie, czy inwestycja ta mieści się w zakresie przedsięwzięć stanowiących podstawę do ubiegania się o przyznanie ulgi inwestycyjnej. W piśmie z 24 stycznia 2007 r. Ministerstwo Finansów (Departament Podatków i Opłat Lokalnych)³¹ stwierdziło, że wybudowanie płyt obornikowych i zbiorników na płynne odchody zwierzęce zaliczyć można do inwestycji służących ochronie środowiska, ponieważ jednym z głównych celów ich budowy jest zapobieganie niszczeniu środowiska naturalnego.

Omawiana ulga przyznawana jest po zakończeniu inwestycji. Polega na odliczeniu od należnego podatku rolnego od gruntów położonych na terenie gminy, w której została dokonana inwestycja, kwoty w wysokości 25% udokumentowanych rachunkami nakładów inwestycyjnych. Ulga z tytułu tej samej inwestycji nie może być stosowana dłużej niż przez 15 lat po zakończeniu inwestycji. Beneficjent musi złożyć wniosek i dołączyć do niego zestawienie poniesionych wydatków inwestycyjnych wraz z rachunkami lub ich uwierzytelnionymi odpisami, stwierdzającymi wysokość tych wydatków. Nie mogą zostać zaliczone do nich wartości w postaci własnych nakładów robocizny, nawet udokumentowane

²⁶ Zob. *Ulga inwestycyjna w podatku rolnym*, pismo LK-421/LP/03/AP Zastępcy Dyrektora Departamentu Podatków Lokalnych i Katastru Ministerstwa Finansów z 28 kwietnia 2003 r., „Biuletyn Skarbowy” 3/2003, s. 22.

²⁷ Ibidem, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Poznaniu z 29 marca 2017 r. I SA/Po 1254/16, Nr Legalis 1601527.

²⁸ Ibidem, L. Ete, *Podatek rolny*, wyd. 3, SIP Legalis 2009 (komentarz do art. 13 ustawy o podatku rolnym).

²⁹ Ibidem. Zob. też L. Ete, S. Presnarowicz, *Podatki i opłaty samorządowe*, Warszawa 2003, s. 156 i n.; L. Ete, *Podatek od nieruchomości...*, s. 446 i n.

³⁰ Zob. L. Ete, *Podatek...*, op. cit.

³¹ Nr PL-832/5/KM/07/67 adresowanym do jednego z urzędów gminy z terenu województwa kujawsko-pomorskiego. Zob. szerzej na ten temat R. Podolski, *Ulga się należy*, „Więść kujawsko-pomorska” wrzesień/2007, s. 20–21.

wystawionymi przez siebie rachunkami bądź oświadczeniami³². Po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej producenci rolni często realizowali inwestycje, finansując je w całości albo w części ze środków unijnych. Pojawiło się pytanie, czy podatnikom podatku rolnego przysługuje w takiej sytuacji ulga inwestycyjna. Rozważanie na ten temat podzielić należy na dwa okresy, tj. do czasu wejście w życie nowelizacji do ustawy o podatku rolnym, czyli przed 1 stycznia 2009 r. oraz po tej dacie. Przepisy ustawy o podatku rolnym dotyczące ulgi inwestycyjnej przed omawianą nowelizacją odnosiły się tylko do wydatków poniesionych przez podatnika, nie nakazywały natomiast, aby dokonywane inwestycje finansowane były jedynie ze środków własnych. Dlatego w literaturze pojawiły się twierdzenia, że nie było podstaw do odmowy przyznania ulgi osobom, które uzyskały na daną inwestycję wsparcie ze środków Unii Europejskiej czy innych środków publicznych. Stanowisko takie było zgodne z opinią Ministerstwa Finansów wyrażoną w piśmie z 30 kwietnia 2007 r., a także orzecznictwem. W wyroku z 23 lutego 1994 r. Naczelny Sąd Administracyjny (III SA 1297/93) w Warszawie stwierdził, że ulga inwestycyjna w podatku rolnym przysługuje także podatnikom, którzy ponieśli wydatki na zainstalowanie urządzeń zaopatrzenia w wodę w ramach społecznego komitetu budowy wodociągu, choćby nawet budowa była dofinansowana przez budżet gminy. W lipcu 2007 r. MRiRW przygotowało stosowne wyjaśnienie, kierując je do wszystkich wójtów i burmistrzów. W jego świetle rolnik nie mógł korzystać ze środków unijnych i ulgi inwestycyjnej z uwagi na treść rozporządzenia Rady Ministrów z 18 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej objętej planem rozwoju obszarów wiejskich³³.

W 2008 r. na stronach tego ministerstwa opublikowane zostało opracowanie *Pomoc publiczna w rolnictwie w formie zwolnień i ulg w podatku: rolnym, od nieruchomości oraz leśnym*. W jego świetle ulga inwestycyjna w podatku rolnym stanowi pomoc publiczną na inwestycje w gospodarstwach rolnych i powinna być realizowana do wysokości określonych w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1857/2006 oraz podlegać kumulacji z innymi formami pomocy inwestycyjnej z tytułu realizacji tej samej inwestycji, np. z dopłatami do oprocentowania kredytów inwestycyjnych udzielonych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji³⁴.

³² Zob. na temat ulgi inwestycyjnej Z. Nawrot, *Przeniesienie ulgi podatkowej w podatku rolnym*, „Rolnik Dzierżawca” 3/2003, s. 52–53; C. Pieńkosz, *Zwolnienia i ulgi w podatku rolnym*, „Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 7–8/2003, s. 66.

³³ Zob. szerzej A. Suchoń, *Ulgę inwestycyjną w podatku rolnym po uzyskaniu członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Roczniki Naukowe SGGW – Problemy Rolnictwa Światowego” 2010, z. 2., s. 119–130.

³⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 77, poz. 514.

Sytuacja podatników w zakresie możliwości skorzystania z ulgi inwestycyjnej zmieniła się 1 stycznia 2009 r., po wejściu w życie ustawy z 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz niektórych innych ustaw³⁵, na mocy której zmianie uległy także przepisy ustawy o podatku rolnym. Otóż obecnie, według art. 13 ustawy, ulga inwestycyjna przysługuje tylko i wyłącznie wtedy, jeżeli wydatki na inwestycje nie zostały sfinansowane w całości lub w części z udziałem środków publicznych. Jakie środki zaliczamy do środków publicznych, określa z kolei ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Są nimi m.in. dochody publiczne; środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA); środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt. 2; przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące m.in. ze spłat pożyczek udzielonych ze środków publicznych, z otrzymanych pożyczek i kredytów.

Ustawodawca użył sformułowania „finansowanie w części” ze środków publicznych, nie określając żadnej wartości. Zatem z reguły organy podatkowe przyjmują, że partycypacja w kosztach nawet w części inwestycji powoduje, że podatnik podatku rolnego nie będzie mógł skorzystać z ulgi inwestycyjnej. Takie rozwiązanie bezsprzecznie nie jest korzystne dla producentów rolnych. Niemniej na uwagę zasługuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 17 marca 2014 r.³⁶, w którym sąd w uzasadnieniu stwierdził, że ustawodawca jako warunku skorzystania z ulgi, o której mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o podatku rolnym (u.p.r.), nie wprowadza braku sfinansowania ze środków publicznych – nawet w części – inwestycji, lecz brak sfinansowania z tego źródła wydatków. Zastrzeżenie braku sfinansowania w całości lub w części, zawarte w końcowym fragmencie art. 13 ust. 1 u.p.r., zostało przecież odniesione do „wydatków”, a nie „inwestycji”, a pojęć tych nie wolno utożsamiać. Pojęcie „nakładów inwestycyjnych”, zdaniem sądu, obejmuje tylko część wydatków poniesionych na inwestycję, która nie została sfinansowana (w jakimkolwiek zakresie) ze środków publicznych i udokumentowana rachunkami stanowi bazę dla obliczenia ulgi³⁷. Z kolei w uzasadnieniu wyroku z 31 marca 2011 r.³⁸ zaznaczono, że „nawet gdyby przyznać rację organom podatkowym, z czym Sąd się nie zgadza, organ podatkowy uznał, że ulga nie przysługuje w całości, jeżeli było dofinansowanie ze środków publicznych, bez względu na wielkość przyznanego dofinansowania. Zatem dofinansowanie ze środków publicznych nawet w sym-

³⁵ Dz.U. z 2008 r. Nr 237, poz. 1655.

³⁶ I SA/GI 1076/13, Legalis nr 962703.

³⁷ Ibidem.

³⁸ III SA/Wa 1541/10, Legalis nr 353796.

bolicznej kwocie pozbawia, według organów podatkowych, prawa do skorzystania z ulgi w całości. (...) w ocenie Sądu, należałoby stwierdzić, że tylko w części sfinansowanej ze środków publicznych nie można byłoby skorzystać z ulgi”³⁹.

Od 1 stycznia 2016 r. wszedł w życie art. 13f ustawy o podatku rolnym⁴⁰. Wskazuje on, że ulga inwestycyjna stanowi: 1) pomoc na inwestycje w rzeczowe aktywa trwałe lub wartości niematerialne i prawne w gospodarstwach rolnych powiązane z produkcją podstawową produktów rolnych zgodnie z warunkami ustanowionymi w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 702/2014 z 25 czerwca 2014 r. uznającym niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub 2) pomoc w ramach programu pomocowego notyfikowanego Komisji Europejskiej.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 702/2014 z 25 czerwca 2014 r. wymaga spełniania określonych warunków. Przykładowo, inwestycje objęte ulgą służyć będą realizacji celów, o których mowa w art. 14 ust. 3 lit. a-c rozporządzenia 702/2014. Są to np.: a) poprawa ogólnej efektywności i trwałości gospodarstwa rolnego, w szczególności przez zmniejszenie kosztów produkcji lub udoskonalenie i przestawienie produkcji; b) poprawa stanu środowiska naturalnego, warunków higieny lub norm dobrostanu zwierząt, o ile dane inwestycje wykraczają poza obowiązujące normy Unii; c) tworzenie i doskonalenie infrastruktury związanej z rozwojem, dostosowaniem i modernizacją rolnictwa, w tym dostępem do gruntów rolnych, scalaniem i poprawą stanu gruntów, dostawą i oszczędnościami energii i wody, d) wypełnianie zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych, w tym ochrona różnorodności biologicznej gatunków i siedlisk oraz zwiększanie użyteczności publicznej obszaru Natura 2000 lub innych systemów o wysokiej wartości przyrodniczej, określonych w krajowych lub regionalnych programach rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich, o ile inwestycje mają charakter nieprodukcyjny.

W dalszej kolejności rozważania będą się skupiły na uldze na powiększenie gospodarstw rolnych. Według art. 12 ust. 1 pkt. 4 ustawy o podatku rolnym grunty przeznaczone na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenie już istniejącego do powierzchni nieprzekraczającej 100 ha: a) będące przedmiotem prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, nabyte w drodze umowy sprzedaży; b) będące przedmiotem umowy o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste; c) wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – objęte w trwałe zagospodarowanie są zwolnione z podatku rolnego. Z kolejnych przepisów wynikają jednak dalsze zasady. Z tej preferencji podatkowej może skorzystać tylko i wyłącznie podatnik, którego powierzchnia gospodarstwa rolnego nie przekracza 100 ha. Jeżeli podatnik nabywa lub obejmuje

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r., poz. 1045 ze zm.

grunty o powierzchni mniejszej niż 100 ha, zwolnienie, o którym mowa w ust. 1 pkt. 4, dotyczy gruntów kolejno nabywanych lub obejmowanych w trwałe zagospodarowanie do powierzchni łącznie nieprzekraczającej 100 ha.

Zwolnienie i ulgi podatkowe na powiększenie gospodarstwa rolnego udzielane są na wniosek podatnika. Stosuje się je od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono wniosek. Okres zwolnienia wynosi 5 lat, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zawarto umowę sprzedaży gruntów lub prawa wieczystego użytkowania, ustanowiono prawo wieczystego użytkowania gruntów lub objęto grunty w trwałe zagospodarowanie w drodze umowy. Dlatego istotne jest niezwłoczne złożenie wniosku. Po upływie okresu zwolnienia stosuje się ulgę w podatku rolnym, polegającą na obniżeniu podatku w pierwszym roku o 75% i w drugim roku o 50%.

Za trwałe zagospodarowanie uważa się objęcie gruntów w dzierżawę lub użytkowanie od Agencji Nieruchomości Rolnych (obecnie od Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa) na okres nie krótszy niż 10 lat. Zwolnienia i ulgi z tytułu nabycia gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w drodze umowy sprzedaży nie stosuje się, jeżeli przedmiotem nabycia są grunty objęte uprzednio przez nabywcę w trwałe zagospodarowanie. Nabycie w drodze umowy sprzedaży w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 4 u.p.r. należy rozumieć szeroko – w znaczeniu odpłatnego nabycia nieruchomości, w tym również sprzedaży w drodze licytacji publicznej. Tak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w orzeczeniu z 26 stycznia 2011 r.⁴¹. W uzasadnieniu sąd podkreślił, że w myśl postanowień art. 952 Kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c.) zajęta nieruchomość ulega sprzedaży przez licytację publiczną, a postanowienie o przysądzeniu własności (art. 999 k.p.c.) przenosi własność nieruchomości będącej przedmiotem egzekucji (ma charakter konstytutywny). Tym samym cel sprzedaży nieruchomości zostaje osiągnięty w takim samym stopniu w drodze licytacji publicznej, jak i w drodze sprzedaży umownej (art. 535 Kodeksu cywilnego), gdzie umówionym świadczeniem jest przeniesienie własności⁴².

Stosowanie powyższej ulgi w podatku rolnym zostało ograniczone po objęciu naszego kraju rozporządzeniami unijnymi dotyczącymi pomocy publicznej. Zwolnienie i ulga na powiększenie gospodarstwa rolnego stanowiły przez szereg lat pomoc publiczną na inwestycje w gospodarstwach rolnych i powinny być realizowane do wysokości określonych w podstawie art. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1857/2006 z 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 70/2001, i podlegały kumulacji z innymi formami pomocy inwestycyjnej z tytułu realizacji tej samej inwestycji. Takie zasady wynikały z opinii *Pomoc publiczna w rolnictwie w formie zwolnień*

⁴¹ III SA/Po 720/10, Legalis nr 371672.

⁴² Ibidem.

i ulg w podatku: rolnym, od nieruchomości oraz leśnym Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁴³.

31 grudnia 2013 r. straciła jednak moc decyzja Rady 2010/10/WE z 20 listopada 2009 r. w sprawie przyznania przez władze Rzeczypospolitej Polskiej pomocy państwa na zakup nieruchomości rolnych w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2013 r. Zatem od 2014 r. preferencje w podatku rolnym z tytułu nabycia użytków rolnych są stosowane w formule pomocy *de minimis* zgodnie z rozporządzeniem Komisji nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym⁴⁴. Jednocześnie należy zaznaczyć, że do połowy 2014 r. obowiązywało jeszcze rozporządzenie Komisji (WE) nr 1857/2006 z 15 grudnia 2006 r., które stanowiło, że pomoc może być przyznawana na zakup gruntów, poza gruntami przeznaczonymi na cele budowlane, w cenie nie przekraczającej 10% wydatków kwalifikowanych inwestycji. Od 1 stycznia 2016 r. wszedł w życie przepis w ustawie o podatku rolnym (art. 12 ust. 12), który bezpośrednio wskazuje, że zwolnienie i ulga, określone w art. 12 ust. 1 pkt. 4–6 i ust. 6, stanowią pomoc *de minimis* w rolnictwie, o której mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym. Także kontynuacja preferencji podatkowej w formie ulgi przyznawane jest w ramach pomocy *de minimis* w rolnictwie.

Ustawa o podatku rolnym przewiduje także inne ulgi i zwolnienia, które uznawane są za pomoc *de minimis* w rolnictwie. Przykładem jest zwolnienie odnoszące się do gruntów gospodarstw rolnych powstałych z zagospodarowania nieużytków – na okres 5 lat, licząc od roku następnego po zakończeniu zagospodarowania czy grunty gospodarstw rolnych otrzymanych w drodze wymiany lub scalenia – na 1 rok następujący po roku, w którym dokonano wymiany lub scalenia gruntów.

Warto dodać, że przez kilka lat powyższe drugie zwolnienia nie było uznawane za pomoc publiczną. W 2008 r. na stronach ministerstwa opublikowane zostało opracowanie *Pomoc publiczna w rolnictwie w formie zwolnień i ulg w podatku: rolnym, od nieruchomości oraz leśnym*, w świetle którego nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskiej (TWE) m.in. zwolnienie z podatku właśnie gruntów gospodarstw rolnych otrzymanych w drodze wymiany lub scalenia – na 1 rok następujący po roku, w którym dokonano wymiany lub scalenia; użytków rolnych klasy V, VI i VIz oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych ustanowionych

⁴³ Zob. *Pomoc publiczna w rolnictwie w formie zwolnień i ulg w podatku: rolnym, od nieruchomości oraz leśnym* [online]. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi [dostęp: 2013.04.03]. Dostępny w Internecie: <<https://bip.minrol.gov.pl/Pomoc-publiczna-w-rolnictwie>>.

⁴⁴ *Pomoc publiczna w rolnictwie i rybolóstwie* [online]. Miasto Kraków [dostęp: 2015.05.05]. Dostępny w Internecie: <https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=20927>.

na użytkach rolnych; gruntów położonych w pasie drogi granicznej; gruntów ornych, łąk i pastwisk objętych melioracją – w roku, w którym uprawy zostały zniszczone wskutek robót drenarskich.

Obecnie ustawa o podatku rolnym stanowi także, że ulgi, o których mowa w art. 13 c i e ustawy o podatku rolnym, stanowią pomoc *de minimis* w rolnictwie, o której mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym.

Art. 13c określa, że w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, o którym mowa w ustawie z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, organ podatkowy może przyznać podatnikowi ulgę w podatku rolnym przez zaniechanie jego ustalenia albo poboru w całości lub w części, w wysokości zależnej od rozmiarów strat spowodowanych klęską w gospodarstwie rolnym. Natomiast art. 13e wskazuje, że rada gminy może w drodze uchwały wprowadzić inne zwolnienia i ulgi przedmiotowe niż określone w ustawie, z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej.

Warto także dodać, że art. 13 ust. 2 pkt 5a wprowadza także zwolnienie w ramach pomocy *de minimis* a nie pomocy *de minimis* w rolnictwie. Mianowicie przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego uzyskanym na zasadach określonych w przepisach o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, w odniesieniu do przedmiotów opodatkowania zajętych na cele prowadzonych badań i prac rozwojowych stanowi pomoc *de minimis*, o której mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*.

Biorąc pod uwagę, że w ostatnich latach z uwagi na zmiany klimatyczne zaobserwować można częste występowanie klęsk żywiołowych, takich jak susza, huragany czy powodzie, a zdarzenia te powodują powstawanie szkód w uprawach rolnych i wpływają negatywnie na sytuację finansową gospodarstw rolnych, podatnicy podatku rolnego korzystają z postanowień art. 67a i b ustawy Ordynacja podatkowa⁴⁵. Według niej organ podatkowy, na wniosek podatnika, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może: 1) odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty; 2) odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę; 3) umorzyć w całości lub w części. Uznaje się, że modyfikacja podatku dokonane na podstawie wspomnianej regulacji następuje także według zasady *de minimis* w rolnictwie. Co istotne, umorzenie zaległości podatkowej może nastąpić jedynie w przypadku zaistnienia ustawowych przesłanek, jakimi są: ważny interes podatnika lub interes publiczny. Wystarczy, że wystąpi jedna z przesłanek, ale oczywiście mogą również wystąpić łącznie. Są

⁴⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.

one jednak określone bardzo ogólnie. Warto zatem odwołać się do orzecznictwa⁴⁶. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 31 października 2000 r.⁴⁷ jako przykładowe sytuacje obrazujące ważny interes podatnika, wymienił utratę możliwości zarobkowania, obok losowej utraty majątku. Natomiast interes publiczny to sytuacja, gdy zapłata zaległości podatkowych spowoduje konieczność sięgania przez podatnika do środków pomocy państwa, gdyż nie będzie w stanie zaspokajać swoich potrzeb materialnych⁴⁸.

Podstawą udzielenia którejkolwiek z wymienionych powyżej ulg jest złożenie do organu podatkowego wniosku z konkretnym wskazaniem, o jaką ulgę w podatku stara się wnioskodawca. W wyroku z 21 stycznia 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku⁴⁹ stwierdził, że „ustalenie istnienia przesłanki ważnego interesu podatnika jest możliwe dopiero po przeprowadzeniu postępowania dowodowego uwzględniającego całokształt okoliczności związanych z sytuacją wnioskodawcy, w tym w szczególności odnoszących się do stanu kondycji gospodarczej i ekonomicznej podatnika. Przesłanki tej nie można natomiast wywodzić z pojedynczych okoliczności mających negatywny wpływ na podatnika”.

Podsumowane

Przeprowadzone rozważania pozwalają na wysunięcie następujących wniosków.

Po pierwsze, problematyka podatku rolnego nie została uregulowana w ustawodawstwie unijnym, ale każdy kraj członkowski ma wewnętrzne przepisy prawne. Jednocześnie odnotować należy znaczący wpływ przepisów unijnych dotyczących pomocy publicznej na możliwość korzystania ze zwolnień i ulg w podatku rolnym po uzyskaniu przez nasz kraj członkostwa w Unii Europejskiej. Główne problemy koncentrowały się wokół kwestii skorzystania z ulgi inwestycyjnej, zwolnień i ulg na powiększenie gospodarstwa rolnego, zwolnień, które uznane są za pomoc *de minimis* w rolnictwie.

Po drugie, odnotować należy zmiany w zakresie realizacji zasad udzielania ulg i zwolnień w kontekście pomocy publicznej na przestrzeni lat. Najwięcej problemów prawnych związanych było z ulgą inwestycyjną. Dotyczyły one początkowo

⁴⁶ Odnotować należy bardzo bogate orzecznictwo sądów administracyjnych odnośnie interpretacji art. 67a i b ustawy Ordynacja podatkowa, np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 sierpnia 2010 r. (III SA/Wa 610/10), LEX/el. nr 658146; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 lipca 2009 r. (I FSK 518/08), LEX/el. nr 552162; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 16 listopada 2010 r., I SA/Rz 564/10, LEX/el. nr 635987; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 maja 2010 r. (II FSK 1723/08), LEX/el. nr 595917. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 13 stycznia 2010 r. I SA/Sz 294/09, LEX/el. nr 559565.

⁴⁷ III SA 660/99, Lex/el.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ I SA/Bk 429/08, LEX/el. nr 487517.

możliwości skorzystania z ulgi w przypadku współfinansowania inwestycji, chociażby w niewielkiej części ze środków unijnych. Poza tym ulga uznawana była początkowo za pomoc publiczną na inwestycje w gospodarstwach rolnych i była realizowana do wysokości określonych w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1857/2006 podlegając kumulacji z innymi formami pomocy inwestycyjnej z tytułu realizacji tej samej inwestycji. Należy zaznaczyć, że zarówno modernizacje budynków inwentarskich czy też wykonywanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska są niezwykle istotne dla rozwoju wsi i rolnictwa. Dlatego konieczne są instrumenty, które będą zachęcały rolników do podejmowania takich przedsięwzięć. Do nich bezsprzecznie zaliczyć należy możliwość otrzymania środków unijnych oraz funkcjonującą od wielu lat ulgę inwestycyjną. Wejście w życie 1 stycznia 2009 r. nowelizacji do ustawy o podatku rolnym spowodowało jednak zawężenie kręgu podmiotów, które mogą z niej korzystać. Nie przysługuje ona w przypadku choćby niewielkiego udziału środków publicznych w finansowaniu inwestycji. Obecnie dodatkowo uzyskanie ulgi inwestycyjnej łączy się z koniecznością spełnienia przesłanek wynikających z rozporządzenia Komisji nr 702/2014, a odniesieniu do większych przedsiębiorców z dokumentów notyfikacyjnych.

Po trzecie, zmiany nastąpiły także w odniesieniu do zwolnień i ulg na powiększenie gospodarstw rolnych w zakresie pomocy publicznej. Przez szereg lat pomoc realizowano do wysokości określonych w podstawie art. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1857/2006 z 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 70/2001. Takie zasady wynikały z opinii *Pomoc publiczna w rolnictwie w formie zwolnień i ulg w podatku: rolnym, od nieruchomości oraz leśnym* Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zasady jednak uległy zmianie w 2014 r., od kiedy jest udzielana w ramach pomocy *de minimis* w rolnictwie.

Po czwarte, biorąc pod uwagę interpretacje MRiRW i zmiany przepisów ustawy o podatku rolnym, stwierdzić należy, że coraz więcej zwolnień i ulg w podatku rolnym udzielanych jest w ramach zasady *de minimis* w rolnictwie. Nie jest to z reguły korzystne rozwiązanie. Zgodnie z rozporządzeniem unijnym całkowita kwota pomocy *de minimis* w rolnictwie przyznanej przez państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 15000 euro w okresie trzech lat podatkowych. Pułap ten stosuje się bez względu na formę pomocy i jej cel. Katalog pomocy uznawanej za *de minimis* w rolnictwie jest coraz szerszy i odnosi się nie tylko do ulg i zwolnień w podatku rolnym, ale także preferencji adresowanych do producentów rolnych, np. zwolnienia od podatku od czynności cywilnoprawnych w przypadku nabycia gospodarstwa rolnego, dopłaty do materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany, umorzenie bądź rozłożenia na raty świadczenia z tytułu ubezpieczenia w KRUS, obniżenie czynszu dzierżawnego ANR (obecnie od Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa), i szereg innych.

Na koniec warto dodać, że właściwym rozwiązaniem byłoby podjęcie kompleksowych prac na nową ustawą o podatku rolnym. Obecnie obowiązująca została uchwalona 15 listopada 1984 r., czyli w okresie przed transformacją ustrojową. Co prawda, po 1989 r. była ona wielokrotnie nowelizowana, ale nie wszystkie przepisy udało się dostosować do obecnej sytuacji i wymagań gospodarczych. Chodzi m.in. o zakres podmiotowy ustawy, ulgę inwestycyjną, tę w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej czy zwolnienia w przypadku powiększenia gospodarstwa rolnego. Zagadnienie ulg i zwolnień w podatku rolnym jest obecnie jeszcze bardziej skomplikowane z uwagi na unijne przepisy dotyczące pomocy publicznej, które muszą być uwzględniane przy przyznawaniu preferencji podatkowych.

Literatura

- Biernat S., *Kilka uwag o harmonizacji polskiego prawa z prawem Wspólnoty Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 1/1998.
- Dudar G., Etel L., Presnarowicz S., *Podatki i opłaty lokalne, podatek rolny, podatek leśny, Komentarz*. Warszawa, Lex/elektroniczny 2008.
- Dudzik S., *Pomoc państwa dla przedsiębiorców publicznych. Między neutralnością a zaangażowaniem*. Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2002.
- Etel L., Presnarowicz S., *Podatki i opłaty samorządowe*, Warszawa 2003.
- Etel L., *Korzystanie z pomocy publicznej w spłacie zobowiązań*, „Państwo i Prawo” 3/2011.
- Etel L., *Ulgę w spłacie podatków a pomoc publiczną*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 4/2008.
- Etel L., *Podatek rolny*, wyd. 3, SIP Legalis 2009.
- Komisja Europejska, *Vademecum – Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html.
- Marquardt P., *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2008, 2009. Pomoc publiczna w rolnictwie w formie zwolnień i ulg w podatku: rolnym, od nieruchomości oraz leśnym. <http://www.mrirw.gov.pl>.
- Ministerstwo Finansów 2003. Zastępca Dyrektora Departamentu Podatków Lokalnych i Katastru 2003. Ulga inwestycyjna w podatku rolnym – pismo LK – 421/LP/03/AP, Biuletyn Skarbowy, 2003/3.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Wspólnotowe zasady dotyczące pomocy państwa – Vademecum. <http://www.mrr.gov.pl/fundusze/pomoc_publiczna/czym_jest_pomoc_publiczna/Documents/vademecum_zasady_pomocy_publicznej_17_07_2008_pl2.pdf.
- Nawrot Z., *Przeniesienie ulgi podatkowej w podatku rolnym*, „Rolnik Dzierżawca” 3/2003.
- Pahl B., *Nowe zasady przyznawania ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym*, „Finanse Komunalne” 2009/6.

- Pieńkosz C., *Zwolnienia i ulgi w podatku rolnym*, „Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 7–8/2003.
- Postuła I., Werner A., *Pomoc publiczna*, Wydawnictwo Lexisnexis, Warszawa 2006.
- Pełka P., Stasiak M., *Pomoc państwa dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Komentarz*. Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2001.
- Podolski R., *Ulga się należy*, „Wiś kujawsko-pomorska” 2007/6.
- Podsiadło P., *Pomoc publiczna a konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw w świetle zaleceń strategii rozwojowych Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2015.
- Suchoń A., *Wybrane zagadnienia prawne pomocy de minimis w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011/1.
- Suchoń A., *Nowe zasady pomocy de minimis w rolnictwie – aspekty prawne i ekonomiczne*, „Zeszyty Naukowe SGGW Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 107/2014.
- Suchoń A., *Ulga inwestycyjna w podatku rolnym po uzyskaniu członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Roczniki Naukowe SGGW – Problemy Rolnictwa Światowego” 2/2010.
- Szuster S., Komentarz do ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. LEX/el. 2005.

Streszczenie

Celem artykułu było podjęcie próby dokonania oceny wpływu ustawodawstwa unijnego dotyczącego pomocy publicznej na ulgi i zwolnienia w podatku rolnym. W pierwszej kolejności zaprezentowane zostały ogólne zasady dotyczące pomocy publicznej – samo pojęcie i rodzaje, a także pomoc *de minimis* w rolnictwie. Następnie omówione zostały zagadnienia związane z podatkiem rolnym, w tym w szczególności preferencje podatkowe, jak ulga na powiększenie gospodarstwa rolnego oraz ulga inwestycyjna. Zaprezentowano także poszerzający się katalog zwolnień i ulg w podatku rolnym uznawanych za pomoc *de minimis* w rolnictwie.

W konkluzji Autorka podkreśliła, że co prawda problematyka podatku rolnego nie została uregulowana w ustawodawstwie unijnym i każdy kraj członkowski ma wewnętrzne przepisy prawne, ale jednocześnie odnotować należy znaczący wpływ przepisów unijnych dotyczących pomocy publicznej na możliwość korzystania ze zwolnień i ulg w tym podatku po uzyskaniu przez nasz kraj członkostwa w Unii Europejskiej. W opinii Autorki właściwym rozwiązaniem byłoby podjęcie kompleksowych prac nad nową ustawą o podatku rolnym, dostosowaną do obecnej sytuacji i wymagań gospodarczych.

Słowa kluczowe

pomoc publiczna, pomoc *de minimis* w rolnictwie, podatek rolny, ulgi i zwolnienia w podatku rolnym

Public aid in EU and national law and agricultural tax – selected issues

Abstract

The aim of this article is to attempt to assess the impact of the EU public aid legislation on agricultural tax reliefs and exemptions. Firstly, the paper shows the general principles of public aid – the concept itself and its types as well as *de minimis* aid in agriculture. Subsequently, the article discusses the issues relating to agricultural tax, including tax preferences, such as the incentive to enlarge the farm and the investment relief. There is also an extensive list of exemptions and reductions in agricultural taxes which are considered *de minimis* aid in agriculture.

In conclusion, the author stresses that the problem of agricultural tax has not been regulated by the EU legislation and every member state has its internal legislation, but at the same time the attention should be paid to the significant impact of the EU state aid regulations on the possibility to use exemptions and tax reliefs in our country after the Poland's accession to the European Union. The Author believes it would be advisable to start comprehensive legislative works on the new agricultural tax law adapted to the present situation and economic requirements.

Key words

public aid, *de minimis* aid in agriculture, agricultural tax, reliefs and exemptions in agricultural tax

Prof. nadzw. dr hab. Dorota Łobos-Kotowska

Uniwersytet Śląski
Wydział Prawa i Administracji

Charakter prawny kontroli w przepisach ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW na lata 2014–2020

1. Po reformie Wspólnej Polityki Rolnej z 2013 r., której normatywnym wyrazem, w odniesieniu do wspierania rozwoju obszarów wiejskich jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005¹, utrzymana została reguła autonomii proceduralnej. Nie zostało bowiem przygotowane ogólne prawo unijne postępowania administracyjnego regulujące stosowanie norm prawa materialnego, ani też przepisy szczególnie regulujące zasady przyznawania środków na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich^{2, 3}.

¹ Dz. Urz. z 20.12.2013, L 347/487.

² Nie zostało przygotowane ogólne prawo unijne postępowania administracyjnego regulujące stosowanie norm prawa materialnego.

³ Zasada autonomii proceduralnej została sformułowana przez ETS w wyroku ETS z 16.12.1976 r., w sprawie Rewe – Zentralfinanz AG and Rewe – Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland, 33/76, European Court Reports 1976, s. 1989, w polskiej doktrynie szerzej na ten temat por. A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich, zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, RPEiS 2005, z. 1, s. 35 i n.; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2009, s. 24 i n.; A. Zawidzka, *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich a zapewnienie skuteczności prawa wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich. Materiały z międzynarodowej konferen-*

W obecnej perspektywie finansowej, konieczne stało się stworzenie podstaw prawnych wdrożenia PROW na lata 2014–2020, i zagwarantowanie realizacji zadań i kompetencji administracji publicznej, w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej. Wymagało to określenia w przepisach krajowych o charakterze kompetencyjnym, zadań i właściwości organów i jednostek organizacyjnych w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich, warunków i trybu przyznawania, wypłaty i zwracania pomocy przewidzianej w ramach poszczególnych działań. Jednym z mechanizmów prawnych służących prawidłowemu wdrożeniu PROW na lata 2014–2020 jest ustanowienie skutecznego systemu zarządzania i kontroli, zgodnego z prawodawstwem regulującym unijne systemy wsparcia, zmierzającego do zapewnienia prawidłowości realizowanych operacji, ale także zminimalizowania ryzyka strat finansowych dla Unii. Właśnie ten cel wydaje się mieć nadrzędne znaczenie przy wprowadzaniu zmian w procedurze przyznawania pomocy ze środków EFRROW, mimo iż w uzasadnieniu ustawy z dnia 20.02.2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁴, dalej u.w.r.o.w. ustawodawca wskazuje na potrzebę uproszczenia i ograniczenia kosztów postępowania. Przepisy ustawy o w.r.o.w. regulują bowiem w znacznie szerszym, niż dotychczas zakresie, kontrolę przyznawania środków z funduszu i wprowadzają nowe mechanizmy prawne pozwalające na jej realizację. W kontekście wprowadzonych zmian otwarte pozostaje pytanie o charakter prawny kontroli oraz ochronę praw beneficjenta pomocy unijnej.

2. Przed przystąpieniem do zasadniczych rozważań dotyczących zasad i trybu przeprowadzania kontroli należy dostrzec, że pojęcie to używane przez unijnego prawodawcę nie jest tożsame z pojęciem kontroli występujących w polskiej doktrynie prawa administracyjnego. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szersze przytoczenie poglądów doktryny nauki administracji i prawa administracyjnego należy jednak wskazać, że większość definicji kontroli sprowadza się do porównania stanu istniejącego z oczekiwanym oraz dotyczy działań, które nie mają cech ingerencji władzowej w sytuację podmiotu kontrolowanego⁵. Charakterystyczne dla polskiej doktryny prawa administracyjnego jest zatem defi-

cji naukowej, 24–25 października 2003 r., E. Piontka (red.), Warszawa 2004, s. 115 i n.; M. Domańska, *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich i jej ograniczenia wynikające z zasady efektywności*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, A. Wróbla (red.), t. II *Zasady – orzecznictwo – piśmiennictwo*, M. Szwarc-Kuczer, K. Kowalik-Bańczyk (red.), Warszawa 2007 r., s. 326 i n.; J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 327.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 562 ze zm., dalej zwana u.w.r.o.w.

⁵ Szerzej na temat kontroli por. J. Starościek, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 356 oraz J. Starościek, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 346; W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34; A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji*, Koszalin 1998, s. 15; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 165 i 485.

niowanie pojęcia kontroli w opozycji do nadzoru oraz kierownictwa⁶. Przy czym elementem kształtującym ogólny wymiar funkcji nadzoru i stanowiącym jego wyróżnik w stosunku do kontroli jest przewidziana prawem możliwość podejmowania wiążącej ingerencji w działalność organu nadzorowanego, w celu jej skorygowania w pożądanym kierunku⁷. Jeszcze szerzej niż nadzór kształtuje się kategoria kierownictwa z uwagi na fakt, że wpływ i władcza ingerencja względem podległych podmiotów, kształtowana jest przez bardziej generalne i otwarte formuły⁸. W doktrynie prawa administracyjnego zauważyć również należy stanowisko odmienne, które nie przeciwstawia sobie już tak wyraźnie pojęć kontroli i nadzoru⁹. Zjawisko to odpowiada ujęciu funkcjonalnemu i organizacyjnemu kontroli środków na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich¹⁰. Takie właśnie ujęcie będzie prezentowane poniżej.

3. Podstawą prawną kontroli przyznawania i wypłaty środków na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 oraz rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 809/2014 z 17 lipca 2014 r., ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności¹¹, a także przepisy polskiej ustawy z dnia 20.02.2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiej-

⁶ Por. J. Jagielski, który podkreśla, że w rozważaniach nad kontrolą pojawiają się zwykle kategorie jeszcze innych funkcji, takich jak: nadzór, kierownictwo, administrowanie itp. z którymi kontrola jest zestawiana i porównywana, J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 21.

⁷ Tak J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, s. 21; J. Boć i M. Miemiec [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 2004, s. 240; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 164 i n.; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001 r., s. 632 i n.; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski, Z. Cieślak, J. Jagielski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska (red.), Warszawa 2006, s. 310 i n.; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 246 i n.

⁸ Za pomocą norm określających w sposób ogólny kompetencję do sprawowania kierownictwa lub przy zastosowaniu szerszych czy bardziej uznaniowych kryteriów, jak np. zgodność z zasadami ogólnymi, politykami unijnymi, itp.

⁹ Por. J. Jagielski, *Inspekcje specjalne w systemie kontroli administracji*, „Kontrola Państwa” 1994, nr 4, s. 3; S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Łódź 1995, s. 7; P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 75.

¹⁰ Por. A. Staniewska, *Pojęcie kontroli w prawie dotyczącym pomocy Unii Europejskiej dla rolnictwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 179.

¹¹ Dz.Urz. z 31.07.2014, L 227/69.

skich na lata 2014–2020¹² oraz przepisy rozporządzeń wykonawczych do ustawy, w szczególności przepisy rozporządzenia ministra rolnictwa i rozwoju wsi z dnia 21.08.2015 r., w sprawie warunków i trybu przeprowadzania czynności kontrolnych, w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹³. Przepisy powołanych aktów prawnych stanowią realizację celu wyrażonego w art. 65 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w zw. z art. 58 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008¹⁴, które zobowiązują państwa członkowskie do przyjęcia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w celu ochrony interesów finansowych Unii.

Powołane akty określiły charakter prawny kontroli i przewidują zasadniczo trzy jej rodzaje. Jest to kontrola administracyjna wniosków o przyznanie i wypłatę pomocy, kontrola na miejscu oraz kontrola *ex post*. Kontrola administracyjna ma szeroki zakres i obejmuje kontrolę wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatności. Pierwsza ze wskazanych kontroli polega na weryfikacji: kwalifikowalności operacji, zgodności z kryteriami selekcji określonymi w PROW oraz przepisami prawa, racjonalności zaproponowanych wydatków, rzetelności wnioskodawcy przy realizacji poprzednich operacji, natomiast kontrola wniosków o płatność obejmuje: okoliczność nabycia towarów i usług objętych współfinansowaniem, prawdziwość wnioskowanych wydatków, fakt zakończenia operacji objętej wnioskiem. W przypadku projektów inwestycyjnych, kontrola administracyjna obejmuje nadto przynajmniej jedną wizytację w miejscu realizacji operacji.

Drugim rodzajem kontroli jest kontrola na miejscu¹⁵. Jest ona przeprowadzana w odniesieniu do wybranej próby. Wydatki objęte kontrolą na miejscu stanowią określoną procentowo kwotę wydatków w stosunku do wszystkich wydatków poniesionych w roku kalendarzowym, na działania podlegające kontroli w tym trybie. Zasady doboru operacji poddawanych kontroli na miejscu określa się przy uwzględnieniu analizy ryzyka (beneficjenci, u których ryzyko wystąpienia nieprawidłowości jest największe) oraz losowo (dotyczy 20–25% wydatków, których wybór jest całkowicie przypadkowy). Dobór próby powinien gwarantować kontrolę odpowiedniego zbioru operacji różnego rodzaju i wielkości oraz utrzymanie równowagi w tym zakresie między działaniami i poddziałaniami. Kontrola na miejscu ma bardzo szeroki zakres, a w jej ramach dokonuje się m.in. sprawdzenia czy: wnioski o płatność są poparte odpowiednimi dokumen-

¹² Dz.U. z 2015 r., poz. 349.

¹³ Dz.U. z 2015 r., poz. 1344.

¹⁴ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 549, z późn. zm.

¹⁵ Art. 59 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013.

tami, wydatki zostały poniesione zgodnie z przepisami, wykorzystanie operacji jest zgodne z wykorzystaniem opisanym we wniosku o wsparcie, operacje będące przedmiotem finansowania zostały zrealizowane zgodnie z przepisami.

Ostatnim rodzajem kontroli jest kontrola *ex post*, która obejmuje 1% operacji inwestycyjnych, w odniesieniu do których dokonano ostatecznych płatności. Jest ona prowadzona szczególnie w zakresie trwałości projektu i nie dokonywania w nim istotnych modyfikacji¹⁶.

Nie jest to jednak wyczerpujące wyliczenie rodzajów kontroli. Polski ustawodawca przewidział bowiem dodatkowe kontrole, przeprowadzane na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 1 lub 2 u.w.r.o.w. Na tej podstawie podmiot wdrażający lub instytucja zarządzająca może przeprowadzić kontrolę podmiotu ubiegającego się o przyznanie pomocy lub beneficjenta w celu sprawdzenia informacji podanych we wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność, prawidłowości realizacji zadań objętych wsparciem, dostarczenia towarów i usług objętych wsparciem, prawidłowości i kwalifikowalności poniesionych wydatków. Ponadto, agencja płatnicza może dokonać kontroli beneficjenta po wypłacie płatności ostatecznej z tytułu zrealizowania operacji w celu sprawdzenia wypełnienia zobowiązań stanowiących warunek przyznania pomocy oraz wynikających z umowy przyznania pomocy.

4. Tak zdefiniowane rodzaje kontroli nie przesądzają jednak o jej charakterze. W szczególności określenia wymaga czy jest to procedura odrębna (samoistna) uregulowana przepisami u.w.r.o.w., czy jest to element procedury przyznawania pomocy z EFRROW bądź dochodzenia zwrotu nienależnie lub nadmiernie pobranej kwoty pomocy. Rozważania w tym przedmiocie były już prowadzone w doktrynie prawa, także prawa rolnego¹⁷. Pewną szansą na usunięcie powstałych wątpliwości było wejście w życie ustawy z 20.02.2015 o w.r.o.w., jednak powołana ustawa, poprzez wprowadzenie nowych instytucji, jeszcze pogłębiła dualistyczny charakter kontroli.

4.1. W przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 oraz rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014, kontroli nadano jednoznacznie administracyjny charakter, stanowiąc *expressis verbis* o „kontrolach administracyjnych” wniosków o wsparcie, wniosków o płatności i innych dokumentów. Z uwagi na brak zasadniczych różnic między kontrolą administracyjną, kontrolą na miejscu i kontrolą *ex post* uzasadnione wydaje się twierdzenie, iż wszystkie wskazane kontrole mają administracyjny charakter. Różnice polegające na odmiennym zakresie czynności kontrolnych,

¹⁶ Art. 52 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014.

¹⁷ D. Łobos-Kotowska, *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013, s. 324 i n. oraz A. Staniewska, *Pojęcie kontroli...*, s. 179.

czy sposobie doboru kontrolowanych operacji zasadniczo nie zmieniają charakteru kontroli. Regulacja ta czyni zatem z kontroli odrębne postępowanie, którego zasady – zgodnie z regułą autonomii procesowej – określają ustawodawstwa krajowe.

4.2. Na gruncie polskiego prawa, postępowanie kontrolne nie ma już tak jednoznacznego charakteru, a zależne jest od trybu przyznawania i wypłaty środków z EFRROW. W odniesieniu do pomocy w ramach działań, gdzie pomoc jest przyznawana w drodze decyzji administracyjnej, do indywidualnych postępowań zastosowanie mają przepisy k.p.a. z pewnymi modyfikacjami wynikającymi z u.w.r.o.w. Należy zatem przyjąć, że również kontrola przyznawania i wypłaty pomocy ma taki – administracyjno-prawny charakter. W wyniku przeprowadzonej kontroli organ administracji może władczo rozstrzygać w decyzji administracyjnej o przyznaniu lub odmowie przyznania pomocy oraz o jej wypłacie. Zaprezentowane stanowisko na gruncie ustawy z 7.03.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich¹⁸ potwierdziła judykatura, wskazując w orzeczeniach na uchybienia przepisom k.p.a. w zakresie doręczeń w trakcie kontroli administracyjnej. Tym samym sądy odwoływały się do naruszenia zasady zapewnienia stronie udziału w każdym stanie postępowania i zasady umożliwienia wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów¹⁹. Stanowisko to jest aktualne w obecnym stanie prawnym.

Potwierdzeniem jednoznacznie administracyjnego i nieautonomicznego charakteru kontroli w odniesieniu do działań, w których pomoc przyznawana jest w trybie administracyjnym stanowi także nowa instytucja zawieszenia wsparcia, która została wprowadzona na grunt polskiego ustawodawstwa w 2015 r.²⁰. W istotny sposób ułatwia ona przeprowadzenie kontroli i jednocześnie pozwala beneficjentowi na usunięcie nieprawidłowości, bez konieczności zastosowania sankcji przez organ administracji. Instytucja zawieszenia wsparcia ma jednak dość niejasny charakter prawny²¹. Z literalnego brzmienia art. 30 u.w.r.o.w. wynika, że postanowienie o zawieszeniu wsparcia ma charakter materialnoprawny, dotyczy bowiem „zawieszenia wsparcia”, a nie „zawieszenia postępowania w sprawie przyznania pomocy”. Natomiast posługując się wykładnią celowościową należy wnioskować, że jest to instytucja prawa procesowego, która

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2013, poz. 173.

¹⁹ Por. wyrok WSA w Gdańsku z 12.01.2010 r., I SA/Gd 745/09, LexPolonica nr 2234591; wyrok NSA z 12.10.2011 r., II GSK 1019/10, CBOSA; wyrok NSA z 4.10.2008 r. II GSK 492/07, LexPolonica nr 2489942.

²⁰ Instytucja zawieszenia wsparcia została wprowadzona przepisami u.w.r.o.w.

²¹ Por. Opinia Rady Legislacyjnej z dnia 19.12.2014 r. o projekcie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020; radalegisacyjna.gov.pl.

jednak nie jest tożsama z zawieszeniem postępowania administracyjnego. Instytucja zawieszenia wsparcia i cofnięcia tego zawieszenia została uregulowana w art. 36 rozporządzenia nr 640/2014, który stanowi, że agencja płatnicza może zawiesić wsparcie odnoszące się do danych wydatków, jeżeli wykryta zostanie niezgodność skutkująca karą administracyjną. Agencja płatnicza cofa zawieszenie, gdy tylko beneficjent udowodni w sposób spełniający wymagania właściwego organu, że naprawił sytuację. Maksymalny okres zawieszenia nie może przekraczać trzech miesięcy. Państwa członkowskie mogą również ustalić krótsze maksymalne okresy w zależności od rodzaju operacji i skutków danej niezgodności. Instytucja ta może zostać zastosowana wyłącznie w przypadku, gdy niezgodność nie zagraża osiągnięciu ogólnego celu danej operacji i jeżeli przewiduje się, że beneficjent jest w stanie naprawić sytuację w ciągu maksymalnego ustalonego okresu. Jest to zatem autonomiczna instytucja przewidziana w prawie Unii Europejskiej, która wymaga wprowadzenia regulacji krajowych umożliwiających jej bezpośrednie stosowanie. Polski ustawodawca przewidział w art. 30 u.w.r.o.w. zastosowanie instytucji zawieszenia wsparcia jedynie w przypadku działań, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 8 i 10–12 ustawy, tj. wybranych działań, w których pomoc jest przyznawana na podstawie decyzji administracyjnych. Zgodnie z brzmieniem art. 30 u.w.r.o.w. niezgodność może być wykryta na etapie weryfikowania wniosku o przyznanie pomocy, podczas kontroli administracyjnej lub kontroli na miejscu, a więc przed rozstrzygnięciem co do istoty sprawy o przyznanie pomocy i ewentualnym nałożeniem kary administracyjnej. Postanowienie o zawieszeniu wsparcia nie rozstrzyga zatem sprawy co do istoty, a jedynie potwierdza formalnie fakt, że w ocenie organu możliwe jest usunięcie przez beneficjenta stwierdzonych niezgodności, a w przypadku ich nieusunięcia spowoduje nałożenie kary administracyjnej. Postanowienie o zawieszeniu wsparcia rodzi więc skutki procesowe, polegające na wstrzymaniu rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, gdyż do czasu cofnięcia zawieszenia wsparcia albo bezskutecznego upływu terminu wyznaczonego w postanowieniu o zawieszeniu wsparcia organ nie wydaje decyzji w sprawie o przyznanie pomocy. Nie można zatem uznać, że przepis art. 30 u.w.r.o.w. stanowi szczególną przesłankę zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie przyznania pomocy. Tym samym nie jest dopuszczalne wniesienie zażalenia na postanowienie o zawieszeniu wsparcia. Przyjęcie przeciwnego stanowiska, mogłoby uniemożliwić osiągnięcie celów instytucji zawieszenia wsparcia, tj. usunięcia niezgodności przez beneficjenta w rozsądnym terminie. Nadto należy zauważyć, że takie postanowienie, może być zaskarżone w odwołaniu od decyzji w sprawie nałożenia kary administracyjnej, na podstawie art. 142 k.p.a.

Odmienne zasady obowiązują w przypadku, gdy kontrola dotyczy pomocy przyznanej na podstawie umowy. O charakterze kontroli w tym przypadku będą decydować dwie przesłanki. Pierwsza z nich odnosi się do publicznoprawnego lub prywatnoprawnego charakteru przepisów regulujących tą kwestię, druga

natomiast odnosi się do przedmiotu kontroli. Przeprowadzona przy uwzględnieniu tych przesłanek analiza pozwala na konstatację, że na gruncie polskich przepisów występują dwa odrębne rodzaje kontroli, w odniesieniu do projektów, w których pomoc przyznawana jest na podstawie cywilnoprawnej umowy.

Z administracyjną kontrolą mamy do czynienia na etapie oceny wniosków o przyznanie pomocy. Wszczynane jest wówczas postępowanie, które kończy się przyznaniem lub odmową przyznania pomocy. Rozstrzygnięcie w tym zakresie ma administracyjny charakter i stanowi przesłankę do zawarcia lub odmowy zawarcia umowy, a wydanie aktu administracyjnego poprzedzone jest obligacyjną kontrolą wniosków o przyznanie pomocy. Kontrole te mają niewątpliwie administracyjny charakter, a do ich przeprowadzenia zastosowanie mają przepisy u.w.r.o.w., natomiast przepisy k.p.a. mają zastosowanie tylko w zakresie właściwości miejscowej organów, wyłączenia pracowników organu, doręczeń i wezwań, udostępniania akt, a także skarg i wniosków, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Podmiot dokonujący kontroli ma zatem możliwość władczego kształtowania uprawnień wnioskodawcy w akcie o przyznaniu lub odmowie przyznania pomocy.

Ustawodawca potwierdza administracyjny i niesamoistny charakter kontroli prowadzonych w ramach postępowań administracyjnych o przyznanie pomocy na podstawie decyzji administracyjnej oraz w ramach postępowań administracyjnych poprzedzających zawarcie umowy. W szczególności art. 24 u.w.r.o.w. pozwala na przedłużenie terminu załatwienia sprawy, m.in. w celu przeprowadzenia kontroli, bez konieczności zawiadamiania wnioskodawcy o przyczynach zwłoki wraz ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy. Szczegółowe regulacje dotyczące terminów rozpatrzenia wniosków o przyznanie pomocy zostały określone w rozporządzeniach wykonawczych do u.w.r.o.w. Przepis ten ma na celu zweryfikowanie, czy w konkretnym przypadku zachodzą przesłanki przyznania pomocy. Umożliwić to może jedynie szczegółowa kontrola administracyjna i kontrola na miejscu. Procedura ta bywa czasochłonna, z uwagi na konieczność obligacyjnego przeprowadzenia kontroli administracyjnej w odniesieniu do wszystkich wniosków, a nadto przeprowadzenia w ramach tego typu kontroli, tzw. wizytacji w miejscu, w odniesieniu do każdego wniosku o przyznanie pomocy w przypadku operacji o charakterze inwestycyjnym. W stosunku do części wniosków, które zostały wytypowane do kontroli na miejscu, według reguł typowania określonych w przepisach wykonawczych, należy wziąć pod uwagę także czas niezbędny na przeprowadzenie tej kontroli. Ponadto, nie bez znaczenia dla terminu rozpatrzenia wniosku o przyznanie pomocy, jest zalecenie przeprowadzenia wszystkich kontroli na miejscu, w odniesieniu do danego wnioskodawcy w tym samym czasie, w sytuacji, gdy ubiega się o pomoc w ramach różnych działań lub poddziałań²². W odniesieniu do działań, w których kryteria kwalifikowalności, zobowiązania i inne obowiązki można sprawdzić

²² Art. 59 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013.

tylko w konkretnym czasie, kontrole na miejscu mogą wymagać kolejnych wizyt w późniejszym terminie, co dodatkowo przedłuży procedurę kontroli²³. Wprowadzenie do u.w.r.o.w. przepisu art. 24 pozwala na przeprowadzenie wszystkich wymaganych prawem kontroli, bez konieczności informowania strony o niezakończonym w terminie, przyczynach zwłoki i przewidywanym terminie rozpatrzenia wniosku. Powołany przepis stanowi bowiem, iż rozpatrzenie wniosku o przyznanie pomocy powinno nastąpić w terminie nie dłuższym niż niezbędny do należytego wyjaśnienia sprawy, w tym do przeprowadzenia kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu oraz innych kontroli podmiotu ubiegającego się o przyznanie pomocy.

Odmienne natomiast należy określić charakter kontroli, która następuje już po zawarciu umowy i jest związana z oceną realizacji projektu przez beneficjenta już po przyznaniu środków. Polega ona na przeprowadzeniu kontroli administracyjnej wniosków o płatności, kontroli na miejscu i kontroli *ex post*. Do jej przeprowadzenia zastosowanie mają przepisy u.w.r.o.w., a w niektórych wskazanych powyżej kwestiach przepisach k.p.a., jednak w tym przypadku o niesamoistnym charakterze kontroli decyduje raczej przedmiot kontroli, którym jest ocena wykonania zobowiązań umownych o niesamoistnym charakterze. Celem takiej kontroli – oprócz dokonania ustaleń kontrolnych – jest gromadzenie materiału dowodowego, możliwego do wykorzystania w toku jurysdykcyjnego postępowania przed sądem powszechnym, w przypadku roszczenia o zwrot nienależnie lub nadmiernie pobranej kwoty pomocy. W trakcie kontroli na miejscu oraz kontroli *ex post* nie przewidziano natomiast możliwości władczego rozstrzygnięcia przez podmiot kontrolujący o prawach i obowiązkach kontrolowanego, w formie decyzji administracyjnej. Wyniki przeprowadzonej kontroli, o ile stwierdzono nieprawidłowość, stanowią podstawę wszczęcia postępowania przed sądem powszechnym w sprawie zwrotu nienależnie lub nadmiernie wypłaconej kwoty. Ustalenia dokonane w trakcie kontroli, wyrażone w raporcie stanowią dowód, podlegający ocenie Sądu. Wątpliwości powstają natomiast odnośnie kontroli wniosków o płatności. Przepisy przewidują bowiem w tym zakresie obligatoryjne przeprowadzenie kontroli, którą ustawodawca *expressis verbis* określa jako „kontrolę administracyjną”. Tymczasem ustalenia kontrolne – także w tym przypadku – nie są władczym rozstrzygnięciem. Wyniki kontroli wniosku o płatność stanowią podstawę przekazania agencji płatniczej zlecenia wypłaty środków w całości lub części, albo – w razie stwierdzenia nieprawidłowości – odmowy wypłaty środków. Informacja o wyniku rozpatrzenia wniosku o płatność przekazywana jest beneficjentowi, który może wystąpić z roszczeniami do sądu powszechnego.

Zaprezentowany, dychotomiczny podział kontroli przyznawania środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich nie wpływa natomiast na dopuszczalność jednoczesnego przeprowadzenia kontro-

²³ Art. 26 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego Komisji nr 809/2014.

li o odmiennym charakterze prawnym. W szczególności dopuszczalne, a nawet pożądane jest jednoczesne przeprowadzenie kontroli administracyjnej wniosku o płatność w ramach, której w ustawowo określonych przypadkach zachodzi konieczność przeprowadzenia wizytacji wraz z kontrolą na miejscu, jeżeli dana operacja znalazła się w grupie operacji ujętej w typowanej próbie. W tym przypadku przed rozstrzygnięciem odnośnie przyznania płatności należy przeprowadzić wszystkie kontrole. Raport z kontroli posłuży zarówno w postępowaniu sądowym o zwrot środków przyznanych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, ale też wpłynie na rozstrzygnięcie w sprawie wypłaty środków objętych wnioskiem o płatność.

5. Konkludując, należy stwierdzić, że brak jest koncepcji ustawodawcy co do modelu kontroli przyznawania i wypłaty pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Problematyka kontroli nie należy bowiem wyłącznie do sfery prawa publicznego czy prywatnego, a znajduje się na ich styku, co nasuwa szereg wątpliwości natury prawnej. Polski ustawodawca nie ukształtował kontroli przyznawania i wypłaty pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich jako odrębnego postępowania administracyjnego. Jest ona instrumentem prawnym, który należy traktować jako uzupełnienie procedury administracyjnej przyznawania pomocy oraz element wykonania zobowiązań określonych w umowie przyznania pomocy. Także ustawa z dnia 20.02.2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 nie usunęła tych wątpliwości, a wprowadzając nowe instytucje jeszcze je pogłębiła. Ta ogólna konstatacja prowadzi do bardziej szczegółowych wniosków.

Po pierwsze, jednoznacznie administracyjnoprawny charakter występuje tylko w odniesieniu do kontroli środków przyznanych w drodze decyzji administracyjnej. Kontrola ta ma władczy charakter, a podmiot zarządzający pomocą unijną z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, który jej dokonuje, realizuje również przepisy o naruszeniach i zwrotach, gdzie orzeka o nich w administracyjnym trybie.

Po drugie, w odniesieniu do pomocy przyznanej na podstawie cywilnoprawnej umowy, kontrola ma mieszany charakter. Podmiot kontrolujący na etapie postępowania administracyjnego w sprawie przyznania środków działa w sferze administracyjnoprawnej, taki też charakter ma kontrola administracyjna wniosków. Natomiast po zawarciu umowy przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, podmiot kontrolujący działa w sferze cywilnoprawnej, gdzie podstawową cechą takiego stosunku jest autonomiczność podmiotów²⁴. Podmiot kontrolujący nie może zatem władczo

²⁴ Por. A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 83 i n.

rozstrzygnąć o sytuacji prawnej beneficjenta. W szczególności, w razie ustalenia nieprawidłowości przy realizacji operacji, podmiot kontrolujący nie może żądać zwrotu przyznanej pomocy, jako należności administracyjnoprawnej, lecz cywilnoprawnej. Raport kontrolny może natomiast stanowić podstawę dochodzenia roszczeń w trybie przepisów k.p.c. Kontrola taka, ujmowana jako proces pozbawiony elementów władczych, nie zawsze da się pogodzić z niektórymi konstrukcjami normatywnymi występującymi w przepisach publicznoprawnych²⁵.

Po trzecie, kontrola przyznawania i wypłaty środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich jawi się raczej, jako element procesu zarządzania pomocą unijną, niż jako kontrola w tradycyjnym ujęciu nauki prawa administracyjnego. Pojęciu kontroli, występującemu na gruncie przepisów u.w.r.o.w. i rozporządzeń wykonawczych właściwsze jest odniesienie do zarządczo-regulacyjnych funkcji kontroli, gdzie jej istota jest pojmowana, jako dostosowanie procesów czy poszczególnych elementów do obowiązujących reguł. Takie rozumienie kontroli bliższe jest koncepcji organu kontrolującego, jako przedstawiciela państwa członkowskiego współdziałającego z beneficjentem w celu absorpcji środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, niż organu sprawującego nad nim władzę.

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001.
- Barcz J., *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004.
- Domańska M., *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich i jej ograniczenia wynikające z zasady efektywności*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, A. Wróbla (red.), t. II *Zasady – orzecznictwo – piśmiennictwo*, M. Szwarz-Kuczer, K. Kowalik-Bańczyk (red.), Warszawa 2007.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Jagielski J., *Inspekcje specjalne w systemie kontroli administracji*, „Kontrola Państwowa” 1994, nr 4.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007.
- Jędrzejewski S., Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu, Instytucje*, Łódź 1995.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sędowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2009.
- Łobos-Kotowska D., *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013.
- Staniewska A., *Pojęcie kontroli w prawie dotyczącym pomocy Unii Europejskiej dla rolnictwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.

²⁵ Por. A. Staniewska, *Pojęcie kontroli...*, s. 179.

- Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975.
- Stelmachowski A., *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998.
- Sylwestrzak A., *Kontrola administracji*, Koszalin 1998.
- Ura E., Ura E. *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005.
- Wojciechowski P., *Wspólnotowy model kontroli żywności*, Warszawa 2008.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski, Z. Cieślak, J. Jagielski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska (red.), Warszawa 2006.
- Wróbel A., *Autonomia proceduralna państw członkowskich, zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, RPEiS 2005., z. 1.
- Zawadzka A., *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich a zapewnienie skuteczności prawa wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich. Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej, 24–25 października 2003 r.*, E. Pionka (red.), Warszawa 2004.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.

Streszczenie

Kontrola stanowi istotny element systemu przyznawania i wypłaty środków finansowych na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Zdefiniowane przez prawodawcę unijnego i krajowego rodzaje kontroli określają zakres czynności kontrolnych, nie przesądzają jednak o jej charakterze.

W artykule nie została dokonana szczegółowa analiza przepisów regulujących kontrolę a raczej podjęta została próba odpowiedzi na pytanie czy w polskim systemie prawa doszło do wyodrębnienia samoistnej procedury kontrolnej uregulowanej przepisami u.w.r.o.w., czy jest to raczej element procedury przyznawania pomocy z EFRROW, bądź dochodzenia zwrotu nienależnie lub nadmiernie pobranej kwoty pomocy.

W artykule przeprowadzona została systematyka kontroli, w szczególności z uwzględnieniem zastosowanej metody regulacji stosunków prawnych: administracyjnoprawnej i cywilnoprawnej. W takim ujęciu o charakterze kontroli przesądza tryb przyznawania pomocy ze środków EFRROW.

Słowa kluczowe

kontrola przyznawania i wypłaty pomocy z EFRROW, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

Legal nature of the audit in the provisions of the Act of 20.02.2015 on support for rural development with the participation of EAFRD funds for 2014–2020 Abstract

The control constitutes the significant element to the scheme concerning the granting and payment of financial resources to support rural development. Types of the control defined by the European Union and national legislator determine a scope of control operations, however they do not settle its nature.

The paper does not provide a detailed analysis of the provision which governs the control, but rather the attempt to answer the question whether in the Poland's legal system the spontaneous control procedure regulated by the provisions of the European aid of the rural development has been separated, or whether it is rather the element of the procedure relating to the granting of aid under the Act on support for rural development from the EAFRD, or seeking the reimbursement of unduly paid or excessively collected amount of the aid.

The paper provides the control scheme, in particular, with regard to the applied method to govern legal relationships under administrative and judicial regulation as well as under the civil law. From such a perspective, the procedure for granting the aid from EAFRD funds settles the control nature.

Key words

the control of the granting and the payment of aid from EAFRD, the Rural Development Program, the European Agricultural Fund for Rural Development

Prof. nadzw. dr hab. Beata Jeżyńska
Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie
Wydział Prawa i Administracji

Proporcjonalność sankcji w działaniu PROW „Ułatwianie startu młodym rolnikom”

1. Koncepcja działań strukturalnych na obszarach wiejskich Unii Europejskiej

Polityka strukturalna realizowana na obszarach wiejskich krajów członkowskich Unii Europejskiej, zakłada wdrożenie i współfinansowanie działań długoterminowych, wieloletnich, w celu osiągnięcia priorytetowych celów wspólnej polityki rolnej. Priorytety ulegały zmianom na przestrzeni czasu, wskutek czego pewne działania uznano za zrealizowane (np. zalesianie gruntów rolnych), pewne nie do końca przyniosły oczekiwane rezultaty i zostały zaniechane (np. renty strukturalne¹), a pewne ulegają modyfikacjom, ale są nadal realizowane. Jednym z najtrwalszych okazało się działanie wspierające rozpoczęcie działalności rolniczej przez młodych rolników. Zostało zapoczątkowane w latach 80. XX w.², następnie

¹ Ocena działania wspierającego szybszą zmianę pokoleniową jaką były renty strukturalne nie jest jednoznacznie negatywna. Ostatnie raporty organizacji UE wskazują nawet, że należy rozważyć ponowne wdrożenie działań na rzecz szybszej zmiany pokoleniowej, wobec postępującego procesu starzenia się wsi. Zob. Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 10/2017 nt. *Unijne wsparcie dla młodych rolników powinno być lepiej ukierunkowane. Tak aby zapewniało rzeczywisty wkład w wymianę pokoleń*, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECA-Documents/SR17_10/SR_YOUNG_FARMERS_PL.pdf oraz Wnioski i Zalecenia (pkt 1.6.) sformułowane w Opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W sprawie przyszłości młodych rolników w Europie” Dz. Urz. UE C 2011.376.19.

² Dyrektywa Rady 81/528/EWG z 30.6.1981 r. zmieniająca dyrektywę 72/159/EWG w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych, Dz.U L 197 z 20.7.1981, s. 14, na mocy której wprowadzono szczegółowe działania wspierające rolników poniżej 40 roku życia. Szerzej zob. A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 41 i nast.

udzielane było w ramach kolejnych Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich³. W Polsce w latach 2004–2006 na podstawie Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”⁴. W latach 2007–2013, jako priorytet UE ujęte zostało w rozporządzeniu ministra rolnictwa i rozwoju wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013⁵. Na lata 2014–2020 wsparcie dla młodych rolników zostało powiązane z rozwojem gospodarstwa i działalności rolniczej⁶, i jest realizowane w 24 krajach UE, także w Polsce⁷.

³ Rozporządzenie Rady (WE) 1257/1999 z 17.5.1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFORG) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (art. 8), Dz.Urz. UE L 1999.160.80 oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 817/2004 z 29.4.2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 12257/1999 w sprawie wsparcia obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Dz. Urz. UE L 2004.153.30.

⁴ Zob. priorytet 5.1., Działanie 1.2. „Ułatwianie startu młodym rolnikom. Załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 3.09.2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” (Dz.U. Nr 197, poz. 2032 z późn. zm.) ze zmianą dokonaną w załączniku do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 września 2004 r., „Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006, Dz.U. z 2004 poz. 2177.

⁵ Rozporządzenie Rady (WE) 1698/2005 z 20.9.2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), art. 13, Dz. Urz. UE. L. z 2005 r. Nr 277, s. 1 ze zm.; Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z 15.12.2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Dz.U. L. 2006.368.15; ustawa z 7.3.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. z 2016, poz. 1387 ze zm.: poz. 1579 oraz z 2017 poz. 5 i poz. 624 oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17.10.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. 2017 poz. 1159.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE. L. z 2013 r. Nr 347, s. 608 ze zm.) – motyw 47 preambuły: „Zakładanie i rozwój nowej działalności gospodarczej w sektorze rolnym przez młodych rolników wymaga środków finansowych i stanowi element, który należy rozważyć przy podziale i ukierunkowywaniu płatności bezpośrednich. Rozwój ten ma zasadnicze znaczenie dla konkurencyjności unijnego sektora rolnego (...)”.

⁷ Ustawa z 20.02.2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. (tekst jedn. – Dz.U. z 2017 r. poz. 562 z późn. zm.) oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operacje typu „Premie dla młodych rolników” w ramach poddziałania „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. (Dz.U. poz. 982 z późn. zm.)

Znaczenie i skutki działania określanego obecnie, jako „ułatwianie startu młodym rolnikom” radykalnie wykracza poza powszechnie akcentowaną konieczność zmiany pokoleniowej w rolnictwie i zapobiegania procesowi starzenia się wsi. Podjęcia działalności rolniczej przez młodych rolników poprawia tempo i zakres procesów modernizacji gospodarstw rolnych i ich konkurencyjność, zapobiega nadmiernym migracjom ludności wiejskiej do miast, a nawet zmienia ich kierunek powodując napływ ludności z terenów zurbanizowanych na obszary wiejskie, zapobiega marginalizacji i wykluczeniu społecznemu. Pozwala też na zachowanie odrębności etnicznej, dziedzictwa kulturowego, krajobrazów wiejskich, popularyzuje agroturystykę i inne formy działań proekologicznych.

Wszystkie wskazane skutki wdrożenia mechanizmów zachęcających do rozpoczęcia działalności rolniczej, uznawane są za priorytety Unii Europejskiej. Stanowią też uzasadnienie dla utrzymywania odrębności wspólnej polityki rolnej oraz jej finansowania⁸.

Oczywistość sformułowanych celów i potrzeb WPR realizowanych za pośrednictwem działań na rzecz młodych rolników, na gruncie prawa polskiego ulega daleko idącym komplikacjom, gdy uwzględni się reguły prawne jakie kształtują zasady rozliczania uzyskanych środków finansowych oraz obowiązujący system sankcji, w sytuacji uznania, że płatność została pobrana nienależnie. Toczące się liczne postępowania przed właściwymi organami administracji rolnej – Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz przed sądami administracyjnymi jednoznacznie wskazują, że problemy są tak istotne, że coraz częściej decydują o zaniechaniu ubiegania się o pozyskiwanie dostępnych środków finansowych⁹. Każą zatem postawić pytanie o zasadność wdrożonych rozwiązań oraz ich ocenę w świetle zasady proporcjonalności.

2. Prawne uwarunkowania działania „ułatwianie startu młodym rolnikom”

Podstawy prawne kształtujące zasady i tryb uczestnictwa w działaniu „ułatwianie startu młodym rolnikom” regulowane są przepisami prawa europejskiego i prawa krajowego. Na przestrzeni czasu ulegały licznym zmianom i modyfikacjom, ale z zachowaniem wiodącej reguły, w myśl której przepisy prawa europejskiego są wspólne dla wszystkich państw członkowskich, a przepisy prawa krajowego – w granicach ustalonych przez prawodawcę europejskiego – mogą kształtować szczegółowe zasady obowiązujące w państwie członkowskim. Za-

⁸ W latach 2007–2020 na pomoc adresowaną do młodych rolników przeznaczono 9,6 mld euro zaś z pomocy skorzystało dotychczas 200 tys. rolników. Zob. sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, op. cit. (Streszczenie, pkt. II).

⁹ Zgodnie danymi z uzyskanymi z ARiMR, do sierpnia 2017 r. wykorzystane zostało niespełna 12% ogółu środków przeznaczonych na wsparcie podjęcia działalności przez młodych rolników w okresie programowania 2014–2020 [badania własne].

sady szczególne uwzględniają istniejące krajowe uwarunkowania gospodarcze, potrzeby społeczne i możliwości ekonomiczne realizacji zasadniczych priorytetów polityki rolnej, tak krajowej jak i europejskiej.

Przytoczenie i omówienie wszystkich dokonanych zmian prawnych działania ułatwiającego podjęcie działalności przez młodego rolnika wykracza poza ramy niniejszego opracowania¹⁰. Należy natomiast zwrócić uwagę na te aspekty regulacji, które legły u podstaw pojawiających się zastrzeżeń w kontekście reguły proporcjonalności.

Rozważania rozpocząć należy od niebudzących wątpliwości konstatacji, co do zasad kształtujących reguły uczestniczenia w działaniu.

Nie ulega wątpliwości, że udział w działaniu jest dobrowolny, a przystępujący do niego rolnicy, składając prawidłowo wypełniony wniosek o dofinansowanie, zobowiązują się do zachowania wymagań wskazanych w przepisach, przestrzegania ustalonych terminów, procedur postępowania oraz znają konsekwencje ich naruszenia. Jasnym jest także, że wsparcie finansowe udzielane w ramach omawianego działania jest świadczeniem pieniężnym pochodzącym ze środków publicznych – budżetu europejskiego oraz krajowego, i jako takie podlega szczególnym zasadom nadzoru finansowego. Nadzór realizowany jest przez agencję płatniczą (ARiMR) oraz właściwe organy europejskie (KE, OLAF). Nieprawidłowości w sposobie ich pozyskania lub wykorzystania mogą też być przedmiotem postępowań karnych prowadzonych przez organy krajowe¹¹. Stąd zasadnicze znaczenie ma tryb pozyskiwania i rozliczania pobranych środków ustalany w powołanych już rozporządzeniach ministra rolnictwa i rozwoju wsi.

W pewnym uproszczeniu, koniecznym dla czytelności wywodów, uzyskanie pomocy finansowej w określonej wysokości tj. 50 000, 75 000 lub 100 000 PLN jest możliwe, gdy zostaną spełnione wymagania, co do: pierwszego nabycia gospodarstwa rolnego o określonej powierzchni użytków rolnych i podjęcia samodzielnego prowadzenia tegoż, uzyskania wpisu w rejestrze gospodarstw rolnych, posiadania lub uzupełnienia koniecznego specjalistycznego wykształcenia rolniczego, podlegania ubezpieczeniu w KRUS jako rolnik przez wskazany czas, sporządzenia biznes planu wraz ze wskazaniem planowanych z tych środków inwestycji oraz osiągnięcie nadwyżki bezpośredniej z prowadzonej działalności rolniczej przekraczającej wartość 4 ESU, przy zachowaniu minimalnych standardów higieny. Konieczne jest także przestrzeganie ustalonych procedur dokumentowania, dokonywania ewentualnych zmian, terminów

¹⁰ Por. podstawy prawne powołane we wcześniejszych przypisach. Dalsze rozważania odnoszą się w przeważającej części do regulacji § 20 w zw. z § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (tekst jedn. – Dz.U. z 2017 r. poz. 1159) określającego przesłanki zwrotu całości pobranej dotacji.

¹¹ Por. postanowienie SN z 19 maja 2011 r., I KZP 3/11, OSNKW 2011, nr 6, poz. 48.

realizacji przyjętych zobowiązań oraz ewentualnych ich zmian, a także dopuszczenie do kontroli przebiegu wykonania działania przez właściwe organy agencji płatniczej¹².

Postępowanie we wszystkich fazach ma charakter sformalizowanej procedury administracyjnej. Także system sankcji, w przypadku naruszenia obowiązujących reguł został szczegółowo określony i ma charakter sankcji finansowych polegających na zwrocie procentowo określonej części (3%, 15%, 25%) lub całości pobranej dotacji (100%) wraz z odsetkami.

Za szczególnie dolegliwy uznać należy obowiązek zwrotu całości dotacji wraz z odsetkami liczonymi od dnia jej wypłaty. Ma miejsce przy:

- niespełnieniu zobowiązania co do wydatkowania środków inwestycyjnych (w danym czasie lub wielkości, zmianie inwestycji bez zgody ARiMR);
- nieuzupełnieniu wykształcenia (w ogóle, w ustalonym czasie lub przy nieterminowym dokumentowaniu zakończenia kształcenia);
- naruszeniu zasad podlegania ubezpieczeniu w KRUS (zwłaszcza wobec kwestionowaniu osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego);
- zbyt małej powierzchni użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa (poniżej średniej dla danego województwa/kraju);
- nieprowadzeniu samodzielnie gospodarstwa;
- nieosiągnięciu wymaganej nadwyżki produkcyjnej (w minimalnej wysokości 4 ESU);
- uniemożliwieniu przeprowadzania kontroli przez właściwe organy.

Przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach w przedmiocie ustalenia kwoty nienależnie pobranych płatności¹³ wskazuje na bardzo różnorodne okoliczności, które przesądzały o niewykonaniu zobowiązań przyjętych w ramach działania „ułatwianie startu młodym rolnikom”. Poza oczywistymi przypadkami działań celowych, zmierzających do nienależnego pozyskania dopłat¹⁴, pojawia się całe spektrum sytuacji, które nie zostały zawinione¹⁵, wynikają z drobnych zaniedbań formalnych¹⁶, czy wątpliwości interpretacyjnych¹⁷, mają znikomy wpływ na funkcjonowanie powstałego gospodarstwa¹⁸, a niekiedy są wręcz uzasadnione względami celowościowymi, funkcjonalnymi czy środowi-

¹² Tak § 18 cytowanego już rozporządzenia.

¹³ Wszystkie przywołane w tekście orzeczenia sądów administracyjnych pochodzą z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹⁴ Zob. m.in. wyroki NSA: z dnia 1.3.2016, II GSK 2143/14; z dnia 16.3.2016, II GSK 2146/14 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 6.6.2014, V SA/Wa 55/14.

¹⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 10.7.2015, II GSK 1561/14.

¹⁶ Zob. wyroki WSA w Warszawie: z dnia 12.3.2015, WSA/Wa 3231/14; z dnia 2.12.2016, V SA/Wa 4523/15.

¹⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 19.10.2016, II GSK 613/15 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.9.2011, V SA/Wa 114/11.

¹⁸ Zob. wyroki WSA w Warszawie: z dnia 19.5.2015, V SA/Wa 275/15; z dnia 7.10.2015 r., V SA/Wa 3095/14.

skowymi¹⁹. Wobec jednak drobiazgowo i rygorystycznie ustalonych wymagań oceniane są, tak jak celowe zaniechania i obejmowane taką samą sankcją.

Stąd ocena zasadności i adekwatności obowiązującego systemu sankcji karnych, w przypadku naruszeń skutkujących koniecznością zwrotu całości dopłaty, musi zostać dokonana w kontekście zasady proporcjonalności.

3. Zasada proporcjonalności

Zasada proporcjonalności historycznie ukształtowała się na gruncie niemieckiego sądownictwa administracyjnego, gdzie stosowana była do kontroli i eliminacji dyskrecjonalnych decyzji administracyjnych, które choć wydawane w ramach upoważnienia ustawowego, a zatem legalne, nie sposób było uznać za sprawiedliwe. Wraz z narastającą jurydycją życia społecznego, zasada ta zaczęła mieć kluczowe znaczenie w procesie kontroli konstytucyjności ustaw²⁰. Widoczny proces inflacji prawa stanowionego, które wypiera inne regulatory życia społecznego skutkuje drobiazgowymi i szybko zmieniającymi się regulacjami prawa. Proces ten ma charakter trwały i ulega pogłębieniu. W tych warunkach zasada proporcjonalności traktowana jest już, jako jedna z zasad tzw. przyzwoitej legislacji państwa prawa²¹.

Zasada obowiązuje zarówno w systemie prawa europejskiego, jak i krajowego.

W prawie europejskim jej treść i znaczenie kształtowało orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości począwszy od 1956 r.²², a status traktatowy uzyskała w art. 3b ust. 3 traktatu z Maastricht²³, następnie wyrażona została w Protokole w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności, stanowiącego załącznik do traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE)²⁴, a dodatkowe postanowienia w tym zakresie zawiera Karta Praw Podstawowych UE²⁵.

W prawie krajowym zasada proporcjonalności kształtowana była orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego począwszy od 1990 r., początkowo w kontekście badania zgodności z konstytucją ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej oraz ingerencji w prawo własności²⁶. Natomiast czę-

¹⁹ Zob. wyrok WSA z dnia 2.10.2015, V SA/Wa 3095/14.

²⁰ Szerzej zob. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 8 i nast.

²¹ Szerzej na temat genezy zasady proporcjonalności zob. A. Stępkowski, *Między sprawiedliwością a treścią prawa stanowionego. Kształtowanie się zasady proporcjonalności*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 2006, nr 6/1, s. 107 – 131.

²² Zob. orzeczenie C-8/55 ECR 1954-1956, s. 292.

²³ Obecnie: art. 5 ust. 4 traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 1. Szerzej zob. J. Maliszewska-Nienarowicz, *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie” 2006, nr 1, s. 59-80.

²⁴ Dz. Urz. UE C z 2008 r. Nr 115, s. 206—209.

²⁵ Dz. Urz. UE C z 2007 r. Nr 303, s. 1 z późn. zm.

²⁶ Za pierwsze orzeczenie odwołujące się do zasady proporcjonalności i ekwiwalentności uznaje się orzeczenie TK z 19.6.1990 r., K 2/90, OTK 1990, s. 29-35, które zapadło w związku

ścią systemu prawa stanowionego stała się na mocy art. 31 ust. 3 Konstytucji z 1997 r., który recypował dotychczasowy dorobek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego²⁷.

Zasada proporcjonalności obecna jest niemal w każdej gałęzi prawa i mimo pewnych odrębności spełnia tę samą funkcję. Jej celem jest przeciwdziałanie ograniczeniu praw i wolności jednostki, w stopniu wyższym niż jest to konieczne dla ochrony interesu zbiorowego lub interesu innej jednostki. Funkcja ochronna zasady proporcjonalności jest szczególnie widoczna na gruncie prawa konstytucyjnego. Realizowana jest przez organy orzekające, które określają granicę ingerencji prawodawcy w prawa lub wolności jednostki w ten sposób, by w żadnym wypadku nie była nadmierna, a zatem z wyborem najmniej ograniczających środków. To założenie stanowi istotę zasady proporcjonalności.

4. Ocena zachowania zasady proporcjonalności w testach proporcjonalności

Ocenę adekwatności sankcji polegającej na zwrocie pobranego świadczenia dokonać trzeba według testu proporcjonalności.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało zasadę, w myśl której zarzut braku proporcjonalności wymaga udzielenia odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (**przydatność** normy); 2) czy jest ona niezbędna (**konieczna**) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (**proporcjonalność sensu stricto**). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności²⁸.

z wystąpieniem Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącym zgodności z konstytucją przepisów regulujących wywłaszczenie. Przegląd orzecznictwa kształtującego treść i znaczenie zasady proporcjonalności prezentuje A. Stępkowski, *Między sprawiedliwością a treścią prawa stanowionego: kształtowanie się zasady proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 6/1, s. 107–131.

²⁷ W literaturze podkreśla się, że treść art. 31 ust. 3 Konstytucji ujmując zbyt wąsko zasadę proporcjonalności sprowadzając ją tylko do wymiaru ochrony autonomii jednostek. Tymczasem TK wskazywał także że z zasady tej korzystają także inne podmioty, zwłaszcza jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe itp. Takie szerokie ujęcie widoczne jest także w orzeczeniach TK zapadłych po wejściu w życie Konstytucji. Tak A. Stępkowski, op. cit., s. 130 i powołane tam orzeczenia. Z nowszych jako przykład szerokiego traktowania zasady proporcjonalności można wskazać: wyrok TK z dnia 23.11.2009 r., P 61/08, OTK-A 2009, Nr 10, poz. 150; wyrok TK z dnia 7 października 2015 r., K 12/14, OTK-A 2015, Nr 9, poz. 143.

²⁸ Zob. wyroki TK: z 13.03.2008 r., SK 8/07, OTK-A 2007, nr 3, poz. 26 oraz z 23.04.2008 r., SK 16/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 45.

W kontekście wspólnych polityk i rynku europejskiego należy zwrócić uwagę na dorobek orzecznictwa ETS (a obecnie Trybunału Sprawiedliwości UE), z którego wynika, że ocena proporcjonalności przepisów krajowych, które próbują osiągnąć dozwolony przez prawo wspólnotowe cel, wymaga wyważenia między interesem państwa w osiągnięciu tego celu w stosunku do interesu, jaki ma Wspólnota w zapewnieniu swobody przepływu²⁹ oraz, że środki podjęte przez państwa w celu ochrony koniecznych wymogów muszą być proporcjonalne do osiągnięcia zakładanych celów i muszą ograniczać się do tego, co jest niezbędne do zapewnienia ochrony określonej wartości³⁰. Test proporcjonalności składa się z czterech elementów³¹. Pierwszym elementem jest identyfikacja interesu wspólnotowego. Następnie ocenia się, czy uzasadnienie przepisów krajowych mieści się w pojęciu interesu publicznego, akceptowanego przez ETS. Trzecim elementem jest ocena adekwatności przepisów krajowych do ochrony wskazanego interesu publicznego. Czwartym zaś jest zbadanie ich niezbędności, a więc, czy istnieją mniej restrykcyjne z punktu widzenia wartości uznanych za godne ochrony, sposoby osiągnięcia celu zakładanego przez ustawodawstwo krajowe³². Orzecznictwo Trybunału przyjęło³³, że w każdym przypadku niezbędne jest przeprowadzenie dwóch testów: testu odpowiedniości (adekwatności) oraz testu konieczności. Test **adekwatności** odnosi się do relacji między zastosowanym środkiem a zamierzonym celem. Środek i cel muszą pozostawać między sobą w rozsądnym (*reasonable*) związku. Badając ten element zasady proporcjonalności, Trybunał ocenia negatywnie, z punktu widzenia interesu wspólnotowego, skutki przepisu krajowego jako uzasadnione z punktu widzenia znaczenia zakładanego celu. Test **niezbędności**, zwany także testem mniej restrykcyjnej alternatywy, polega zaś na rozstrzygnięciu kwestii, czy nie ma innych, mniej restrykcyjnych środków, które pozwoliłyby osiągnąć ten sam rezultat oraz, w sytuacji gdy takich środków nie ma, czy podjęty środek nie ogranicza w nadmiernym stopniu praw jednostki. **Ocena sprowadza się do ustalenia czy środki podjęte przez państwo członkowskie nie nakładają na jednostkę ciężarów (obciążeń) zbyt dużych w porównaniu do spodziewanych korzyści.** W literaturze przedmiotu podkreśla się, że można zaobserwować zaostrenie właśnie tego

²⁹ Zob. wyrok ETS C-169/91 *Stoke-on-Trent v. B & Q Plc*, ECR 1992, s. I-6635.

³⁰ Zob. wyrok ETS C-451/99 *Cura Anlagen GmbH v. Auto Service Leasing GmbH*, ECR 2002, s. I-3193, § 31.

³¹ Test proporcjonalności jest różnie formułowany i składa się z różnych elementów. W literaturze wskazuje się np. na test T. Tridimas, Test Gerharda, Test V. Trestenjak. Szerzej zob. R. Lipniewicz, *Zasada proporcjonalności a podatkowe ograniczenia swobod rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” z 2015, zeszyt 4, s. 93–103.

³² Zob. orzeczenie ETS C-154/89 *Komisja v. Francja*, ECR 1991, s. I-659, § 14–15; C-180/89 *Komisja v. Włochy*, ECR 1991, s. I-709, § 17-18; C-198/89 *Komisja v. Grecja*, ECR 1991, s. I-727, § 18–19.

³³ Zob. m.in.: opinię rzecznika generalnego V. Trstenjak z 8.03.2011 r. w sprawie C-10/10 – *Komisja Europejska v. republika Austrii*, ZOTSiS 2011/6B/I-5389-5432 oraz T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, New York 2007, s. 193.

elementu testu proporcjonalności, który coraz częściej stosowany jest w sposób eliminujący możliwość stosowania przepisów, które nadmiernie zmniejszają realizację celów wspólnotowych³⁴.

5. Ocena adekwatności sankcji w działaniu „ułatwianie startu młodym rolnikom”

Uwzględniając powyższe rozumienie sensu i znaczenia zasady proporcjonalności oraz priorytetów i celów realizowanych przez działanie „Ułatwianie startu młodym rolnikom” w ramach PROW trzeba ocenić system sankcji przyjęty stosownie do § 20 cyt. rozporządzenia z 1.10.2007 r., w myśl którego niespełnienie wskazanych tam zobowiązań skutkuje obowiązkiem zwrotu świadczenia wraz z odsetkami, jako nienależnie pobranego.

Przedmiotem przykładowej oceny będą trzy sytuacje, w których zapadły już prawomocne orzeczenia zasądzające zwrot pobranej dotacji wraz z odsetkami, w których wyjątkowo wyraźnie widoczne jest zachwianie reguły proporcjonalności.

Pierwsza sytuacja, dotyczy zobowiązania uzupełnienia specjalistycznego wykształcenia i przedłożenia dokumentów potwierdzających wymagany poziom³⁵. Stan faktyczny na tle którego zapadł wyrok orzekający zwrot całości świadczenia wraz z odsetkami był następujący. Beneficjent był zobowiązany do uzupełnienia wykształcenia w ciągu trzech lat od daty doręczenia decyzji tj. do stycznia 2012 r. Dokument potwierdzający uzyskanie wykształcenia powinien być przedłożony w ARiMR w ciągu 60 dni od dnia upływu 3 lat od dnia doręczenia decyzji tj. do marca 2012 r. Beneficjent ukończył kształcenie w czerwcu 2012 r. (wraz z zakończeniem roku szkolnego). A dokument świadectwa przedłożył w lipcu 2012 r. Podjęcie nauki w terminie późniejszym niż pierwszy możliwy, wynikało z faktu trzymiesięcznej niezdolności do pracy wskutek doznanego wypadku w gospodarstwie i urazu kręgosłupa. Podjęcie nauki było możliwe dopiero z początkiem kolejnego roku szkolnego. Beneficjent nie powiadomił jednak o okolicznościach uzasadniających opóźnienie, w wymaganym terminie tj. 10 dni roboczych od dnia, w którym był w stanie dokonać tej czynności. Dokumenty złożone zostały dopiero w 2011 r., co beneficjent uzasadnił brakiem wiedzy co do terminu powiadomienia. NSA uznał, że zachodzą przesłanki do żądania zwrotu całego świadczenia jako nienależnie pobranego, a w uzasadnieniu podkreślił, że aktualny stan gospodarstwa odpowiedni do wymagań, spełnienie wszystkich innych ustalonych w decyzji wymagań, jak i sam fakt uzyskania wy-

³⁴ Podstawy do takiego stanowiska dają przede wszystkim orzeczenia ETS wydane po zawężeniu formuły Dassonville w sprawie Keck, m.in. C-405/98 Konsumentombudsmannen KO v. Gourment International Products AB, ECR 2001, s. I-1795 oraz C-254/98 Schutzverband gegen unlaute Wettbewerb v. TK-Heimdienst Sass GmbH, ECR 2000, s. I-151.

³⁵ Zob. wyrok NSA, z 10.7.2015, II GSK 1561/14.

kształcenia oraz podnoszone w skardze względy społeczne, pozostają bez wpływu na wyrok. Uchybieniem decydującym o zasądzeniu zwrotu jest bowiem, w opinii Sądu, niezgłoszenie w ustalonym terminie o zaistnieniu okoliczności egzoneracyjnych. Sąd podkreślił, że „w postępowaniu administracyjnym powoływanie się na art. 5 k.c., tj. zasady współżycia społecznego nie znajduje uzasadnienia. Brak jest przepisu, który obligowałby organ, czy też pozostawiał organowi swobodę oceny istniejącego stanu prawnego przy uwzględnieniu tej zasady. Przepisy prawa, które organy w tym postępowaniu stosowały, mają charakter bezwzględnie wiążący, a wobec niewykonania obowiązku ciężącego na beneficjencie [...] organ nie mógł orzec inaczej. [...] Brak jest także przepisu prawa, który pozwalałby sądowi administracyjnemu, badającemu legalność działania organów administracji publicznej, przedłożone mu do kontroli decyzje administracyjne oceniać pod kątem ich zgodności z zasadami współżycia społecznego czy słuszności”. Z powyższego wynika, że NSA nie podjął próby oceny obowiązujących przepisów według zasady proporcjonalności, nie przeprowadził testu adekwatności i konieczności. W konsekwencji mimo, że cele dla jakich wdrożony jest europejski i krajowy program pomocy dla młodych rolników zostały bezsprzecznie zrealizowane, pomoc musiała zostać zwrócona w całości wraz z odsetkami.

Druga sytuacja, dotyczy uchybienia terminu realizacji części inwestycji w związku z uczestnictwem w powiatowym programie ochrony środowiska związanym z likwidacją azbestu³⁶, i również skutkowałą zwrotem całości świadczenia wraz z odsetkami. W tym stanie faktycznym, beneficjent określił w biznesplanie inwestycje na jakie przeznaczone miały zostać uzyskane środki dotacji. Inwestycje miały być przeprowadzone w ustalonym terminie, w wysokości 70% całości dofinansowania tj. w kwocie 35 275 zł. Na podstawie prawidłowo przedłożonych faktur ARiMR uznał wydatki w kwocie 25 064,83 zł. Nie uznała wartość dotyczyła części inwestycji polegającej na wymianie dachu na budynku gospodarczym (obora). Beneficjent zakupił wprawdzie materiały na ten cel, ale nie dokonał wymiany pokrycia dachowego, z uwagi na uczestniczenie w lokalnym programie likwidacji wyrobów budowlanych zawierających azbest. Zgodnie z harmonogramem tego programu, zdjęcie i utylizacja pokrycia azbestowego zostały ustalone i dokonane, ale warunki atmosferyczne (późna jesień) nie pozwoliły na pokrycie dachu. WSA orzekając w przedmiotowej sprawie dokonał badania legalności decyzji, a w uzasadnieniu do wyroku zbył priorytetowe w polityce rolnej UE kwestie ochrony środowiska, stwierdzając, że niedopełnienie obowiązku jest oczywiste, a okoliczności tej nie zmienia fakt skorzystania z możliwości, jakie stwarza wdrożenie programu likwidacji materiałów azbestowych³⁷. Harmonogram tego programu nie zwalniał bowiem beneficjenta z terminowego wykonania zobowiązań wynikających z uczestnictwa w działaniu na

³⁶ Zob. wyrok WSA, z 2.10.2015, V SA/Wa 3095/14.

³⁷ Notabene także dofinansowanych ze środków publicznych dofinansowanych z UE.

rzecz młodych rolników. Orzeczenie nie wskazywało na rozważenie możliwości zastosowania zasady proporcjonalności. Wydaje się też, że w żadnej mierze nie uwzględniało przyjętej przez wspólne polityki europejskie zasady synergii różnych programów i celów uznanych za priorytetowe UE.

Kolejny wyrok zapadł wskutek uchybienia terminu składania dokumentów potwierdzających podleganie ubezpieczeniu w KRUS, wprowadzonej po wydaniu decyzji, normatywnej zmianie tego terminu³⁸. Orzeczone w tym przypadku zwrot wynosił 15% otrzymanej pomocy, ale to nie oznacza że nie została naruszona zasada proporcjonalności. Wątpliwości zasadzają się bowiem w trybie i skutkach zmiany przepisu. Otóż, w dacie doręczenia decyzji przyznającej świadczenie, tj. w listopadzie 2010 r., termin składania zaświadczenia o podleganiu rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu określony był na 60 dni, od dnia upływu 3 lat od dnia wypłaty świadczenia. Pomoc została wypłacona 24 lutego 2011 r. Zmiana terminu zgłoszenia dokonana została rozporządzeniem z 3 października 2011 r. w ten sposób, że okres 3 lat skrócono do 12 miesięcy. W nowym terminie zaświadczenie powinno zostać złożone w dniu 24 kwietnia 2012 r. Beneficjent złożył je w dniu 11 maja 2012 r., ale kwestionował zasadność zastosowania dokonanej zmiany względem niego. Rozstrzygnięcie WSA dokonane zostało w trybie ponownego rozpoznania sprawy po rozpatrzeniu przez NSA, zatem WSA związany był wytycznymi zawartymi w wyroku NSA sygn. GSK 864/13, zwracającym sprawę do ponownego rozpoznania. WSA podkreślił jednak, że konsekwencje zasady trwałości decyzji, polegają na tym, że nie jest dopuszczalna automatyczna modyfikacja istotnych warunków tego aktu administracyjnego przez regulacje zawarte w akcie normatywnym, zwłaszcza w akcie niższego szczebla jakim jest rozporządzenie ministra. WSA podkreślił też, że podobna sprawa została już przez NSA odmiennie rozstrzygnięta tj. na korzyść beneficjenta³⁹. Abstrahując od problematyki niejednolitego orzecznictwa NSA, które bardzo mocno wpływa na praktykę stosowania prawa, warto jednak zwrócić uwagę, że reguła adekwatności w analizowanym rozstrzygnięciu NSA i WSA nie została uwzględniona. Na tle przytoczonego wyroku, nasuwa się też refleksja natury bardziej ogólnej, co do zasadności tworzenia i funkcjonowania baz danych dla potrzeb rolnictwa. Podkreślić należy, że zarówno na potrzeby Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, agencji rolniczych a zwłaszcza ARiMR, KRUS i innych organów administracji rolnej tworzone są liczne rejestry i bazy danych obsługiwanych przez rzeszę urzędników i pracowników personelu pomocniczego. Ustalenie czy beneficjent był zarejestrowany we właściwym rejestrze przez wymagany okres, może i powinno być kontrolowane urzędowo z wykorzystaniem istniejących systemów informatycznych. Za spójne ich działanie, aktualność, dostępność i przepływ danych odpowiadają właściwe organy administracji rolnej, i to na nich, a nie na rolniku powinien spoczywać obowiązek rzetelnego

³⁸ Zob. wyrok WSA z 12.03.2015, V SA/Wa 3231/14.

³⁹ Tak NSA w wyroku z 24.09.2014, II GSK 1237/13.

nadzoru i kontroli. Nałożenie na beneficjenta obowiązku przedkładania w ściśle określonych terminach zaświadczeń z różnych publicznych rejestrów nie znajduje uzasadnienia w istniejących realiach, może być ocenione jako nadmierne obciążenie obowiązkami administracyjnymi, których naruszenie stanowi przesłankę do nakładania drastycznych sankcji finansowych.

6. Wnioski końcowe

Formułowanie wniosków końcowych rozpocząć wypada od odwołania się do dorobku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego funkcji zasady proporcjonalności.

W prawie administracyjnym zasada proporcjonalności związana jest z wykonywaniem uprawnień dyskrejonalnych przysługującym władzom publicznym. Organy władzy wykonując swoje uprawnienia nie mogą czynić tego w sposób nadmiernie obciążający obywateli lub inne jednostki. Przepisy, które nie mogą przejść testu konieczności stanowią nieuzasadnione naruszenie praw obywatelskich, ponieważ są szersze i bardziej obciążające niż muszą być. Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że prawo karne w zwalczaniu zachowań społecznie niepożądanych musi stanowić *ultima ratio*⁴⁰. Oznacza to, że sięganie do instrumentów prawnokarnych uzasadnione jest tylko wtedy, gdy pożądanego celu nie można osiągnąć w żaden inny sposób. Zaś badanie zaskarżonej regulacji w aspekcie proporcjonalności wymaga ustalenia, czy prowadzi ona do zamierzonych skutków prewencyjnych, czy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego oraz czy jej efekty są proporcjonalne do ciężarów, nakładach na podmiot. Odpowiedź na oba pytania musi być negatywna. TK podkreślił, że osiągnięty efekt karny lub fiskalny, choć w pełni legalny, nie może być nieproporcjonalny do nałożonego ciężaru⁴¹.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że konstrukcja sankcji jaka została przyjęta w działaniu „ułatwienie startu młodym rolnikom”, nie spełnia reguły proporcjonalności zwłaszcza zaś reguły adekwatności sankcji. Może bowiem być źródłem nadmiernego obciążenia i zbyt daleko idących konsekwencji finansowych dla osób uczestniczących w działaniu. Brak możliwości oceny przyczyn i okoliczności powstałych uchybień, w sytuacji gdy co do zasady cel świadczenia został osiągnięty, wydaje się niesprawiedliwy i nieuzasadniony. Skutkuje poczuciem rozczarowania czy zniechęcenia i upowszechnianiem wśród ewentualnych uprawnionych braku zainteresowania

⁴⁰ Zob. wyrok TK z 9.10.2001, SK 8/00, OTK 2001, nr 7, poz. 211.

⁴¹ Wyrok TK z 29.06.2005 r., SK 34/04, OTK-A 2005, nr 6, poz. 69. Orzeczenie zapadło na tle oceny zasadności orzeczenia przepadku mienia użytego do przestępstwa, przez osobę nie będącą właścicielem. TK ocenił, że zastosowana sankcja przepadku rzeczy, jest nieproporcjonalna dla właściciela rzeczy, zwłaszcza że może prowadzić do zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej.

w ubieganiu się o środki wsparcia. Konieczność zwrotu pobranych świadczeń wraz z odsetkami powoduje konieczność podjęcia innej pracy zarobkowej, nader często poza granicami kraju, a w konsekwencji definitywnego odejścia z rolnictwa i migrację z obszarów wiejskich. Wszystkie zatem cele społeczne, środowiskowe, kulturowe i modernizacyjne polityki strukturalnej realizowane w powiązaniu z działaniem „ułatwianie startu młodym rolnikom” zostają zniweczone. Konsekwencje rygorystyki regulacji pozostają także w sprzeczności z wnioskami jakie sformułował Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w sprawie przyszłości młodych rolników w Europie⁴². W opinii Komitetu opartej na danych statystycznych i badaniach społecznych, następuje bardzo widoczny spadek liczby młodych rolników i pogłębia się proces porzucania działalności rolniczej. W Europie na 9 rolników w wieku ponad 55 lat przypada tylko jeden rolnik poniżej 35 roku życia, co daje proporcję 9:1. W Portugalii, Hiszpanii czy Włoszech proporcje są jeszcze gorsze i wynoszą 20:1. Komitet podkreśla, że zwiększenie produktywności gospodarstw nie zrekompensuje spadku liczby osób pracujących w rolnictwie. Dlatego zaleca by upraszczać i wspierać możliwości podejmowania działalności rolniczej przez młodych rolników, przyspieszać wymianę pokoleniową, wspierać dostęp do nieruchomości rolnych, wiedzy, innowacji oraz kredytów. Podkreśla też, że działania programowe na rzecz młodych rolników muszą stać się faktycznym priorytetem instytucji europejskich i krajowych.

Należy zgodzić się wnioskami Komitetu i potraktować jako argument za zmianą obowiązujących regulacji, które w obecnym brzmieniu nie dają zbyt wielu możliwości rozstrzygnięcia na korzyść beneficjentów. Jako wyjątek można tu powołać wyrok WSA w Warszawie z dnia 19.5.2015 r. sygn. V SA/Wa275/15, w którym zapadło rozstrzygnięcie na korzyść beneficjenta. Przedmiotem sporu były rozliczenia finansowe z tytułu prowadzonej inwestycji polegającej na nabyciu nieruchomości rolnych w ogólnej kwocie 35 000, z której organy ARiMR zakwestionowały kwotę 861 zł. Różnica wynikała z niezaliczenia do kosztów kwalifikowanych zakupu działki siedliskowej i urządzenia agrotechnicznego – ładowacza. W uzasadnieniu WSA zwrócił uwagę, że beneficjent prawidłowo wykorzystał ponad 98% dotacji, zaś w przypadku zakupu za zakwestionowaną kwotę 861 zł, obszar gospodarstwa powiększyłby się 0,0381 ha tj. 381 m². W kontekście negatywnych skutków jakie oznaczałoby uznanie takiego rozliczenia, WSA odwołał się wprost do zasady proporcjonalności oraz pomocniczo do rzymskiej zasady „*ius est ars boni et aequi*” która oznacza, że „prawo jest sztuką stosowania tego co dobre i słuszne”⁴³. Należy się też zgodzić z formuło-

⁴² Opinia 2011/C376/04, Dz.U. UE C 2011.376.19 z dnia 2011.122.22.

⁴³ Paremia sformułowana została przez rzymskiego prawnika Celsusa, a przytoczona przez Ulpiana D.1.1.1., odnosi się do najbardziej podstawowych aspektów moralnych prawa. Oznaczała ogólną dyrektywę, że wartości dobra (*bonum*) i słuszności (*aequum*) stanowią dla systemu prawa wartości fundamentalne, a prawo powinno być interpretowane i stosowane zawsze z ich uwzględnieniem. Tak WSA w uzasadnieniu do wyroku V SA/Wa 275/15.

waną przez piśmiennictwo tezą, że w takim rozumieniu zasada proporcjonalności stanowi permanentną część współczesnych stosunków społecznych⁴⁴.

Literatura

- Frąckowiak-Adamska A., *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Oficyna 2009.
- Garlicki L., *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” nr 10.
- Lichorowicz A., *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996.
- Lipniewicz R., *Zasada proporcjonalności a podatkowe ograniczenia swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 4/2015.
- Maliszewska-Nienarowicz J., *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie” 1/2006.
- Stępkowski A., *Między sprawiedliwością a treścią prawa stanowionego. Kształtowanie się zasady proporcjonalności*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 1/2006.

Streszczenie

Mechanizmy zachęcające do rozpoczęcia działalności rolniczej przez młodych rolników, uznawane są za priorytety polityki rolnej Unii Europejskiej. Oczywistość celów i potrzeb WPR realizowanych za pośrednictwem działań na rzecz młodych rolników, na gruncie prawa polskiego ulega daleko idącym komplikacjom, gdy uwzględni się reguły prawne jakie kształtują zasady rozliczania uzyskanych środków finansowych oraz obowiązujący system sankcji, w sytuacji uznania, że płatność została pobrana nienależnie. Toczące się liczne postępowania przed właściwymi organami nakazują postawić pytanie o zasadność wdrożonych rozwiązań prawa polskiego oraz ich ocenę w świetle zasady proporcjonalności.

Słowa kluczowe

pomoc dla młodych rolników, sankcje, zasada proporcjonalności

Proportionality of sanctions in multiannual RDP measures „Facilitating the start of young farmers”

Abstract

Mechanisms of supporting young farmers in European Union are priorities of the Common Agricultural Policy. The study presents an analysis of the support system implemented in Poland within the Rural Development Programme for

⁴⁴ Szerzej zob. monografię A. Frąckowiak-Adamskiej, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Oficyna 2009 oraz R. Lipniewicz, *Zasada proporcjonalności a podatkowe ograniczenia swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, z. 4, s. 93–103.

the years 2007–2013 and 2014–2020. The paper also deals with the problem of young farmers in Poland at the background of the specific restrictions of Polish law presented from the perspective of the effectiveness and the principle of proportionality.

Key words

aid to young farmers, sanctions, the principle of proportionality

Dr hab. Marcin Wiącek

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

Upoważnienia do wydawania rozporządzeń w ustawie o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW w ramach PROW na lata 2014–2020

1. Problematyka przyznawania różnego rodzaju środków czy dofinansowań z funduszy unijnych jest uregulowana zarówno na poziomie prawa UE, jak i prawa krajowego państw członkowskich. Rodzi to rozmaite problemy prawne z tego powodu, że w poszczególnych państwach UE obowiązują regulacje konstytucyjne dotyczące systemu źródeł prawa krajowego. Wykonywanie zobowiązań wynikających z prawa unijnego, wymagające ustanowienia krajowych aktów prawnych, powinno odbywać się zgodnie z regulacjami konstytucyjnymi. Odnosi się to zwłaszcza do zagadnienia relacji między aktem parlamentu (ustawą) a aktami wydawanymi przez organy władzy wykonawczej (np. rozporządzeniami). Ustawa jest aktem mającym legitymację demokratyczną, wydawanym w skomplikowanej i wieloetapowej procedurze, obejmującej m.in. konsultacje społeczne, debatę nad poprawkami czy możliwość uruchomienia kontroli konstytucyjności ustawy przed jej wejściem w życie. Z kolei cechą aktów wykonawczych do ustaw jest znacznie prostsza i szybsza – ale jednocześnie mniej demokratyczna – procedura ich wydawania.

W odniesieniu do regulacji prawnych implementujących prawo UE bądź stanowiących krajową „obudowę” proceduralno-instytucjonalną uprawnień lub obowiązków jednostek wynikających z norm unijnych, można powiedzieć, że są to regulacje w istocie wykonawcze wobec prawa unijnego. Państwo członkow-

skie dysponuje w tym zakresie ograniczoną swobodą prawodawczą. Zadaniem państwa członkowskiego jest bowiem przełożenie norm unijnych na regulacje krajowe, odpowiednie ich wkomponowanie w prawodawstwo krajowe, a także zapewnienie normom unijnym dostatecznej efektywności¹.

Z przedstawionych wyżej względów można postawić tezę, że przepisy prawa krajowego stanowiące wykonanie zobowiązań unijnych lub określające procedury, które mają zagwarantować odpowiednie stosowanie prawa unijnego, co do zasady nie potrzebują aż tak silnej legitymacji demokratycznej, jak ma to miejsce w przypadku klasycznej krajowej regulacji prawnej. Wynika to z faktu, że swoboda krajowego prawodawcy jest w dużym stopniu ograniczona regulacjami unijnymi, a odstępianie od zobowiązań unijnych lub niezapewnienie normom unijnym dostatecznej efektywności może skutkować zarzutem naruszenia prawa UE.

2. Określony w Konstytucji RP system źródeł prawa nie jest optymalny z punktu widzenia potrzeb, jakie pojawiły się po przystąpieniu Polski do UE. Pewne problemy mogłoby rozwiązać wprowadzenie do Konstytucji możliwości wydawania przez rząd aktów (rozporządzeń) o mocy ustawy w tych sferach, w których Polska jako kraj członkowski UE nie ma szerokiej swobody prawodawczej².

W świetle Konstytucji system źródeł prawa w Polsce opiera się na zasadach – po pierwsze, podziału na źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa wewnętrznego; po drugie, zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego; po trzecie, prymatu ustawy w systemie źródeł prawa. Oznacza to, że w polskim systemie prawnym w zasadzie nie może funkcjonować regulacja prawna, która nie będzie miała oparcia w ustawie. Innymi słowy, norma prawna może być wyrażona bądź bezpośrednio w ustawie, bądź w akcie wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego (w szczególności w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy, o którym mowa w art. 92 Konstytucji)³. Nie istnieje możliwość – nawet gdy byłoby to celowe z punktu widzenia zapewnienia właściwego wykonania czy efektywności prawa UE – wydawania przez polskie organy władzy publicznej aktów prawnych niemieszczących się w systemie źródeł prawa określonym przez Konstytucję. Podkreślił to w szczególności Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11, stwierdzając m.in., że jeden z przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴ jest niezgodny z art. 87 Konstytucji (zawierającym katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego) „przez to, że dopuszcza uregulowanie praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru

¹ Por. J. Trzcziński, M. Wiącek, *W sprawie wprowadzenia do Konstytucji RP instytucji rozporządzenia z mocą ustawy w celu implementacji prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja – Rząd – Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 342.

² Zob. J. Trzcziński, M. Wiącek, *W sprawie wprowadzenia...*, s. 340 i nast.

³ Por. wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98.

⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz. 1241.

projektów finansowanych z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa”.

Z drugiej strony w praktyce i w orzecznictwie od pewnego czasu dopuszcza się rozluźnienie restryktywnych wymogów płynących z zasady prymatu ustawy w sytuacji, gdy w grę wchodzi konieczność zapewnienia wykonania lub odpowiedniej efektywności prawu unijnemu. Chodzi, mówiąc najogólniej, o możliwość zamieszczenia w ustawowym przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia odesłania do aktu prawa unijnego⁵. Jest to, do pewnego stopnia, zerwanie z wymogiem zamieszczenia w ustawie wszystkich bez wyjątku elementów normy upoważniającej do wydania rozporządzenia. W tym sensie można powiedzieć, że przystąpienie Polski do UE wymusiło przyjęcie nowego spojrzenia na zasady konstytucyjne określające system źródeł prawa w RP. Impulsem do zmiany w sferze orzeczniczej był wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2012 r., sygn. akt II GSK 334/11. W orzeczeniu tym NSA stwierdził m.in., że „w sytuacji, gdy ustawa implementująca przekazuje do uregulowania w rozporządzeniu określoną sprawę, a sprawa ta jest unormowana również w przepisach implementowanego aktu prawa europejskiego, to konieczne jest uwzględnienie tych przepisów prawa europejskiego w treści rozporządzenia. Nakaz ten nie musi być przy tym wypowiedziany *expressis verbis* w treści ustawy (czy przepisu upoważniającego), lecz jest implikacją funkcji, jaką pełni rozporządzenie w systemie źródeł prawa RP”⁶.

Przedstawione wyżej stanowisko NSA podzielił – aczkolwiek nie bez zastrzeżeń – Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 30 lipca 2013 r., sygn. akt U 5/12, Trybunał wyjaśnił: „Nie negując generalnie możliwości wykorzystania dostatecznie precyzyjnych przepisów pochodnego prawa unijnego w procesie rekonstrukcji elementów upoważnienia ustawowego (art. 92 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 91 ust. 3 Konstytucji), a zwłaszcza wydobywania z przepisów dyrektyw szczegółowych wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego wydanego na podstawie ustawy implementującej dyrektywę (por. wyrok NSA z 31 stycznia 2012 r., sygn. akt II GSK 334/11, niepubl.), Trybunał podkreśla, że stanowiące część systemu prawa obowiązującego w Polsce pochodne prawo unijne nie może zastąpić obowiązku ustawodawcy krajowego do prawidłowego sformułowania przepisu upoważniającego, a już w szczególności do precyzyjnego zdefiniowania przedmiotu regulacji wykonawczej. [...] dopuszczalność implementacji prawa unijnego do krajowego porządku prawnego nie tylko w ustawie, ale również w rozporządzeniu, nie znosi ciężącego na ustawodawcy obowiązku przestrzegania Konstytucji w zakresie rozdziału materii między ustawę

⁵ Por. m.in. S. Biernat, *Wpływ prawa Unii Europejskiej na źródła prawa administracyjnego i procedurę prawodawczą*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2014, s. 584.

⁶ Zob. też W. Brzozowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 31 stycznia 2012 r. (sygn. akt II GSK 334/11)*, „Przegląd Sejmowy” 2/2015, s. 173 i nast.

a rozporządzenie oraz formalnych podstaw stanowienia aktów wykonawczych do ustawy. Innymi słowy ustawodawca może implementować dyrektywę do krajowego porządku prawnego również za pośrednictwem rozporządzeń, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji, niemniej jednak dopuszczalne jest to wyłącznie wówczas, gdy w ustawie będzie zasadniczy trzon regulacji implementującej dyrektywę, zaś upoważnienie do wydania rozporządzenia będzie spełniało wymagania wyrażone w art. 92 Konstytucji”.

Z powyższego wynika, że – niezależnie od tego, w jakim stopniu dana ustawa jest powiązana z potrzebą wykonywania zobowiązań unijnych – zawarte w takiej ustawie upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych powinny spełniać minimalne wymogi określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Chodzi przede wszystkim o – po pierwsze – wymóg odpowiednio precyzyjnego wskazania przedmiotu rozporządzenia – po drugie – o nakaz właściwego podziału materii między ustawę a rozporządzenie, tak aby rozporządzenie nie utraciło charakteru wykonawczego wobec ustawy, a także – po trzecie – o nakaz sformułowania w ustawie wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.

3. Ustawa o EFRROW⁷ nie jest w sensie ścisłym ustawą implementacyjną, lecz jej zadaniem jest stworzenie odpowiedniego „otoczenia” proceduralno-institutionalnego w celu sprawnego i efektywnego rozdysponowywania środków unijnych przeznaczonych na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich.

W ustawie o EFRROW jest zamieszczonych 10 przepisów upoważniających do wydania rozporządzeń. Chodzi o art. 10 ust. 4, art. 18, art. 41, art. 42 ust. 6, art. 43 ust. 6, art. 44, art. 50, art. 54, art. 55 ust. 4 i art. 58.

3.1. Pierwszym problemem, do którego należy się odnieść, jest zakres zagadnień przekazanych do uregulowania w rozporządzeniach. Mówiąc ogólnie, w naszym obecnym prawodawstwie istnieje problem odsyłania do uregulowania w rozporządzeniach szczegółowych zasad, trybów czy procedur realizowania pewnych uprawnień lub obowiązków jednostek. Tego typu upoważnienia są w praktyce formułowane, mimo pewnego sceptycyzmu ze strony zarówno doktryny, jak i orzecznictwa⁸. Wszak – po pierwsze – rozporządzenie powinno mieć charakter rzeczywiście wykonawczy względem ustawy i nie powinno w sposób samodzielny regulować całego kompleksu zagadnień pominiętych lub tylko szczątkowo określonych w ustawie⁹. Po drugie – rozporządzenia określające szczegółowe zasady, tryby czy procedury realizowania pewnych uprawnień odnoszą się najczęściej do sfer, w których Konstytucja wprowadza zasadę tzw.

⁷ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2017 r., poz. 562 ze zm.).

⁸ Por. np. wyrok TK z dnia 30 lipca 2013 r., sygn. akt U 5/12.

⁹ Por. np. orzeczenie TK z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97.

wyłączności ustawy. Chodzi przede wszystkim o art. 31 ust. 3, który mówi o dopuszczalności ograniczania wolności lub praw konstytucyjnych „tylko w ustawie”, a także – w odniesieniu do dysponowania środkami publicznymi (a fundusze unijne do takich bez wątplenia należą) – art. 216 ust. 1, zgodnie z którym „Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie”.

Jednak z drugiej strony, przerost regulacji ustawowej może prowadzić do skutków niekorzystnych zarówno z punktu widzenia praw jednostki, jak i interesu publicznego. Kilkusetstronicowa ustawa, regulująca wszystkie szczegółowe zasady i procedury realizowania zawartych w niej norm prawa materialnego, mogłaby być rażąco nieczytelna, co jest sytuacją niepożądaną z punktu widzenia zasad pewności i określoności prawa (wywodzonych z art. 2 Konstytucji). Ponadto mogłaby to być ustawa dysfunkcyjna, uniemożliwiająca organom władzy wykonawczej elastyczne, i często opierające się na wiedzy specjalistycznej, reagowanie na pojawiające się problemy w zakresie realizacji zawartych w ustawie uprawnień czy obowiązków. Odpowiednio sformułowane przepisy upoważniające do wydawania rozporządzeń minimalizują zaś takie ryzyko¹⁰.

W mojej ocenie upoważnienia zawarte w ustawie o EFRROW co do zasady odpowiadają powyższemu standardowi konstytucyjnemu. Są to upoważnienia dosyć szerokie, zwłaszcza upoważnienie zawarte w art. 45 ust. 1, przyznające ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi, kompetencję do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania wypłaty lub zwrotu środków pomocowych, przyznawanych w ramach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Trudno jednak wyobrazić sobie wyczerpujące uregulowanie w ustawie wszystkich procedur przyznawania pomocy w ramach poszczególnych działań, poddziałań lub typów operacji objętych programem rozwoju obszarów wiejskich. Ustawa o EFRROW zawiera liczne przepisy, w tym przepisy proceduralne, dotyczące przyznawania i wypłaty pomocy (zob. art. 14 i nast.). Upoważnienie zawarte w art. 45 tej ustawy jest więc racjonalnym i, jak się wydaje, koniecznym kompromisem między zasadą wyłączności ustawy a potrzebami zapewnienia efektywnego rozdysponowywania środków unijnych przeznaczonych na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich.

Pragnę natomiast podkreślić, że dopuszczalność względnie szerokiego odeśnięcia do rozporządzenia w zakresie szczegółowych zasad, trybu czy postępowania powinna być równoważona kwalifikowaną powściągliwością legislacyjną ze strony autora rozporządzenia. Wątpliwości co do tego, czy dana kwestia może czy nie może być uregulowana w rozporządzeniu, należy rozstrzygać jako nie-

¹⁰ W literaturze trafnie wskazuje się, że „spójność i przejrzystość systemu prawa, a co za tym idzie poczucie bezpieczeństwa prawnego jednostek (art. 2 Konstytucji), przemawiają za tym, aby ustawa nie była obciążona regulacjami technicznymi i drugorzędnymi oraz zapewniała odpowiednią elastyczność w procesie jej stosowania”. A. Krzywoń, *Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy wobec możliwości jej realizacji we współczesnym systemie źródeł prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2/2014, s. 34.

udzielenie w danej sferze kompetencji prawodawczej¹¹. W szczególności, jeśli ustawa lub prawo UE formułują przesłanki czy warunki uzyskania lub utraty określonych uprawnień, to niedopuszczalne jest wprowadzanie w rozporządzeniu dodatkowych przesłanek lub warunków. Wówczas bowiem dochodzi do zerwania więzi funkcjonalnej między ustawą a rozporządzeniem, rozporządzenie traci swój charakter wykonawczy i staje się aktem samoistnym, co jest wykluczone przez Konstytucję¹².

Na tym tle należy odnotować, że wymóg spełnienia warunków określonych w rozporządzeniach wydanych na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy o EFRROW, jest ujęty jako jedna z przesłanek przyznania pomocy lub pomocy technicznej. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ww. ustawy pomoc jest przyznawana, „jeżeli są spełnione warunki przyznania pomocy określone [...] w przepisach wydanych na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 1”. Umowa o przyznaniu pomocy jest nieważna m.in. „w przypadku, gdy sprzeciwia się [...] przepisom wydanym na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 1”. Z kolei zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 1 pomoc techniczna jest przyznawana, „jeżeli są spełnione warunki przyznania pomocy technicznej określone [...] w przepisach wydanych na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 2”. Powyższe przepisy odsyłające zawarte w ustawie o EFRROW nie mogą być jednak interpretowane w oderwaniu od art. 45 ust. 1 tej ustawy, który upoważnia ministra do określenia w rozporządzeniu wyłącznie „szczegółowych warunków” m.in. przyznawania pomocy i pomocy technicznej, sprecyzowanych ponadto w art. 45 ust. 1 pkt 1 lit. a–f. Dodatkowo art. 23 ust. 1 in fine i ust. 2 pkt 1 ustawy o EFRROW wskazują, że w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 1 powinny być określone terminy składania wniosków, o których mowa w tym przepisie. Jeszcze raz należy podkreślić, że w świetle konstytucyjnych założeń systemu źródeł prawa w RP, rolą rozporządzenia nie jest formułowanie nowych, to znaczy pozaustawowych i wykraczających poza prawo UE, przesłanek materialnoprawnych przyznawania czy odbierania świadczeń, o których mowa w ustawie o EFRROW. Upoważnienie do określenia w rozporządzeniu „szczegółowych warunków i trybu” opiera się na założeniu, że warunki i tryb o charakterze podstawowym (ogólnym) są określone w samej ustawie, ewentualnie w prawie unijnym, a rolą rozporządzenia jest ich doprecyzowanie, a nie uzupełnianie.

3.2. Kolejnym zagadnieniem, ważnym z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania, jest obowiązek zamieszczenia w upoważnieniu ustawowym do wydania rozporządzenia tzw. wytycznych dotyczących treści tego rozporządzenia (art. 92 ust. 1 Konstytucji). Celem wytycznych jest ograniczenie swobody organu wydającego rozporządzenie. Wytyczne są w konsekwencji wzorcem

¹¹ Por. np. orzeczenie TK z dnia 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86.

¹² Por. M. Wiącek, komentarz do art. 92 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz Art. 87–243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2016, s. 189.

oceny legalności i konstytucyjności rozporządzenia w postępowaniu sądowym i w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W orzecznictwie dopuszcza się, i nie powinno to budzić wątpliwości, że wytyczne mogą być odczytywane nie tylko na podstawie przepisu zawierającego upoważnienie do wydania rozporządzenia, ale także na podstawie innych przepisów ustawy¹³. Innymi słowy, art. 92 ust. 1 Konstytucji wyraża nakaz zamieszczenia w ustawie nie tyle przepisu, co normy upoważniającej do wydania rozporządzenia, a norma taka może być – zgodnie z ogólnymi zasadami wykładni prawa – wywodzona z kilku przepisów ustawy. Wiele kontrowersji budzi natomiast możliwość poszukiwania wytycznych w ustawach innych niż ustawa zawierająca upoważnienie. Trybunał Konstytucyjny, co do zasady, wyklucza taką możliwość¹⁴.

Jak wskazano we wcześniejszej części niniejszego opracowania, w orzecznictwie dopuszcza się, w przypadku ustaw implementujących prawo UE, wywodzenie wytycznych dotyczących treści rozporządzenia nie tylko z samej ustawy zawierającej upoważnienie do wydania rozporządzenia, lecz także z implementowanych tą ustawą regulacji unijnych. Ustawa o EFRROW nie jest, o czym już była mowa, ustawą *stricte* implementacyjną, ale przyczyny, które przemawiają za złagodzeniem rygorystycznej interpretacji art. 92 Konstytucji, są takie same jak w przypadku ustawy implementacyjnych. Chodzi wszak o zapewnienie efektywności i prawidłowego wykonania prawa UE.

Z tych przyczyn, przepisy upoważniające zawarte w ustawie o EFRROW powinny być odczytywane z uwzględnieniem regulacji unijnych – nie tylko tych, do których bezpośrednio odsyłają, ale również wszystkich aktów wskazanych w art. 1 ustawy. Istotnym zagadnieniem, które może być tu tylko zasygnalizowane, jest zasadność i dopuszczalność wykorzystywania w interpretacji przepisu upoważniającego również postanowień samego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Moim zdaniem nie da się tego wykluczyć, natomiast jest to zagadnienie szersze, wymagające analizy charakteru prawnego PROW, co wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

Podsumowując ten wątek, uważam, że w sytuacji niezgodności rozporządzenia, wydanego na podstawie ustawy o EFRROW, z przepisem aktu prawa UE wskazanego w art. 1 ustawy – a tym bardziej z przepisem, który został wymieniony w samym upoważnieniu do wydania rozporządzenia – dochodzi do naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji. Sąd powinien wówczas odmówić zastosowania takiego przepisu rozporządzenia (i w konsekwencji np. uchylić decyzję czy innego typu akt wydany na jego podstawie), zaś w przypadku zaskarżenia takiego przepisu do Trybunału Konstytucyjnego powinien zapaść wyrok o jego niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W praktyce możemy mieć do czynienia również z sytuacją odwrotną. Może się bowiem okazać, że rozporządzenie zawiera regulację nieznaną jedną

¹³ Zob. np. wyrok TK z dnia 10 września 2010 r., sygn. akt P 44/09.

¹⁴ Zob. np. wyrok TK z dnia 23 listopada 2010 r., sygn. akt P 23/10.

znacznego „punktu zaczepienia” w przepisie upoważniającym, natomiast jest to regulacja konieczna, dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania unijnych przepisów dotyczących wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Nie można wówczas wykluczyć, że – w zależności od specyfiki danej sprawy – okoliczność ta będzie „ratowała” konstytucyjność rozporządzenia. Oczywiście, o czym była już mowa, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem niedopuszczalne jest domniemywanie kompetencji prawodawczej przez organ wydający rozporządzenie wykonawcze do ustawy. Zakaz ten należy jednak odczytywać z uwzględnieniem wartości, jaką jest prawidłowe i efektywne wykonywanie zobowiązań płynących z członkostwa Polski w UE.

3.3. Ostatnim zagadnieniem, które powinno być zasygnalizowane w tym opracowaniu, jest iluzoryczność niektórych wytycznych zawartych w przepisach ustawy o EFRROW. Od lat w nauce wskazuje się, że odwoływanie się w przepisach upoważniających do wartości czy zasad, które twórca rozporządzenia i tak musiałby uwzględnić, jest zbędne, i jest w istocie pozorowaniem ograniczania swobody prawodawczej organu upoważnionego do wydania rozporządzenia¹⁵. Dlatego też negatywnie należy ocenić zamieszczanie w przepisach upoważniających ustawy o EFRROW takich fragmentów jak np.: „zapewnienie prawidłowości, skuteczności i efektywności zarządzania” (art. 10 ust. 4), „aby stosowanie tego trybu prowadziło do lepszego wykorzystania środków” (art. 18 ust. 3), „zapewnienie prawidłowej realizacji programu” (art. 45 ust. 1 pkt 1 *in fine*), „zapewnienie wysokiej jakości doradztwa” (art. 54). Przedstawione sformułowania są klasycznym przykładem pozornych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, niemających w zasadzie żadnego znaczenia prawnego.

4. Przepisy upoważniające do wydania rozporządzeń, które są zawarte w ustawie o EFRROW, dobrze obrazują niektóre problemy konstytucyjne, jakie pojawiły się w związku z przystąpieniem Polski do UE. Przepis art. 92 Konstytucji był tworzony w określonym momencie historycznym, kiedy zarówno w orzecznictwie, jak i w nauce prawa sceptycznie podchodzono do rozbudowywania kompetencji prawodawczych egzekutywy. Zresztą wspomniany przepis konstytucyjny jest w znacznej mierze inspirowany dorobkiem orzecznictwem TK, w tym orzecznictwem pochodzącym z okresu PRL.

Przystąpienie Polski do UE wymusiło jednak potrzebę przyjęcia nowego spojrzenia na problematykę systemu źródeł prawa w RP. Nie negując zasady prymatu ustawy, będącej jednym z fundamentalnych założeń twórców Konstytucji, trzeba dostrzec, że w licznych dziedzinach prawa niemożliwe byłoby zapewnienie prawu unijnemu odpowiedniego poziomu efektywności bez przyznania egzekutywie kompetencji prawodawczych.

¹⁵ Zob. np. W. Brzozowski, *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przeгляд Sejmovy” 4/2013, s. 75.

Literatura

- Biernat S., *Wpływ prawa Unii Europejskiej na źródła prawa administracyjnego i procedurę prawodawczą*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2014.
- Brzozowski W., *Glosa do wyroku NSA z dnia 31 stycznia 2012 r. (sygn. akt II GSK 334/11)*, „Przegląd Sejmowy” 2/2015.
- Brzozowski W., *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy” 4/2013.
- Krzywoń A., *Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy wobec możliwości jej realizacji we współczesnym systemie źródeł prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2/2014.
- Trzeciński J., Wiącek M., *W sprawie wprowadzenia do Konstytucji RP instytucji rozporządzenia z mocą ustawy w celu implementacji prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja – Rząd – Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Wiącek M., *Komentarz do art. 92 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Tom 2. Komentarz Art. 87–243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2016.

Streszczenie

Artykuł dotyczy upoważnień do wydawania rozporządzeń w niektórych przepisach ustawowych z zakresu prawa rolnego. Autor analizuje zgodność tych upoważnień z regulacjami konstytucyjnymi, a przede wszystkim z art. 92 Konstytucji. Zdaniem Autora przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało konieczność reinterpretacji niektórych przepisów konstytucyjnych określających system źródeł prawa w Polsce, w tym przepisów określających relację rozporządzeń do ustaw.

Słowa kluczowe

Rozporządzenie wykonawcze do ustawy; upoważnienie do wydania rozporządzenia; Konstytucja; prawo polskie a prawo Unii Europejskiej; interpretacja Konstytucji

Authorizations to Issue Regulations Contained in the Act on the Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development within the Framework of the Rural Development Programme 2014–2020

Abstract

The Article concerns the authorizations to issue regulations (i.e. governmental sub-statutory acts) contained in certain legal provisions on rural law. The Author analyzes whether these authorizations are consistent with constitutional norms, in particular with Article 92 of the Constitution. In the Author's opinion, Poland's accession to the European Union led to the necessity of reinterpretation of some constitutional provisions concerning the sources of law in Poland, including provisions defining the relation of regulations and Acts of Parliament.

Key words

Executive Organs' Regulations Implementing Statutes; Authorization to Issue a Regulation; Constitution; Polish Law and European Law; Interpretation of the Constitution

Prof. dr hab. Mariusz Jabłoński

Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Jawność informacji o dopłatach (pomocy publicznej) realizowanych przez ARiMR ze środków unijnych i krajowych a ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa – uwagi na tle dotychczasowej praktyki udostępniania informacji publicznej

1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 ustawy z 9 maja 2008 r.¹ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa² jest państwową osobą prawną, realizującą ustawowo zdefiniowane zadania (por. art. 4–6c ustawy)³, które z istoty swej mają charakter zadań publicznych. Jak wskazuje na to sama Agencja: „w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa na lata 2014–2020

¹ Tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1512 ze zm.

² Agencja przejęła środki finansowe i inne mienie oraz zobowiązania i wierzytelności finansowe Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużania Rolnictwa, szerzej na temat powstania i pierwotnego modelu rozwiązań D. Stankiewicz, *Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Informacja BSE 384*, s. 44 i n, materiał dostępny na stronie: http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_96/i-384.pdf

³ Warto jednocześnie podkreślać, że od 1 września 2017 r., wejść w życie nowe rozwiązania – por. Dz.U. z 2017 r. poz. 624.

jest podmiotem wdrażającym instrumenty pomocy finansowanej z następujących funduszy unijnych:

- Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji (EFRG), w ramach którego Agencja realizuje instrumenty pomocy z I filara WPR: płatności bezpośrednie, wspólna organizacja rynków owoców i warzyw.
- Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), z którego finansowane są wszystkie działania dotyczące rozwoju i wzrostu konkurencyjności polskiego rolnictwa, przetwórstwa żywności i obszarów wiejskich (II filar WPR).
- Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR), w ramach którego wspierane są przedsięwzięcia na rzecz tworzenia zrównoważonego i konkurencyjnego rybołówstwa i akwakultury, społecznego rozwoju terytorialnego obszarów rybackich”.

Ponadto „ARiMR podejmuje również działania w ramach pomocy krajowej, gdzie wsparcie finansowe pochodzi ze środków budżetu państwa – w szczególności są to dopłaty do kredytów preferencyjnych, inwestycyjnych i klęskowych. Jest instytucją prowadzącą rejestr zwierząt gospodarskich oznakowanych (System IRZ), oraz system identyfikacji działek rolnych (LPIS)”⁴.

Nie budzi wątpliwości, że ponad dwudziestoletnia działalność Agencji w istotny sposób przyczyniła się do fundamentalnej restrukturyzacji polskiego rolnictwa, wiążąc się ze stworzeniem odpowiednich mechanizmów oraz procedur służących wykorzystaniu licznych programów i środków pomocowych związanych z okresem przedakcesyjnym i następnie członkostwem Polski w Unii Europejskiej⁵.

Mając na względzie fakt, iż Agencja jest państwową osobą prawną i jednocześnie dysponuje środkami publicznymi, nie może dziwić zaliczenie jej do podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej na podstawie Konstytucji RP (art. 61), oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej: *udip*).⁶ Nie można też zapominać, że Agencja jest podmiotem zobowiązanym do rozpatrywania wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego⁷.

⁴ Informacje zamieszczone na stronie Agencji pod adresem: <http://www.arimr.gov.pl/o-arimr/informacje-o-agencji.html>.

⁵ W chwili obecnej systemem „jest objętych ok. 1,4 mln rolników, kolejne 700 tys. otrzymuje z ARiMR dopłaty z tytułu prowadzenia działalności rolniczej na terenach górskich i trudnych do gospodarowania (ONW). Równolegle grupa ok. 100 tys. rolników korzysta z tzw. dopłat rolnośrodowiskowych”, *ibidem*.

⁶ Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, *tj. Dz.U. 2016, poz. 1764 ze zm.*

⁷ Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, *Dz.U. poz. 352 ze zm.* Ustawa weszła w życie 16 czerwca 2016 roku z wyjątkiem art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. b i c oraz art. 31 w zakresie art. 110 ust. 3–8, które weszły w życie 1 stycznia 2017 r. w tym zakresie zob. informacje zamieszczone na stronie Agencji: <http://www.arimr.gov.pl/bip/informacja-publiczna.html>.

Z punktu widzenia dotychczasowej praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych nie istnieją jakiegokolwiek przesłanki uzasadniające tezę, iż Agencja nie podlega postanowieniom udip. Wręcz przeciwnie, dotychczasowe orzecznictwo stoi na stanowisku, iż organem działającym w imieniu Agencji, zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 udip., zgodnie z ustawowo skonkretyzowanym trybem, jest prezes Agencji⁸, jak i umocowani funkcjonariusze działający w imieniu Agencji⁹.

Mając powyższe na uwadze racjonalne będzie skoncentrowanie się na aktualnej praktyce rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej w taki sposób, który zapewni z jednej strony respektowanie przez Agencję obowiązku merytorycznego rozpatrzenia każdego z żądań z jednoczesnym poszanowaniem prawa nakazującego jej jako zobowiązanemu – zapewnienie stosownej ochrony tajemnic i prywatności, które stanowią przesłankę ograniczenia tego publicznego prawa podmiotowego (por. art. 5 ust. 1 i 2 udip.).

Biorąc pod uwagę, że żądanie udostępnienia informacji publicznej przyjmuje postać wniosku kierowanego do Agencji (rzadziej już wniosku pisemnego, częściej natomiast wniosku elektronicznego), niezbędne jest odpowiednie przygotowanie merytoryczne pracowników odpowiedzialnych za ich rozpatrzenie, w szczególności zaś uwzględnienie w tym procesie najnowszych rozstrzygnięć sądowych, które w ostatnim czasie stanowią dowód istotnych zmian w zakresie identyfikacji wymogów formalnych wniosku oraz rzeczywistych przesłanek ograniczenia dostępu do informacji.

Oczywiście nie mniej istotne staje się stałe monitorowanie przez Agencję zakresu posiadanej informacji, jak również doskonalenie procedur wewnętrznych służących merytorycznemu weryfikowaniu posiadanej informacji jako informacji dotyczącej sprawy publicznej. Nie można też zapominać o konieczności każdorazowego zestawienia przedmiotu żądania z treścią obowiązujących przepisów ustawowych pod kątem ustalenia, czy udip. jest ustawą, która ma w zakresie konkretnego udostępnienia zastosowanie¹⁰, a także co oczywiste,

⁸ „Art. 4 ust. 1 pkt 5 udip. wskazuje jednocześnie, że obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty reprezentujące adresatów wniosków wskazane w tym przepisie. Do reprezentowania ARiMR na zewnątrz uprawniony jest, zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o ARiMR Prezes ARiMR” – por.: Wyrok WSA w Białymstoku z 1 grudnia 2011 r., II SAB/Bk 46/11; wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 lutego 2013 r., II SAB/Ke 41/12; wyrok WSA w Poznaniu z 9 maja 2012 r., IV SAB/Po 18/12; wyrok WSA w Krakowie z 29 maja 2015 r., II SAB/Kr 47/15; wyrok WSA w Warszawie z 24 czerwca 2016 r., II SAB/Wa 36/16.

⁹ „Dyrektor Podlaskiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Łomży jest dysponentem żądanej informacji publicznej, którego właściwość do udostępnienia tej informacji wynika z §3 ust. 4 Zarządzenia Nr 19/2010 Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 22 marca 2010 roku w sprawie udostępniania informacji publicznej przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, zgodnie z którym w oddziale regionalnym informację publiczną udostępnia dyrektor oddziału regionalnego” – wyrok NSA z 14 czerwca 2012 r., I OSK 609/12; zob. też postanowienie WSA w Poznaniu z 14 maja 2012 r., IV SAB/Po 18/12.

¹⁰ Por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., I OSK 175/13 i wyrok WSA w Warszawie z 18 lutego 2014 r., II SAB/Wa 679/13.

czy przedmiotem udostępnienia ma być informacja przetworzona. Wiedza ta jest istotna nie tylko w związku z koniecznością odpowiedniego reagowania na wnioski o udostępnienie informacji publicznej, ale już choćby ze względu na wywiązanie się z obowiązków informacyjnych związanych z prowadzeniem strony podmiotowej BIP lub przekazywania informacji do Centralnego Repozytorium¹¹. Oczywiście w sytuacji, w której zobowiązany stwierdza, że nie posiada informacji, również takiej, która byłaby podstawą do wytworzenia informacji przetworzonej, jego działanie ogranicza się wyłącznie do zawiadomienia o tym fakcie wnioskodawcy. Zawiadomienie przyjmuje postać pisma informacyjnego (jest to czynność materialno-techniczna), podobnie jak pismo w sprawie poinformowania wnioskodawcy, iż jego żądanie nie dotyczy informacji publicznej. Co do zasady, realizacja tych wszystkich czynności powinna nastąpić bez zbędnej zwłoki, a więc w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia wpłynięcia wniosku (art. 13 ust. 1 udip.). W tym samym terminie powinno nastąpić też wydanie decyzji w przypadku stwierdzenia przez zobowiązanego, że ze względu na ochronę tajemnic lub prywatności udostępnienie informacji publicznej nie może dojść do skutku.

W sytuacji ustalenia, że żądanie wnioskodawcy podlega rozpatrzeniu na podstawie odrębnych regulacji prawnych, które kształtują odmienne zasady i tryb udostępnienia informacji publicznej (art. 1 ust. 2 udip.)¹², zobowiązany informuje również o tym fakcie wnioskodawcę w drodze zawiadomienia. W dotychczasowej praktyce utrwaliła się koncepcja, bardzo mocno akcentowana w orzecznictwie sądów administracyjnych, w myśl której „z art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, że w przypadku kolizji ustaw pierwszeństwo nad przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej mają przepisy ustaw szczególnych, ale tylko w przypadku odmiennego uregulowania zasad i trybu dostępu do informacji publicznych. Wymaga to skrupulatnego badania przedmiotu wniosku. Odrębna regulacja dotyczy bowiem tylko tego co wyraźnie wynika z ustawy szczególnej”¹³. W tym miejscu trzeba podkreślić, że w zasadzie

¹¹ Na temat BIP zob. M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 193 i n.; natomiast na temat Centralnego Repozytorium Rozporządzenie Rady Ministrów z 12 marca 2014 r., w sprawie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej, Dz.U. 2014, poz. 361 oraz rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 26 marca 2014 r., w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczanego do udostępniania w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej, Dz.U. 2014, poz. 491.

¹² (...) „ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (...) nie jest jedynym aktem normatywnym zapewniającym realizację prawa do informacji. Pewne informacje, będące informacjami publicznymi, mogą być przedmiotem innych, szczególnych uregulowań prawnych i dlatego sposób dostępu do takich informacji będą regulować również i te inne szczególne ustawy. Taki zbieg różnych uregulowań przewidział ustawodawca w przepisie art. 1 ust. 2 tej ustawy, stanowiącym normę rozwiązującą problemy kolizyjne uregulowań zawartych w innych ustawach z omawianą ustawą” – wyrok WSA w Warszawie z 19 czerwca 2007 r., II SAB/Wa 18/07.

¹³ Zob. Uchwałę NSA z 9 grudnia 2013, I OPS 8/13, w której nastąpiło zebranie orzecznictwa w tym zakresie.

poza samą udip., żadna inna regulacja prawna nie kształtuje prawa do żądania informacji przetworzonej. W tym też zakresie, uznając, że inne niż udip. regulacje są *lex specialis* względem udip. dochodzi do wyeliminowania możliwości uzyskania informacji przetworzonej (realizacji prawa wskazanego w art. 3 ust. 1 pkt 1), ale nie ze względu na brak w sprawie szczególnie istotnego interesu publicznego, lecz z uwagi na to, że inne regulacje takiej możliwości w ogóle nie przewidują¹⁴.

2. Kwestia „formalizacji” żądania udostępnienia informacji publicznej

Jedną z cech udip. jest to, że nie zawiera ona w swej treści sformalizowanego wzorca wniosku o udostępnienie informacji. Do niedawna w pełni akceptowano ukształtowane w latach poprzednich stanowisko sądów administracyjnych, w których stwierdzano: „Wniosek o udzielenie informacji publicznej może przybrać każdą formę, o ile wynika z niego w sposób jasny, co jest przedmiotem wniosku. Wniosek taki wszczyna postępowanie w sprawie, ale na tym etapie nie mają jeszcze zastosowania przepisy k.p.a. (...) Za pisemny wniosek o udzielenie informacji publicznej uznawać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet gdy do jej autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny”¹⁵.

W konsekwencji nawet jeżeli do zobowiązanego wpływał mailowy wniosek anonimowy, przyjmowano że musi być on merytorycznie rozpoznany. Akceptowano bowiem założenie, zgodnie z którym brak podpisu (np. posługiwanie się inicjałami, zamieszczenie imienia lub posłużenie się stwierdzeniem „zaniepokojony obywatel”) nie stanowi wady formalnej, uniemożliwiającej merytoryczne rozpatrzenie wniosku i w konsekwencji udostępnienie informacji publicznej. Brak ten nie wyłączał również możliwości skarżenia przez „anonimowego” wnioskodawcę ewentualnej beczynności zobowiązanego¹⁶, co w praktyce wiązało się z jego identyfikacją właśnie w momencie wpłynięcia skargi. W zasadzie o wiele większe znaczenie dla rozpatrzenia wniosku – niż zamieszczenie w jego treści imienia i nazwiska – miała kwestia odpowiedniego zdefiniowania przez wnioskodawcę przedmiotu udostępnienia oraz

¹⁴ Por. szerzej: M. Jabłoński, *Udostępnienie przetworzonej informacji publicznej*, Wrocław 2015.

¹⁵ Wyrok NSA z 16 marca 2009 r., I OSK 1277/08.

¹⁶ Warto jednocześnie wskazać, że kwestia oznaczenia wnioskodawcy nie jest zupełnie obojętna. Ma to miejsce w sytuacjach określonych w art. 13 ust. 2, art. 14 ust. 2, 15 ust. 2 udip. (powiadomienia), czy wreszcie wtedy, gdy zachodzi konieczność wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Akty te dla swej skuteczności muszą wiązać się z konkretnym oznaczeniem występującego. Bez tych informacji zobowiązany nie ma bowiem możliwości pełnego zadośćuczynienia swoim obowiązkom wynikającym z udip.

jego sposobu i formy¹⁷. Jak podniesiono to bowiem w uchwale wykładniczej NSA – minimalnymi wymogami formalnymi, które musi spełniać wniosek jest: „wskazanie zakresu żądanej informacji publicznej oraz określenie miejsca i sposobu udostępnienia jej wnioskodawcy”¹⁸. Jednocześnie podnoszono, że „Niesprecyzowane wnioski o informacje, zawierające sformułowania chaotyczne, nielogiczne, wadliwe językowo itp. – obiektywnie niepozwalające ustalić treści żądania wnioskodawcy – nie stanowią wniosków o informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, a w rezultacie nie podlegają rozpatrzeniu w jej trybie”¹⁹.

Praktyka ostatnich kilkunastu miesięcy dostarcza nam dowodów istotnej zmiany w ocenie zakresu odformalizowania procedury dostępu do informacji publicznej.

W postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2015 roku (SK 36/14) doszło do jednoznacznego potwierdzenia, że legitymowanym, a więc uprawnionym do realizacji, a co za tym idzie ochrony konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP) – na drodze wystąpienia ze skargą konstytucyjną – jest wyłącznie osoba fizyczna, posiadająca zdolność procesową, będąca jednocześnie obywatelem polskim. Prawa takiego pozbawione są więc osoby będące cudzoziemcami, jak również inne podmioty prawa, czyli osoby prawne, jak i inne jednostki organizacyjne osobowości takiej nie posiadające. Stanowisko Trybunału nie może być jednak identyfikowane z ograniczeniem podmiotowym w zakresie realizacji prawa dostępu do informacji publicznej. Warto w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że dla skutecznego jego dochodzenia wystarczające są postanowienia samej udip., w których za uprawnionego uważa się „każdego”, a więc nie tylko osobę fizyczną będącą obywatelem polskim, ale szerzej osobę fizyczną, osobę prawną, jak również jednostkę organizacyjną nie mającą osobowości prawnej. Skutkiem wydania postanowienia przez Trybunał jest dokonanie swoistego „zawężenia podmiotowego”, ale wyłącznie z punktu widzenia zdefiniowania uprawnionego (legitymowanego), do wystąpienia ze skargą konstytucyjną.

Kolejne rozstrzygnięcie, tym razem sądu administracyjnego, wpisuje się w pewną tendencję konkretyzacji sposobu definiowania uprawnionego, tym razem w zakresie wskazania, kto ma zdolność skargową dochodzenia prawa dostępu do informacji publicznej w postępowaniu przed właściwym sądem. Sąd uznał, że nie dysponuje zdolnością procesową w zakresie dochodzenia realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, osoba nie mająca pełnej

¹⁷ Por. wyroki NSA: z 16 marca 2009 r., I OSK 1277/08; z 30 listopada 2012 r., I OSK 1991/12.

¹⁸ Uchwała NSA z 9 grudnia 2013, I OPS 7/13.

¹⁹ Wyrok NSA z 25 sierpnia 2016, I OSK 219/15.

zdolności do czynności prawnych²⁰. W konsekwencji doszło do potwierdzenia, że istotnym elementem z punktu widzenia uprawnionego (jak i z drugiej strony obowiązków rozpatrzenia wniosków przez zobowiązanych) jest ustalenie, czy wnioskodawca legitymuje się odpowiednią zdolnością do czynności prawnych, a co się z tym wiąże również zdolnością procesową.

Wreszcie – co jak należy przypuszczać z praktycznego punktu widzenia będzie miało najszersze zastosowanie – w orzecznictwie utrwała się pogląd, zgodny z którym dla złożenia prawidłowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej na podstawie udip. konieczne jest zamieszczenie w jego treści „co najmniej imienia i nazwiska wnoszącego”. Brak elementu składowego, jakim jest oznaczenie imienia i nazwiska (wniosek anonimowy) skutkuje tym, że w razie, gdy na wezwanie zobowiązanego autor wniosku nie dokona samoidentyfikacji – nie będzie można temu pierwszemu zarzucić beczynności, a w konsekwencji wnioskodawca nie będzie mógł skutecznie względem niego dochodzić swojego prawa na drodze sądowej²¹. Odmienne jak to miało miejsce we wcześniejszym okresie, sądy uznają, że wniosek nakierowany na udostępnienie informacji publicznej, który nie zawiera identyfikacji nadawcy, nie pozwala na ustalenie tożsamości skarżącego z realizującym prawo dostępu do informacji publicznej. W konsekwencji więc – w razie, gdy wniosek elektroniczny nie zawiera czytelnego zdefiniowania występującego – ewentualny zarzut beczynności organu Agencji w sytuacji, gdy wpływa do niej anonimowy wniosek o udzielenie informacji publicznej, a jego autor nie chce ujawnić swojego imienia i nazwiska jest bezprzedmiotowy. W takiej sytuacji brak bowiem możliwości identyfikacji nadawcy wniosku, co oznacza, że skarżący nie będzie w stanie wykazać, że to on jest autorem wniosku o udostępnienie informacji publicznej, a zatem jego skarga na beczynność nie będzie mogła być przyjęta.

²⁰ „Ujęte w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1764) słowo „każdy” obejmuje m.in. wszystkie osoby fizyczne, w tym również mające ograniczoną zdolność do czynności prawnych; jednak osoby należące do tej kategorii nie mogą realizować przyznanych im tą ustawą uprawnień samodzielnie, a wyłącznie działając poprzez ustawowych przedstawicieli. W konsekwencji czego, po myśli art. 26 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), osobom tym nie służy zdolność procesowa w sprawach dotyczących tego przedmiotu” – postanowienie NSA z 21 marca 2017 r., I OSK 2500/16.

²¹ Por. np. wyroki: WSA w Szczecinie z 31 marca 2016 r., II SAB/Sz 25/16; prawomocne; w Łodzi z 26 stycznia 2016 r., II SAB/Łd 205/15, w Warszawie z 14 kwietnia 2016 r., VIII SAB/Wa 5/16; czy prawomocne odwołujące się do obowiązku oznaczenia wnioskodawcy; w Łodzi z 13 lipca 2016 r., II SAB/Łd 149/16, z 13 lipca 2016 r. II SAB/Łd 132/16, z 24 czerwca 2016 r., II SAB/Łd 86/16 oraz z 22 czerwca 2016 r. II SAB/Łd 56/16; w Gdańsku, z 29 czerwca 2016, II SAB/Gd 60/16.

3. Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa jako przesłanka ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej

W dotychczasowej praktyce większych problemów nie budziła kwestia udostępniania przez Agencję informacji o wysokości dopłat/pomocy²². Kwestią problematyczną stało się już jednak ustalenie czy informacją publiczną jest informacja zawarta w szeregu innych dokumentach – np. dostarczonych przed zawarciem umowy o przyznaniu pomocy lub w związku z rozliczeniem takich środków, w tym przyznanej dotacji – a znajdujących się w posiadaniu Agencji²³.

Nie budzi wątpliwości, że istotnym elementem oceny zasadności udostępnienia różnego rodzaju dokumentów dostarczanych jest ustalenie, czy dostęp do nich nie jest ograniczony ze względu na ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa. Obowiązek taki nie wynika wyłącznie z treści art. 5 ust. 1 i 2 u.dip. (choć w akuratach tam jest mowa o tajemnicy przedsiębiorcy), ale wprost z treści art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej²⁴, zgodnie z którym pracownicy podmiotów realizujących zadania określone w ustawie są zobowiązani do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również informacji podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, o których powzięli wiadomość w związku z toczącymi się postępowaniami lub realizacją innych zadań określonych w ustawie. Przepisu tego nie stosuje się do informacji powszechnie dostępnych, wskazania podmiotu ubiegającego się o pomoc, beneficjenta pomocy²⁵, informacji o wielkości i formie udzielonej pomocy (art. 41 ust. 2)²⁶.

Warto w tym miejscu podkreślić, że wskazany wyżej przepis ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej nie może być traktowany jako regulacja definiująca odrębne zasady i tryb udostępniania informacji będących informacjami publicznymi. Przepis ten zawiera bowiem w swej treści jedynie podkreślenie konieczności ochrony tajemnicy, a więc wskazuje przed-

²² Wyrok WSA w Kielcach z 6 lutego 2013 r., II SAB/Ke 41/12.

²³ Chodzi tu m.in. o: wnioszek o płatności wraz z załącznikami, tj.: fakturami, potwierdzeniami przelewów, protokoły odbioru/protokoły dostawy, umowy/kontrakty, zawierane przez beneficjenta z dostawcami robót/usług/zadań realizowanych w ramach inwestycji, kosztorysy inwestorskie/powykonawcze, decyzje/zaświadczenia/opinie wydawane przez organy zewnętrzne, dokumenty z czynności pokontrolnych przeprowadzanych w trakcie procedowania wniosku itd.

²⁴ Tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1808 ze zm.

²⁵ Beneficjentem jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą, w tym podmiot prowadzący działalność w zakresie rolnictwa lub rybołówstwa, bez względu na formę organizacyjno-prawną oraz sposób finansowania, który otrzymał pomoc publiczną (art. 2 pkt 16).

²⁶ Zgodnie z treścią art. 41 ust. 3: „Nie stanowi naruszenia obowiązku zachowania tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych tajemnic ustawowo chronionych, przekazywanie informacji do Komisji w związku z realizacją zadań określonych prawem Unii Europejskiej w zakresie pomocy publicznej, przekazywanie sprawozdań o udzielonej pomocy w trybie art. 32 i art. 32a oraz sprawozdań o zaległościach, o których mowa w art. 34 ust. 1.

miot ochrony i jednocześnie podstawę wydania decyzji odmownej w zakresie udostępnienia informacji publicznej²⁷.

Jak wskazałem wyżej, ustawodawca w treści art. 5 ust. 2 udirp. odwołał się do pojęcia tajemnicy przedsiębiorcy²⁸. Pojęcie to nieco różni się do tajemnicy, o której mowa w art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. W tym drugim przepisie jest bowiem mowa o tajemnicy przedsiębiorstwa²⁹. W umiętny i w pełni racjonalny sposób zależność między tymi dwoma pojęciami wyjaśniono w orzecznictwie sądów administracyjnych, podkreślając iż „Tajemnicę przedsiębiorcy wyprowadza się z tajemnicy przedsiębiorstwa i pojęcia te w zasadzie pokrywają się zakresowo, chociaż tajemnica przedsiębiorcy w niektórych sytuacjach może być rozumiana szerzej. Tajemnicę przedsiębiorcy stanowią więc informacje znane jedynie określonej grupie osób i związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, wobec których podjął on wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich poufności (nie jest wymagana przesłanka gospodarczej wartości informacji jak przy tajemnicy przedsiębiorstwa)”³⁰.

Powoływanie się przez Agencję na konieczność ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa³¹ jest obowiązkiem wynikającym z przepisów prawa, pozwala również na wyeliminowanie potencjalnych roszczeń, z którymi skutecznie mógłby występować podmiot (przedsiębiorca) w razie bezzasadnego upublicznienia informacji (dokumentów ją zawierających). Aby skutecznie powoływać się na ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa – tak z punktu widzenia udostępniającego (tu Agencji), jak i samego przedsiębiorcy trzeba pamiętać o kilku istotnych elementach kształtujących moment powstania, jak i zakres przyznanych gwarancji.

W procesie definiowania zasadności ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa trzeba pamiętać o tym, że objęcie tajemnicą konkretnej informacji (jej nośnika) musi mieć charakter obiektywny. Oznacza to, że w każdym przypadku konieczne staje się ustalenie faktycznej potrzeby zapewnienia ochrony podmiotowi uprawnionemu³². Ocena ta wymaga uwzględnienia specyfiki każdego przypadku

²⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z 24 czerwca 2016 r., II SAB/Wa 36/16.

²⁸ Pojęciem tym posługuje się również np. art. 135 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, tajemnica przedsiębiorcy zastrzeżona przez świadczeniodawcę.

²⁹ „Tajemnicę przedsiębiorstwa stanowią nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje mające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności”.

³⁰ Np. wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., I OSK 192/13.

³¹ Na temat tajemnicy przedsiębiorstwa zob.: A. Michalak, *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa – zagadnienia cywilnoprawne*, Zakamycze 2006, s. 118–150.

³² Orzecznictwo, jak również doktryna stoi natomiast na stanowisku, że gospodarujący informacją, przyjmujący zastrzeżenia przedsiębiorcy, powinien dokonać oceny zasadności wyłączenia jawności żądanej informacji. Na przedsiębiorcy ciąży z kolei obowiązek wykazania, że zastrzeżone przez niego informacje, są tego rodzaju, że wpisują się w definicję tajemnicy przedsiębiorstwa – por. wyrok WSA w Warszawie z 7 czerwca 2013 r. II SA/Wa 343/13. Mając na względzie to, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej wiąże się z wydaniem decyzji o odmowie

z osobna, nie więc jest łatwa, szczególnie jeżeli uświadomimy sobie, iż identyfikacja charakteru i zakresu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, może w wielu przypadkach wymagać wiedzy specjalistycznej³³. Tajemnicą tą bowiem mogą być objęte informacje dotycząc szeroko rozumianego procesu produkcyjnego, organizacyjnego, technologicznego, ale również „(...) informacje o osobach, które będą wykonywać zamówienie, wraz z informacją o ich kwalifikacjach. (...) informacje o kwalifikacjach, jak również potencjale kadrowym wykonawców, mają znaczenie gospodarcze. Dla podmiotów świadczących usługi na rynku informatycznym o sile firmy przesądzają przede wszystkim ludzie. Na rynku poszukiwani i cenieni są wysokiej klasy specjaliści, co powoduje konieczność zabezpieczania się firm przed dostępem do danych o jej zasobach kadrowych. Dlatego informacje na temat kluczowych specjalistów mogą podlegać ochronie przed ich ujawnieniem dla konkurentów, którzy na przykład mogliby próbować pozyskać ich dla własnych potrzeb i prowadzonej działalności. Tajemnicą przedsiębiorstwa mogą być także dane obrazujące wielkość produkcji i sprzedaży, a także źródła zaopatrzenia i zbytu. Ponadto sposób wyliczenia ceny, metodologia wdrożenia, opis funkcjonalny systemu, zawierający „know-how” wykonawcy, mogą stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa, jeżeli powstają na potrzeby konkretnego postępowania o zamówienie publiczne”³⁴.

Co do zasady, zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej może odmówić udostępnienia informacji (dokumentów) wtedy, gdy tajemnica ta została wcześniej zastrzeżona, a więc przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania jej poufności przed formalnym wpłynięciem wniosku o udostępnienie

takiego dostępu trzeba pamiętać, iż zarzut dowolności nie będzie miał miejsca tylko wtedy, gdy zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej wykaże, że podstawą takiego ograniczenia są ustalenia dokonane „w całości kształcie materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszelkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści (art. 7 k.p.a.)” – wyrok WSA w Gliwicach z 18 listopada 2015 r., IV SA/Gl 920/15; wyrok NSA z 2 czerwca 2015 r., I OSK 1608/14.

³³ W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że „Na tajemnicę przedsiębiorstwa dotyczącą produkcji określonego urządzenia może składać się i zazwyczaj składa się wiedza i doświadczenie, które obejmują cały zespół elementów tworzących proces technologiczno-produkcyjny, w tym rozwiązania konstrukcyjne urządzenia, dokumentację techniczną, sposób (metodę) produkcji, użyte materiały itp. Tajemnicą przedsiębiorstwa jest w takim przypadku cały proces produkcyjny i okoliczność, że jeden z jego elementów, np. konstrukcja urządzenia, jest łatwy do poznania na podstawie informacji powszechnie dostępnych dla osób, które zazwyczaj tym się zajmują, nie pozbawia przedsiębiorcy możliwości objęcia całego procesu poufnością. Na proces taki składa się bowiem wiedza, doświadczenie oraz użyte środki i nakłady, które pozwoliły konkretnemu przedsiębiorcy na wykorzystanie powszechnie dostępnych informacji dotyczących budowy urządzenia i stworzenie, już na podstawie własnych prób i doświadczeń, dokumentacji technicznej, określonego sposobu produkcji, linii technologicznej i użytych materiałów” – wyrok Sądu Najwyższego z 13 lutego 2014 r. V CSK 176/13.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 18 stycznia 2013 r., II SA/Wa 1328/12. Zob. też: wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 29 marca 2007 r., V Ca 421/07, w którym stwierdzono: „Wykaz osób, które będą wykonywać zamówienie, wraz z informacjami o ich kwalifikacjach stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa”.

nie konkretnej informacji³⁵. Brak stosowanego zastrzeżenia jest równoznaczny z brakiem istnienia przedmiotowej ochrony. Żaden zobowiązany na podstawie udip., w tym również Agencja, nie ma obowiązku domniemywania ochrony tej tajemnicy.

Mając na względzie zakres i charakter ochrony w ramach tajemnicy przedsiębiorstwa nie jest wystarczające jedynie jej ogólne zastrzeżenie – np. złożenia przez przedsiębiorcę oświadczenia „zastrzegam tajemnicę przedsiębiorstwa” lub opatrzenie całości dokumentacji „objęte tajemnicą przedsiębiorstwa”, czy też bliżej niedookreślone wskazanie np.: „zastrzegam, że tajemnicą objęte są wszystkie informacje i dokumenty dostarczone organowi”. Ochrona gwarantowana w ramach tej tajemnicy nie ma bowiem charakteru wyłącznie subiektywnego, w całości pozostawionej do oceny przez samego zainteresowanego przedsiębiorcę. Obiektywnie uzasadnione będzie więc tylko takie zastrzeżenie, które uprawdopodobnia, że dotyczy takich informacji, które wcześniej nie zostały już upublicznione i rzeczywiście dotyczą informacji technicznych, technologicznych, czy też organizacyjnych związanych z przedsiębiorcą lub mają wartość gospodarczą, czyli spełniających przesłanki wskazane w treści art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji³⁶. Oczywiście, jasne i enumeratywne zdefiniowanie kiedy i jakie informacje mają znaczenie w odniesieniu do indywidualnego przedsiębiorcy wartość gospodarczą jest trudne i musi wiązać się z koniecznością odrębnego rozpatrywania każdej sytuacji z osobna, ale nie wyklucza to realnej możliwości stwierdzenia przez pracownika Agencji, że nawet przy uwzględnieniu specyfiki działalności konkretnego przedsiębiorcy pewne informacje (np. dotyczące identyfikacji przedsiębiorcy, jawne bilanse, dane zawarte w składanych corocznie sprawozdaniach, foldery reklamowe itd.) nie mogą być skutecznie objęte tajemnicą.

Przedsiębiorca powinien co najmniej zadeklarować, że istnieją obiektywne przeszkody uniemożliwiające dotarcie do konkretnych informacji objętych ta-

³⁵ Por. wyroki NSA dotyczące bezpośrednio Agencji z 5 lipca 2013r., I OSK 511/13 i z 10 czerwca 2014 r., I OSK 2810/13 „Na tajemnicę przedsiębiorcy składają się dwa elementy: materialny (np. szczegółowy opis sposobu wykonania usługi, jej koszt) oraz formalny – wola utajnienia danych informacji. Informacja staje się „tajemnicą”, kiedy przedsiębiorca przejawia wolę zachowania jej jako niepoznawalnej dla osób trzecich. Nie traci natomiast swojego charakteru przez to, że wie o niej pewne ograniczone grono osób zobowiązanych do dyskrecji (np. pracownicy przedsiębiorstwa). Utrzymanie danych informacji jako tajemnicy wymaga więc podjęcia przez przedsiębiorcę działań zmierzających do wyeliminowania możliwości dotarcia do nich przez osoby trzecie w normalnym toku zdarzeń, bez konieczności podejmowania szczególnych starań”.

³⁶ „Informacja ma charakter technologiczny, kiedy dotyczy najogólniej rozumianych sposobów wytwarzania, formuł chemicznych, wzorów i metod działania. Za informację organizacyjną przyjmuje się całokształt doświadczeń i wiadomości przydatnych do prowadzenia przedsiębiorstwa, niezwiązanych bezpośrednio z cyklem produkcyjnym. Informacja handlowa obejmuje najogólniej, całokształt doświadczeń i wiadomości przydatnych do prowadzenia przedsiębiorstwa, niezwiązanych bezpośrednio z cyklem produkcyjnym” – wyrok WSA w Warszawie z 18 stycznia 2013 r., II SA/Wa 1328/12.

jemnicą przez osoby trzecie (nieuprawnione) „w normalnym toku zdarzeń, bez konieczności podejmowania szczególnych starań”³⁷.

Jeżeli do Agencji docierają dokumenty opatrzone jedynie ogólnym i całościowym zastrzeżeniem tajemnicy przez przedsiębiorcę – tzn. bez jednoczesnego uszczegółowienia charakteru i zakresu treści chronionych – konieczne będzie dokonanie merytorycznej weryfikacji zasadności objęcia konkretnych informacji (dokumentów) ochroną. Każda bowiem decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej w powodu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa musi wiązać się z wszechstronnym wyjaśnieniem w jej uzasadnieniu dlaczego objęto konkretne informacje tajemnicą przedsiębiorcy i z jakich powodów jej ochrona jest istotna z punktu widzenia tego właśnie przedsiębiorcy. Szczególnie istotne staje się przy tym wykazanie z jakich powodów żądane informacje mają dla przedsiębiorcy wartość gospodarczą. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych przyczyny i przesłanki te muszą być omówione „wyczerpująco i precyzyjnie”, szczególnie, że każda sądowa kontrola zasadności takiego ograniczenia będzie prowadzona w oparciu o dokumenty źródłowe, które służyć będą stwierdzeniu, czy zastosowana argumentacja jest zasadna³⁸. Jeżeli jednak zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej odpowiednio nie uzasadni takiej decyzji obiektywizując zasadność objęcia informacji (dokumentów) ochroną gwarantowaną przez tajemnicę przedsiębiorstwa to istnieje duże prawdopodobieństwo, iż decyzja taka będzie uchylona. Jak podkreśla się bowiem w orzecznictwie „brak wyczerpującego uzasadnienia decyzji nie pozwala natomiast uznać prawidłowości samego rozstrzygnięcia, a przedstawiony w nim powód odmowy udostępnienia informacji publicznej z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy, czyni nieweryfikowalnym”³⁹.

Na koniec warto podkreślić, że zarówno WSA⁴⁰ i NSA rozstrzygając zagadnienie udostępnienia informacji o wynikach kontroli (dokumentacji kontrolnej) wskazały, że: „Niewątpliwie lista przedsiębiorców, u których podczas kontroli stwierdzono posiadanie lub zakup soli przemysłowej, jest dokumentem urzędowym dokumentującym przebieg i wyniki kontroli, a zatem nie może budzić wątpliwości, że stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy. Skoro udostępnieniu ma podlegać „treść i postać”, w jakiej utrwalona została informacja publiczna, należy przyjąć, że udostępnieniu podlega sam dokument urzędowy lub jego kserokopia, po uwzględnieniu ograniczeń, o których mowa w art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej”⁴¹.

³⁷ Np. wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., I OSK 192/13.

³⁸ „Dopiero taka argumentacja organu, w połączeniu z udostępnionymi sądowni administracyjnemu materiałami źródłowymi, umożliwi temu sądowi ocenę zasadności zastosowanych przesłanek utajnienia danej informacji” – wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., I OSK 192/13.

³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 18 maja 2015 r., II SA/Wa 192/15; wyrok WSA w Warszawie z 19 lutego 2015 r. II SA/Wa 1732/14.

⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 25 września 2012 r., II SAB/Wa 218/12; a także z 5 października 2012 r., II SA/Wa 1193/12.

⁴¹ Wyrok NSA z 4 kwietnia 2013 r., I OSK 108/13.

Orzeczenia te w istocie potwierdziły, że ustalenia pokontrolne – nawet jeżeli dotyczą przedsiębiorców prywatnych – stanowią informację publiczną. Z tego też punktu widzenia nie ma znaczenia podnoszony przez organy uprawnione do przeprowadzenia kontroli argumenty, zgodnie z którymi: „(...) przedmiotowa lista nie dotyczy informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, lecz dotyczy działalności podmiotów prywatnych” (stanowisko Głównego Lekarza Weterynarii). Kwalifikacja tego rodzaju informacji nie może więc budzić wątpliwości⁴². Jest to w każdym przypadku informacja publiczna⁴³. Oznacza to, że w przypadku braku ograniczeń ustawowych opierających się na możliwości zastosowania jednej z ustawowo zdefiniowanych tajemnic, w tym tajemnicy przedsiębiorstwa (bądź ochrony prywatności osoby fizycznej), które staną się w konkretnej sprawie podstawą wydania decyzji odmownej, nie istnieje możliwość innego działania zobowiązanego niż udostępnienie informacji (dokumentów) o wynikach kontroli.

4. Podsumowanie

Skutecznie powołanie się na tajemnicę przedsiębiorstwa przez zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej wymaga od niego wiedzy i umiejętności identyfikacji na płaszczyźnie ustalenia rzeczywistej potrzeby ochrony informacji, szczególnie w ramach subiektywnie definiowanego przez przedsiębiorcę zakresu poufności. W praktyce dość często ochrona przyznawana jest niejako automatycznie i w kompleksowym ujęciu, w tym sensie, że istnienie zastrzeżenia poczynionego przez przedsiębiorcę traktowane jest przez zobowiązanego jako samoistna i wystarczająca przesłanka do objęcia posiadanej informacji pełną ochroną. W konsekwencji zobowiązany wydaje decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej na podstawie *udip.*, w związku z treścią art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu

⁴² Warto jednak wspomnieć o wcześniejszych rozstrzygnięciach sądów administracyjnych, zgodnie z którymi: „Uwierzytelnione odpisy kar porządkowych nałożonych przez pracodawcę – Starostwo Powiatowe w K. na pracowników nie mieści się w pojęciu informacji publicznej. Nie jest to bowiem wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne, lecz dotyczy sfery stosunków pracy, a to pracodawca – pracownik. Starosta [...] nakładając na pracowników kary porządkowe nie działa i nie występuje w roli organu administracji publicznej, lecz działa jako kierownik zakładu pracy i nie realizuje tym samym w tym zakresie zadań związanych z szeroko rozumianą władzą publiczną. Stosownie, bowiem do art. 108 § 1 Kodeksu Pracy pracodawca przewidział tylko i wyłącznie dla pracodawcy prawo stosowania kar porządkowych za nieprzestrzeganie ustalonego porządku, regulaminu pracy, przepisów bhp oraz przepisów przeciwpożarowych. Katalog kar porządkowych oraz naruszeń pracowniczych za które pracownicy mogą ponosić odpowiedzialność jest ściśle określony. Umieszczenie nadto odpisów wymierzonych kar porządkowych w aktach osobowych pracownika umacnia dodatkowo argumentację, iż nie są wytworzone przez organ administracji publicznej, a tym samym żądanie udostępnienia tych dokumentów wyłącza je z kręgu informacji, o której stanowi art. 1 ust. 1 u. d.i.p.” – wyrok WSA w Opolu z 4 października 2005 r., II SA/Op 399/04; z 7 grudnia 2004 r., II SAB/Op 13/04.

⁴³ Por. wyrok WSA w Warszawie z 11 października 2013 r., II SAB/Wa 218/13 w odniesieniu do udostępnienia dokumentacji patentowej.

niu nieuczciwej konkurencji nawet nie podejmując próby weryfikacji zasadności swego rozstrzygnięcia. Bardzo szybko okazuje się, że jej brak, a w szczególności ograniczenie uzasadnienia takiej decyzji do podniesienia przez zobowiązanego jedynie faktu zastrzeżenia tajemnicy przez przedsiębiorcę (aspekt formalny) zostanie przez sąd zdyskwalifikowane jako dowolne i arbitralne. Uzasadnienie takiego rozstrzygnięcia musi bowiem bazować na argumentach obiektywizujących realne istnienie potrzeby ochrony (spełnienie materialnych przesłanek ochrony). W ujęciu minimalistycznym dowodem uprawdopodobniającym rzeczywistą obiektywizację na płaszczyźnie definiowania zakresu ochrony jest wyeliminowanie praktyk zastrzegania przez przedsiębiorcę tajemnicy przedsiębiorstwa „wszystkich dostarczanych informacji” lub „całości przedłożonej dokumentacji”. Konkretyzacja dokumentów i/lub ich treści z punktu widzenia przedmiotu ochrony, o którym mowa w art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji w istotny sposób powinna przy tym leżeć w interesie samego przedsiębiorcy, który musi sobie zdawać sprawę, że brak należytej troski o ochronę jego interesów, może doprowadzić do ujawnienia informacji poufnych, których upublicznienie może narazić jego działalność na straty.

Literatura

- Bernaczyk M., *Obowiązek bezwioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008,
- Jabłoński M., *Udostępnienie przetworzonej informacji publicznej*, Wrocław 2015.
- Michalak A., *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa – zagadnienia cywilnoprawne*, Zakamycze 2006,
- Stankiewicz D., *Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*, Informacja BSE 384.

Streszczenie

Analiza zawarta w przedmiotowym artykule koncentruje się na zagadnieniu specyfiki udostępniania informacji publicznego oraz na określeniu sposobu realizacji prawa dostępu do informacji publicznej znajdującej się w posiadaniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Ocenie poddana została przy tej okazji orzecznicza praktyka (sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego), szczególnie pod kątem ograniczenia udostępniania informacji publicznej ze względu na ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa zdefiniowanej w przepisach ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Słowa kluczowe

informacja publiczna, dostęp do informacji publicznej, konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej, ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej; tajemnica przedsiębiorstwa, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, środki publiczne, pomoc publiczna.

Transparency of information regarding payments from the EU funds distributed by ARMA

Abstract

The fundamental issue raised in this elaboration comes down to a trial of deifying the character and content of the specificities of the identify of public information, and determining how to implement the right to public information in practice, the functioning of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture (ARMA). The evaluation was on this occasion of authority practice (administrative courts) define information in a public space for the identification of public sector information.

Key words

public information, access to public information, the constitutional right of access to public information, limitation of the right of access to public information; the secret of the company, the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture (ARMA), public funds, public aid

Dr Katarzyna Leśkiewicz

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Prawa i Administracji

Dr Justyna Goździewicz-Biechońska

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Prawa i Administracji

Prawnoeuropejskie uwarunkowania gospodarki leśnej

1. Wstęp

Przedmiotem rozważań są „prawno-europejskie uwarunkowania gospodarki leśnej”. Gospodarka leśna jest terminem mającym swe konotacje w naukach leśnych, ale jest to również wyrażenie języka prawnego. Gospodarka leśna, zgodnie z przepisami ustawy o lasach oznacza – działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz owoców runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu¹. Jest to jednocześnie jedna z podstawowych kategorii pojęciowych tzw. prawa leśnego.

Prowadzenie gospodarki leśnej należy do krajów członkowskich Unii Europejskiej i podlega regulacjom krajowym. Tym niemniej na kierunki tej gospodarki wpływ ma wiele zróżnicowanych czynników. Jednym z nich jest oddziaływanie prawa i instytucji Unii Europejskiej w granicach posiadanych przez Unię kompetencji. Kwestią do ustalenia pozostaje, jakie są ramy prawne uwarunkowań tego oddziaływania.

Problematyka uwarunkowań europejskich gospodarki leśnej cieszy się zainteresowaniem nauk przyrodniczych, zwłaszcza leśnych², a także prawnych³,

¹ Ustawa o lasach z 28 września 1991 r., t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 788, dalej zwana ustawą o lasach.

² Np. K. Rykowski, *Koniec leśnictwa?* [w:] *Quo vadis forestry*, 29–30 czerwca 2006 r. Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękocin Stary 2007; P. Paschalis-Jakubowicz, *Przyczyny możliwych ograniczeń w udostępnianiu lasu społeczeństwu, wynikających z regulacji unijnych*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej” 2010, R.12, z. 1 [24], s. 13.

³ Zob. np. S. Rudnicki, *Mienie*, [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, G. Bieniek, S. Rudnicki, Warszawa 2013, s. 166 i n.

choć zakres i przedmiot badań tych ostatnich jest ograniczony swą naturą – do badań nad – prawem i jego stosowaniem. Tematyka prawno-europejskich uwarunkowań gospodarki leśnej nie została wyczerpana, co jest inspiracją do podjęcia rozważań we wskazanym zakresie.

Niewątpliwie wśród argumentów uzasadniających opracowanie tematu wskazać można względy poznawcze. Gospodarka leśna jako działalność związana z korzystaniem przez człowieka z zasobów naturalnych przyrody znajduje się na styku regulacji prawnej ochrony środowiska, przyrody i działalności gospodarczej, co często prowadzi do – konfliktów interesów. Zważywszy na to, że lasy uznane są za dobro narodowe o charakterze strategicznym, naturalne staje się pytanie, jaki jest wpływ prawa Unii Europejskiej na kształtowanie gospodarki leśnej w krajach członkowskich.

Mając powyższe na uwadze, celem niniejszych rozważań jest ustalenie podstaw prawnych i zakresu oddziaływania prawno-europejskich regulacji na prowadzenie gospodarki leśnej w krajach UE. Punktem wyjścia jest wskazanie źródeł prawa i polityk w ramach których możliwe jest podejmowanie działań na szczeblu unijnym, a następnie ustalenie rodzaju środków prawnych, poprzez które następuje to oddziaływanie.

2. Źródła prawa UE dotyczące lasów

Dla określenia miejsca problematyki leśnej w prawie i polityce Unii Europejskiej należy wpieryw przedstawić podział kompetencji między Unią Europejską oraz państwami członkowskimi. Podział ten wyznaczają przepisy art. 2–6 traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁴. Zgodnie zaś z art. 5 ust. 1 traktatu o Unii Europejskiej (TUE)⁵, Unia Europejska ma wyłącznie kompetencje przyznane jej na mocy traktatów. W świetle tych regulacji można wyróżnić następujące rodzaje kompetencji: wyłączne (obszary, w których UE samodzielnie stanowi prawo i przyjmuje wiążące akty prawne – art. 3 TFUE), dzielone (wykonywane przez UE i kraje członkowskie, te ostatnie wykonują własne kompetencje w obszarach, w których UE nie wykonuje lub postanawia nie wykonywać własnych kompetencji – art. 4 TFUE) i uzupełniające (wskazane w art. 6 TFUE, w odniesieniu do których UE może interweniować jedynie w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich; prawnie wiążące akty UE nie mogą zaś wymagać harmonizacji praw i przepisów krajowych).

Wykonywanie kompetencji przez Unię Europejską następuje zgodnie z wyrażonymi w art. 5 TUE, zasadami pomocniczości (subsidiarności) i proporcjonalności. Unia podejmuje – w dziedzinach nienależących do jej wyłącznej kom-

⁴ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rzym, 25 marca 1957 r., tekst skonsolidowany Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012.

⁵ Traktat o Unii Europejskiej, Maastricht, 7 lutego 1992 r., tekst skonsolidowany Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012.

petencji – działania przewidziane prawem pierwotnym, tylko w takich granicach i tylko wówczas, gdy planowany cel nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający w wyniku działań państw członkowskich i możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

Jak w tym kontekście sytuuje się problematyka leśna? Leśnictwo nie należy do dziedzin wyłącznych kompetencji wymienionych w art. 3 TFUE. Traktaty Unii Europejskiej nie zawierają też przepisu ustanawiającego wspólną politykę leśną, tak jak nastąpiło to w odniesieniu do rolnictwa czy transportu⁶. Wobec powyższego problematyka leśna należy przede wszystkim do kompetencji państw członkowskich, zgodnie z zasadą pomocniczości⁷. Główną rolą Unii jest zaś wspieranie krajowej polityki leśnej i programów poprzez monitorowanie i ewentualne raportowanie stanu lasów UE, przewidywanie światowych tendencji w tym obszarze i zwrócenie uwagi państw członkowskich na pojawiające się wyzwania oraz zaproponowanie i ewentualne koordynowanie lub wspieranie możliwości wczesnego działania w skali UE⁸. W tym zakresie można wskazać przykładowo podjęcie na poziomie ponadkrajowym dwóch poważnych problemów wpływających na stan leśnych ekosystemów ochrony lasów przed zanieczyszczeniem atmosferycznym i przed pożarami oraz stworzenie systemu monitorowania wzajemnego oddziaływania lasów i środowiska naturalnego. W sprawach tych Unia Europejska przyjęła wiążące akty prawne – rozporządzenia⁹. Sektorowa polityka leśna UE ogranicza się natomiast jak dotąd do niewiążących porozumień takich jak Strategia Leśna Unii Europejskiej¹⁰.

3. Oddziaływane polityk UE na gospodarkę leśną

Brak regulacji traktatowych, wyznaczających kompetencje Unii w dziedzinie leśnej, nie oznacza jednak całkowitej dowolności państw członkowskich w tworzeniu autonomicznych krajowych polityk leśnych. Są bowiem one pod wpły-

⁶ M. Geszprych, *Wpływ regulacji unijnych na kształtowanie gospodarki leśnej w lasach prywatnych w prawie polskim*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 3/4 2008, s. 115.

⁷ P. Edwards, D. Kleinschmit, *Towards a European forest policy-conflicting courses*, „Forest Policy and Economics” 33/2013, s. 87–88.

⁸ European Union: Mapping and assessment of forest ecosystems and their services – Applications and guidance for decision making in the framework of MAES. 2015 <https://ec.europa.eu/jrc> (dostęp: 5.08.2017), s. 6.

⁹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3528/86 z 17 listopada 1986 r. w sprawie ochrony lasów Wspólnoty przed zanieczyszczeniem atmosferycznym i w rozporządzenie Rady (EWG) nr 2158/92 z 23 lipca 1992 r. w sprawie ochrony lasów wspólnotowych przed pożarami. Akty te zastąpione zostały Rozporządzeniem (WE) nr 2152/2003 PEiR z 17 listopada 2003 r. dotyczącym monitorowania wzajemnego oddziaływania lasów i środowiska naturalnego we Wspólnocie (Forest Focus). Ten ostatni akt został uchylony przez Rozporządzenie (WE) nr 614/2007 PEiR z 23 maja 2007 r. w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+), które włączyło tę problematykę do programu LIFE+.

¹⁰ P. Edwards, D. Kleinschmit, *Towards a European forest policy-conflicting courses*, „Forest Policy and Economics” 33/2013, s. 88.

wem innych polityk UE oraz wspieranego przez nią rynku międzynarodowego, oddziałującego na krajową gospodarkę leśną¹¹. W prawie i polityce UE funkcjonuje szereg instrumentów, które odnoszą się do problematyki leśnej. Usytuowane są one przede wszystkim w ramach polityk: rolnej, środowiskowej, regionalnej, przedsiębiorstw, energetycznej, handlowej, które wywierają pośredni, choć nie-raz znaczący wpływ na gospodarkę leśną w Europie. Oddziaływanie to dotyczy takich podstawowych obszarów zainteresowań sektora leśnego, jak: rozwój obszarów wiejskich, ochrona lasów przed pożarami i zanieczyszczeniami powietrza, ochrona różnorodności biologicznej i przyrody, przeciwdziałanie zmianom klimatu, handel produktami leśnymi, poprawa gospodarki leśnej, współpraca na rzecz rozwoju oraz badania energetycznej, spójności i innych¹². Można na tym tele stwierdzić, iż leśnictwo wchodzi w relacje z różnymi sektorami i odwrotnie.

a) Wspólna Polityka Rolna

Głównym źródłem finansowania europejskich działań dotyczących obszarów leśnych stała się wspólna polityka rolna, która wywiera silny wpływ na politykę państw członkowskich w zakresie gospodarki leśnej. Naturalnie sektor leśny nie jest objęty Załącznikiem I¹³ oraz art. 42 traktatu o funkcjonowaniu UE, co znaczy, że gospodarka lasami podlega wszystkim regułom konkurencji. Jednakże warto odnotować, iż w świetle definicji produktów rolnych uregulowanej w art. 38 traktatu o funkcjonowaniu UE, rynek wewnętrzny obejmuje także rolnictwo, rybołówstwo i handel produktami rolnymi, a przez „produkty rolne” należy rozumieć m.in. plody ziemi, czy produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa, jak również produkty pierwszego przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami. Funkcje produkcyjne lasu realizowane są właśnie w oparciu o uprawę ziemi, poprzez odpowiednie nasadzenia, zalesienia, a drewno stanowi swoisty „plód ziemi”.

¹¹ M. Krott, *Forest Government and Forest Governance within a Europe in Change*, [w:] L. Cesaro, P. Gatto, D. Pettenella, *The multifunctional Role of Forests – Policies, Methods and Case Studies*. Gummerus Printing, Saarijärvi 2008, s. 22.

¹² Na temat obszarów, w jakich lasy i leśnictwo brane są pod uwagę w politykach UE zob. P. Paschalis-Jakubowicz, *Uwarunkowania strategii rozwoju Lasów Państwowych*, Warszawa 2012, s. 197 i n.; por. także S. Zając, A. Sikora, W. Rzewuski, *Regulacje prawne i finansowe oraz działania w zakresie leśnictwa w ramach polityk Unii Europejskiej*, Sękocin Stary 2007, s. 82 i n.

¹³ Załącznik I do traktatu o funkcjonowaniu UE ze zmianami wprowadzonymi przez art. 6 ust. II pkt oraz art. 12 ust. 2 traktatu z Amsterdamu zmieniającego traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31) w zw. z przystąpieniem Polski do UE; zmieniony przez art. 1 pkt. 34 Protokołu nr 1 zmieniającego protokoły załączone do traktatu o Unii Europejskiej, traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską lub traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej dołączonego do traktatu z Lizbony zmieniającego traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C z 2007 r., poz. 306 s. 1) z dniem 1.12.2009 r.; zmieniony przez art. 5 ust. 2 traktatu z Lizbony zmieniającego traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE C z 2007r., poz. 306, s. 1 z dniem 1.12.2009 r., dalej zwany „Załącznikiem I do traktatu”.

Na liście, o której mowa w artykule 38 traktatu o funkcjonowaniu UE wymieniono m.in. w rozdziale 6 „Żywe drzewa i inne rośliny, bulwy, korzenie i podobne; cięte i ozdobne liście”, a nie wymieniono drewna, choć oczywiście spełnia ono kryteria z przywołanej definicji. A. Jurcewicz wskazuje, iż zakres wspólnej polityki rolnej ograniczony jest do produktów zawartych w załączniku I, dlatego na podstawie art. 43 nie mogą być przedsięwzięte środki, które bezpośrednio dotyczą produktów nieobjętych załącznikiem (123/83 *BNIC p. Clair*)¹⁴. Ponieważ drewno zostało pominięte na wspomnianej liście produktów, stało się to przeszkodą dla podjęcia przez Wspólnotę instrumentów regulujących rynek tego produktu oraz spowodowało opóźnienie działań w zakresie leśnictwa, jednakże środki takie mogą być podjęte na podstawie art. 43 w stosunku do produktów niezawartych w załączniku I, jeśli okaże się, że są one konieczne w celu regulacji rynków produktów zawartych w załączniku I¹⁵.

Leśnictwo objęte zostało wsparciem finansowym w ramach wspólnej polityki rolnej, zwłaszcza w zakresie, w jakim realizowany jest postulat zwiększania lesistości¹⁶, a także wielu innych priorytetów. Odnotować trzeba, iż blisko 90% środków finansowych Unii Europejskiej przeznaczonych na obszary leśne pochodzi z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). W ostatnim okresie planowania w latach 2017–2020 blisko 5,4 mld EUR z budżetu EFRROW zostało przeznaczonych na współfinansowanie konkretnych działań w zakresie leśnictwa. Z kolei na okres 2015–2020 zaplanowano wydatki publiczne w wysokości ok. 8,2 mld EUR (27% na zalesianie, 18% na poprawę odporności i 18% na zapobieganie szkodom)¹⁷. Rozporządzenie nr 1305/2013 obejmuje w okresie 2015–2020 pomoc na rzecz inwestycji w leśnictwie, na rzecz zwiększania obszarów leśnych i poprawy rentowności lasów zalesianie i tworzenie nowych obszarów leśnych, tworzenie systemów rolno-leśnych, zapobieganie zniszczeniom lasów wskutek pożarów, klęsk żywiołowych i katastrof oraz usuwanie szkód, inwestycje na rzecz poprawy odporności oraz zwiększenia wartości przyrodniczej ekosystemów leśnych, inwestycje w technologie w dziedzinie leśnictwa i w przetwórstwo, pozyskanie i wprowadzenie do obrotu produktów leśnych. Ponadto wśród innych możliwości finansowania wskazać należy środki na pokrycie kosztów usług leśnych, środowiskowych i klimatycznych oraz ochrony lasów. Decyzje o wyborze środków w zakresie leśnictwa należą do państw członkowskich oraz towarzyszących im środków finansowych w ramach ich programów rozwoju obszarów wiejskich. We wskazanym zakresie realizacja polityki państwa zasadniczo odbywa się we wskazanych prawnych ramach UE.

¹⁴ A. Jurcewicz, komentarz do art. 38 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I, Art. 1–89 D. Miąsik, N. Półtorak N, A Wróbel A. (red.), WKP 2012, LEX.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ S. Zając, A. Sikora, W. Rzewuski, *Regulacje prawne...*, s. 44 i n.

¹⁷ Dane ze strony http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.11.html, dostęp 29.7.2017r.

Zatem priorytety głównych instytucji Unii Europejskiej w zakresie rozwoju obszarów wiejskich koncentrują się na poprawie konkurencyjności sektora leśnego, tworzenia nowych miejsc pracy, promowaniu nowych rynków zbytu, wprowadzeniu do obrotu nowych produktów leśnych, zakładaniu stowarzyszeń leśnych, kształceniu, szkoleniach i innych, których z uwagi na ramy opracowania nie sposób ująć.

b) polityka środowiskowa i klimatyczno-energetyczna

Rosnące wymogi wynikające z polityki środowiskowej UE w istotny sposób wpływają na gospodarkę leśną w krajach europejskich¹⁸. Omówienie wszystkich dokumentów strategicznych w obszarze polityki środowiskowej Unii Europejskiej, odnoszących się do tematyki leśnictwa przekraczałoby ramy niniejszego opracowania, warto jednak wskazać jaką pozycję zajmuje ta problematyka w podstawowych aktach dotyczących ochrony środowiska, przy czym strategia leśna UE – jako kluczowy dokument sektorowy zorientowany na realizację celu częściowego dotyczącego lasów w ramach strategii ochrony różnorodności biologicznej, zostanie omówiona poniżej.

W zasadniczym akcie dotyczącym różnorodności biologicznej w Unii Europejskiej – unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020¹⁹, problematyka leśna zajmuje ważne miejsce. Spośród sześciu wzajemnie powiązanych i współzależnych celów, bezpośrednio do tej tematyki odnosi się cel 3B, który zakłada do 2020 r. przyjęcie planów urządzenia lasu lub równoważnych instrumentów, zgodnie ze zrównoważoną gospodarką leśną, aby zapewnić wymierną poprawę stanu ochrony gatunków i siedlisk, które zależą od leśnictwa lub podlegają jego wpływowi, a także poprawę w zakresie zapewniania funkcji ekosystemu w porównaniu z unijnym poziomem odniesienia z 2010 r. W ramach tego celu przewidziano działania ukierunkowane na zachęcanie właścicieli lasów do ochrony i wzmocnienia różnorodności biologicznej lasów (działanie 11) oraz włączenie środków dotyczących różnorodności biologicznej do planów urządzenia lasu (działanie 12).

Z kolei w Siódmym ogólnym unijnym programie działań w zakresie środowiska (7th EAP)²⁰, wyznaczającym kierunki działań do 2020 r., wielofunkcyjne lasy wymieniane są jako element, stanowiącego podstawę dobrobytu gospodarczego i dobrostanu Unii, kapitału naturalnego. W celu jego ochrony, zachowania i poprawy 7th EAP zapewnia, aby do 2020 r. – gospodarka leśna była zrów-

¹⁸ M. Krott, op. cit., s. 22; P. Paschalis-Jakubowicz, op. cit., s. 13.

¹⁹ Komunikat Komisji: Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. (COM/2011/0244 końcowy).

²⁰ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”.

noważona, a lasy, ich różnorodność biologiczna i spełniane przez nie funkcje były chronione i w miarę możliwości zwiększane, a odporność lasów na zmianę klimatu, pożary, nawałnice, szkodniki i choroby została zwiększona. Wymaga to w szczególności – opracowania i wprowadzenia odnowionej unijnej strategii leśnej, w której uwzględnione będą liczne potrzeby i korzyści związane z lasami oraz która przyczyni się do przyjęcia bardziej strategicznego podejścia do ochrony i poprawy stanu lasów, w tym dzięki zrównoważonej gospodarce leśnej (p. 28 programu).

Lasy są też ważnym elementem zielonej infrastruktury, której wprowadzenie do planowania przestrzennego jest jednym z celów unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej. Tę rolę eksponuje Komunikat Komisji – Zielona infrastruktura – zwiększenie kapitału naturalnego Europy²¹. Przykładowo, wskazuje się tam na funkcje ekologiczne lasów łąkowych, takie jak filtrowanie wody, utrzymanie jej zwierciadła i zapobieganie erozji. Z kolei nadbrzeżne obszary zalesione czy lasy ochronne na obszarach górskich mogą stanowić rozwiązania w zakresie zielonej infrastruktury zwiększające odporność na klęski żywiołowe.

Omówiona powyżej grupa dokumentów strategicznych jest wspierana i uzupełniana przez przyjęte wcześniej instrumenty prawne o wiążącym charakterze. Przede wszystkim są to dyrektywa siedliskowa²² i ptasia²³, ramowa dyrektywa wodna²⁴ oraz dyrektywy dotyczące jakości powietrza²⁵.

Spośród wyżej wymienionych aktów najistotniejszymi determinantami gospodarki leśnej są regulacje dotyczące Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 – stanowiącej podstawę unijnej polityki różnorodności biologicznej²⁶. Wynika to nie tylko z faktu, iż do sieci Natura 2000 należy około 375 000 km² lasów, co stanowi około 50% całkowitego obszaru objętego siecią Natura 2000 i około 21% całkowitych zasobów leśnych w UE²⁷. Obszary leśne zostają włą-

²¹ Komunikat Komisji z 6 maja 2013 r.: – Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy” (COM/2013/0249 końcowy).

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. UE.L.1992.206.7, ze zm.

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.U. UE.L.2010.20.

²⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2000/60/WE z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.U. UE.L.2000.327.1.

²⁵ Przede wszystkim Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, Dz.U. UE.L.2008.152.1 (tzw. Dyrektywa CAFE).

²⁶ Szerzej na ten temat zob. np. J. Dawidziuk, S. Zajączkowski, *Gospodarka leśna i ochrona przyrody na obszarach pod zarządem Lasów Państwowych w warunkach sieci Natura 2000*, [w:] *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, A. Bołtomiuk, M. Kłodziński (red.), Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2011, s. 149–170.

²⁷ Komisja Europejska, *Natura 2000 i lasy. Technical Report – 2015 – 088* http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Final%20Guide%20N2000%20%20Forests%20Part%20I-II-Annexes_pl.pdf (dostęp: 5.08.2017), s. 27; Komunikat Komisji z 20 września 2013 r.: *Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego* (COM(2013) 659 końcowy).

czone do sieci Natura 2000, ponieważ znajdują się na nich najodpowiedniejsze obszary w UE dla objętych ochroną na mocy dyrektyw gatunków oraz typów siedlisk leśnych (dyrektywa siedliskowa zawiera 85 typów siedlisk leśnych podlegających ochronie) lub gatunków zależnych od lasów, czy też na które lasy mają istotny wpływ.

Lasy wpływają też, poprzez złożone procesy fizyczne, chemiczne i biologiczne, na klimat. Owe skomplikowane oddziaływania między lasami a atmosferą mogą osłabiać lub wzmacniać antropogeniczne zmiany klimatu²⁸. Lasy mają zdolność łagodzenia skutków ekstremalnych zjawisk pogodowych poprzez równoważenie temperatur, zmniejszenie prędkości wiatrów i odpływu wód. Gospodarka leśna może przyczyniać się poprzez utrzymywanie lub wzmacnianie pochłaniania dwutlenku węgla oraz dostarczanie biomateriałów, które mogą działać jako tymczasowe magazyny dwutlenku węgla lub zastępując wysokoemisyjne materiały i paliwa. Zważywszy na to, istotny wpływ na gospodarkę leśną wywierają zatem również regulacje dotyczące polityki klimatyczno-energetycznej UE. W tym kontekście warto zwłaszcza zwrócić uwagę na dwie kwestie: produkcję biomasy leśnej jako źródła odnawialnej energii oraz przynależność leśnictwa do sektora LULUCF (sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa).

Biomasa leśna stanowi obecnie najważniejsze źródło energii odnawialnej, dostarczając około połowę całkowitej ilości energii odnawialnej zużywanej w UE²⁹. Należy jednak mieć też na uwadze problem złożonego charakteru skutków środowiskowych wywoływanych przez rozwój takiego sposobu użytkowania drewna, zwłaszcza w kontekście porównania łącznych korzyści wynikających z absorpcji CO₂ przez lasy i trwałego związania węgla w produktach drzewnych w stosunku do korzyści wynikających ze spalania biomasy leśnej jako źródła energii odnawialnej³⁰. Zauważa się bowiem, że traktowanie bioenergii jako neutralnej w kontekście bilansu węgla (także w dokumentach politycznych i prawnych UE) jest poważnym błędem o ogromnych konsekwencjach³¹. Zagadnienia te stanowią wyzwanie dla polityki UE w zakresie wspierania bioenergii, zwłaszcza w kontekście trwających prac nad nową dyrektywą o odnawialnych źródłach energii (RED II).

²⁸ G. B. Gordon, *Forests and climate change: forcings, feedbacks, and the climate benefits of forests*, Science 320/2008, s. 1444–1449.

²⁹ Zob. Komunikat Komisji z 20 września 2013 r., *Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego* (COM(2013) 659 final).

³⁰ P. Golos, A. Kaliszewski, *Wybrane aspekty wykorzystania biomasy drzewnej do celów energetycznych*, „Leśne Prace Badawcze” 76/2015, s. 80.

³¹ Zob. np. *European Environment Agency Scientific Committee: Opinion of the EEA Scientific Committee on Greenhouse Gas Accounting in Relation to Bioenergy*, 15.09.11, http://www.eea.europa.eu/about-us/governance/scientific-committee/scopinions/opinions-on-scientific-issues/sc-opinion-on-greenhouse-gas/at_download/file; (dostęp: 5.08.2017), Carbon impact of bioenergy under European and international rules, An overview of relevant legal frameworks, Client Earth Report November 2012, <https://www.clientearth.org/reports/carbon-impacts-of-bioenergy.pdf> (dostęp: 5.08.2017).

W celu wykorzystania potencjału łagodzenia zmiany klimatu wykazywanej przez sektor LULUCF, trwa proces stopniowego włączenia go do polityki UE dotyczącej zmiany klimatu (oraz zobowiązań UE w tym zakresie) z uwzględnieniem specyfiki sektora oraz warunków panujących w państwach członkowskich³². W tym zakresie UE przyjęła zasady kompleksowego rozliczania emisji i pochłaniania zarówno w leśnictwie jak i rolnictwie, a także zapewnia równe traktowanie działań łagodzących, niezależnie od tego, czy prowadzone one są w leśnictwie, rolnictwie, sektorach powiązanych czy sektorze energii odnawialnej oraz składania sprawozdań w tym zakresie³³. Z kolei Komisja Europejska złożyła wnioski dotyczących włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych z sektora LULUCF do polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030³⁴.

Zarysowane powyżej umiejscowienie problematyki leśnej w polityce środowiskowej i klimatyczno-energetycznej UE warto jeszcze uzupełnić wzmianką o stanowiących komplementarny dla tych polityk instrumentach – źródłach wsparcia finansowego dla lasów. Poza wspomnianymi powyżej możliwościami finansowania w ramach wspólnej polityki rolnej, innym ważnym źródłem jest program UE LIFE+. Rozporządzenie z 11 grudnia 2013 r.³⁵ ustanawia piątą edycję programu LIFE stanowiącego główne unijne zasady finansowania działań w zakresie polityki w sprawie środowiska i zmiany klimatu. Przykładowymi działaniami w ramach tego programu dotyczącymi lasów są: likwidacja inwazyjnych gatunków obcych, sporządzanie planów urządzania i uzgadnianie odpowiednich systemów gospodarowania siedliskami leśnymi z podmiotami lokalnymi, finansowanie projektów odtwarzania strukturalnej różnorodności lasów, stworzenie nowych programów leśno-środowiskowych w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich w oparciu o projekty demonstracyjne i w zakresie najlepszych praktyk³⁶.

³² Komunikat Komisji z 12 marca 2012 r., *Uwzględnianie sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (sektora LULUCF) w zobowiązaniach Unii związanych z zmianą klimatu* (COM/2012/094 final).

³³ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 529/2013/UE z 21 maja 2013 r. w sprawie zasad rozliczania emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem oraz informacji o działaniach związanych z tą działalnością.

³⁴ Wniosek Komisji z 20 lipca 2016 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych pochodzących z działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji mających znaczenie dla zmiany klimatu. SWD(2016) 246 final (COM(2016) 479 final).

³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1293/2013 z 11 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia programu działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) i uchylające rozporządzenie (WE) nr 614/2007, Dz. Urz. UE L. 2013.347.185.

³⁶ *Komisja Europejska: Natura 2000 i lasy. Technical Report-2015-088 2016*. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Final%20Guide%20N2000%20Forests%20Part%20II-Annexes_pl.pdf (dostęp: 5.08.2017).

c) polityka spójności

Oprócz instrumentów wynikających ze wspólnej polityki rolnej, państwa członkowskie mogą również skorzystać ze wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)³⁷. W ramach EFRR współfinansuje się programy i projekty, mogące mieć bezpośredni lub pośredni związek z lasami i sektorem leśnictwa, w ramach działań ukierunkowanych na rozwój terytorialny. Jako przykłady takich przedsięwzięć, można wskazać: inwestycje EFRR na obszarach Natura 2000 i promowanie różnorodności biologicznej oraz usług ekosystemowych, a także wspieranie MŚP i innowacji, czy transgraniczne, międzynarodowe i międzyregionalne programy współpracy (INTERREG). Projekty te mogą obejmować takie dziedziny interwencji jak: systemy monitorowania i informowania, a także sieci związane z pożarami lasów, zrównoważone gospodarowanie gruntami, wymiana informacji dotyczących adaptacji do zmiany klimatu, pochłanianie dwutlenku węgla oraz ograniczanie ryzyka, różnorodność biologiczna, polityka przeciwdziałania wyludnianiu obszarów górskich, preferencyjne stosowanie bioenergii, współpraca w zakresie korzystania z odnawialnych źródeł energii oraz efektywność energetyczna, jak też zrównoważony rozwój regionów dzięki MŚP³⁸.

Ponadto w ramach walki z nielegalnym rynkiem drewna, plan działania w zakresie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (FLEGT) przewiduje „dobrowolne umowy o partnerstwie” z państwami będącymi producentami drewna, zaś rozporządzenie³⁹ obowiązujące od marca 2013 r. zakazuje wprowadzania na rynek drewna pozyskanego nielegalnie.

4. Unijna Strategia Leśna

Unia Europejska wyznacza kierunki prowadzenia gospodarki leśnej w strategiach o charakterze politycznym. Strategia leśna UE z 1998 r.⁴⁰, opierała się na zasadzie pomocniczości i wspólnej odpowiedzialności, ustanowiła ramy dla

³⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE L. 2013.347.320.

³⁸ Komisja Europejska: *Natura 2000 i lasy. Technical Report-2015-088. 2016*. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Final%20Guide%20N2000%20%20Forests%20Part%20II-Annexes_pl.pdf (dostęp: 5.08.2017).

³⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna.

⁴⁰ Rezolucja Rady z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie strategii leśnej UE.

działań związanych z lasami wspierających zrównoważoną gospodarkę leśną i opierających się na wspólnych, korzystnych powiązaniach między strategiami politycznymi i inicjatywami podejmowanymi przez UE i państwa członkowskie. Również plan działania UE w zakresie leśnictwa na lata 2007–2011⁴¹ był ważnym narzędziem wdrażania tej strategii i dotyczył czterech celów konkurencyjności, środowiska naturalnego, jakości życia oraz koordynacji i komunikacji.

Aktualna unijna strategia leśna określiła trzy kluczowe zasady, które winny być uwzględniane w prowadzeniu gospodarki leśnej państw członkowskich UE. Po pierwsze, zasadą ma być – zrównoważona gospodarka leśna oraz wielofunkcyjna rola lasów, dostarczanie różnorodnych dóbr i usług w sposób zrównoważony i zapewnianie ochrony lasów. Po drugie, zasadą ma być – efektywne gospodarowanie zasobami, optymalizacja wkładu lasów i sektora leśnego w rozwój obszarów wiejskich, wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy. Wreszcie, należy przyjąć – odpowiedzialność za lasy na szczeblu światowym, promowanie zrównoważonej produkcji i konsumpcji produktów leśnych⁴². Kierunki te odpowiadają problemom wynikającym ze zmiany klimatu i zasadzie zrównoważonego rozwoju. Gospodarka leśna, to gospodarka zasobami, związana z gospodarką krajów członkowskich i niektórymi jej sektorami, jak np. rolnictwo. Głównym założeniem unijnej strategii jest holistyczne podejście, czego obecnie brakuje w odniesieniu do leśnictwa (brak podejścia międzysektorowego).

5. Wnioski

Biorąc pod uwagę szerokie ramy unijnych dokumentów o strategicznym charakterze dotyczących gospodarki leśnej, a co za tym idzie, wyznaczających kierunki użytkowania lasu, odnotować można wzrost znaczenia działań UE w sferze leśnictwa wskazujący na powolne kształtowanie się założeń unijnej polityki leśnej w zaprezentowanym zakresie. Mimo że nie jest ona formalnie wyodrębniona w traktacie o funkcjonowaniu UE, wyraźnie widać, iż unijne determinanty gospodarki leśnej wynikają z działań podejmowanych w sferach, w których UE ma kompetencje, w tym w wybranych obszarach wspólnej polityki rolnej, polityki spójności, ochrony środowiska i klimatycznej, a także innych, których nie sposób ująć z uwagi na ramy opracowania. Działania te należy podzielić na te, które przybierają postać wiążących aktów prawnych i te, które należą do kategorii tzw. *soft law*, a które jak się zdaje, mają największe znaczenie dla gospodarki leśnej, albowiem wskazują istotne na szczeblu unijnym priorytety, przykładem czego jest Europejska strategia leśna.

W tym kontekście warto odwołać się do trójszczeblowego ujęcia polityki UE (EU policy) obejmującej: poziom kompetencji (traktaty, które wyznaczają kompe-

⁴¹ COM(2006) 302.

⁴² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0659> (dostęp: 5.08.2017).

tencję do prowadzenie poszczególnych polityk, przyjmowania aktów legislacyjnych i przystępowania do umów międzynarodowych); poziom strategii i programów działania (ustanawiający intencje polityki); poziom środków indywidualnych (przed wszystkim aktów legislacyjnych poprzez które intencje te są osiągane)⁴³. W świetle tej koncepcji można uznać, iż obecny etap kształtowania się polityki leśnej UE skupia się na poziomie drugim, na poziomie pierwszym i trzecim polityka ta rozwija się w ramach innych polityk, mając nadal bardzo rozproszony charakter.

Literatura

- Dawidziuk J., Zajączkowski S., *Gospodarka leśna i ochrona przyrody na obszarach pod zarządem Lasów Państwowych w warunkach sieci Natura 2000*, [w:] *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, A. Boltromiuk, M. Klodziński (red.), Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2011, s. 149–170.
- Edwards P., Kleinschmit D., *Towards a European forest policy-conflicting courses*, “Forest Policy and Economics” 33/2013.
- Geszprych M., *Wpływ regulacji unijnych na kształtowanie gospodarki leśnej w lasach prywatnych w prawie polskim*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 3/4 2008.
- Golos P., Kaliszewski A., *Wybrane aspekty wykorzystania biomasy drzewnej do celów energetycznych*, „Leśne Prace Badawcze” 76/2015.
- Gordon G. B., *Forests and climate change: forcings, feedbacks, and the climate benefits of forests*, “Science” 320/2008, s. 1444–1449.
- Haigh N., *EU Environmental Policy. Its journey to centre stage*, Routledge Taylor & Francis Group, Londyn i Nowy Jork 2016.
- Jurcewicz A., komentarz do art. 38 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I. Art. 1–89, D. Miąsik, N. Półtorak N, A Wróbel A. (red.), WKP 2012, LEX.
- Krott M., *Forest Government and Forest Governance within a Europe in Change*, [w:] Cesaro L., Gatto P., D. Pettenella, *The multifunctional Role of Forests – Policies, Methods and Case Studies*. Gummerus Printing, Saarijärvi 2008.
- Paschalis-Jakubowicz P., *Przyczyny możliwych ograniczeń w udostępnianiu lasu społeczeństwu, wynikających z regulacji unijnych*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej” R.12 Z.1 [24] (2010).
- Paschalis-Jakubowicz P., *Uwarunkowania strategii rozwoju Lasów Państwowych*, Warszawa 2012.
- Rudnicki S., *Mienie*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013.
- Rykowski K., *Koniec leśnictwa?* [w:] *Quo vadis forestry*, 29–30 czerwca 2006 r. Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękocin Stary 2007.
- Zajac S., Sikora A., Rzewuski W., *Regulacje prawne i finansowe oraz działania w zakresie leśnictwa w ramach polityk Unii Europejskiej*, Sękocin Stary 2007.

⁴³ N. Haigh, *EU Environmental Policy. Its journey to centre stage*, Routledge Taylor & Francis Group, Londyn i Nowy Jork 2016, s. 7–8.

Streszczenie

Celem referatu jest ustalenie podstaw prawnych i zakresu oddziaływania prawno-europejskich regulacji na prowadzenie gospodarki leśnej w krajach UE. Punktem wyjścia jest wskazanie źródeł prawa i polityk, w ramach których możliwe jest podejmowanie działań na szczeblu unijnym, a następnie ustalenie rodzaju środków prawnych, poprzez które następuje to oddziaływanie. Traktaty Unii Europejskiej nie zawierają przepisu ustanawiającego wspólną politykę leśną, problematyka leśna należy przede wszystkim do kompetencji państw członkowskich, zgodnie z zasadą pomocniczości. Nie oznacza to jednak całkowitej dowolności państw członkowskich w tworzeniu autonomicznych krajowych polityk leśnych. Są bowiem one pod wpływem innych polityk UE oraz wspieranego przez nią rynku międzynarodowego, oddziałującego na krajową gospodarkę leśną. Unijne determinanty gospodarki leśnej wynikają z działań podejmowanych w sferach, w których UE posiada kompetencje, przede wszystkim w ramach wspólnej polityki rolnej, polityki spójności, ochrony środowiska i klimatycznej. Działania te należy podzielić na te, które przybierają postać wiążących aktów prawnych oraz należące do kategorii tzw. *soft law*, a które jak się zdaje, mają największe znaczenie dla gospodarki leśnej i kształtowania się unijnej polityki leśnej, przykładem czego jest strategia leśna UE.

Słowa kluczowe

gospodarka leśna, polityka leśna Unii Europejskiej, strategia leśna UE, prawo leśne, ochrona lasów

European Union law determinants of forest management

Abstract

The purpose of the paper is to determine the legal basis and the scope of EU legislation's impact on forest management in EU countries. The starting point is an indication of the sources of law and policies that allow for action at EU level, and then to determine the type of legal instruments through which this action takes place. The Treaties of the European Union do not contain a provision establishing a common forest policy. Forest matters are mainly within competence of the Member States, due to the principle of subsidiarity. However it does not mean the total freedom of the Member States to create autonomous national forest policies. They are under the influence of other EU policies and the international market, which affects the national forest economy. EU forestry management's determinants result from activities undertaken in areas where the EU has competence, particularly within the framework of the Common Agricultural Policy, cohesion policy, environmental and climate policy. These actions should be divided into those which take the form of binding legal acts and soft-law, which seems to be of greatest importance for forest management and the development of EU forestry policy, an example of which is the EU Forestry Strategy.

Key words

forest management, forest policy in the EU, EU Forestry Strategy, forest law, forest protection

Dr Anna Kapała

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
Wydział Przyrodniczo-Technologiczny

Dr inż. Izabela Kurtyka-Marcak

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
Wydział Przyrodniczo-Technologiczny

Integracja europejska jako determinanta rozwoju agroturystyki (rozważania w ujęciu regionalnym). Aspekty prawno-ekonomiczne

1. Wprowadzenie

Istotną rolę w umocnieniu znaczenia agroturystyki w Polsce odegrała integracja z Unią Europejską. Wsparcie finansowe było realizowane w Polsce od programu SAPARD¹. W okresie transformacji systemowej dostosowanie małych gospodarstw rodzinnych do warunków gospodarki rynkowej było trudnym procesem, a z powodu niskiej wydajności pracy w rolnictwie, niekorzystnej struktury agrarnej i produkcyjnej, jak również braku kapitału i nadwyżki siły roboczej, konieczne było zachęcanie do dywersyfikacji działalności rolników w kierunku działalności pozarolniczej i zatrudnienia w sektorach znajdujących się poza rolnictwem, ale z nią powiązanych².

W krajach europejskich agroturystyka, obok przetwórstwa rolno-spożywczego, komercjalizacji i świadczenia usług na wsiach, stawała się w latach 80. i 90. ważnym elementem rozwoju obszarów wiejskich. W tym czasie również w polskiej dok-

¹ Specjalny Przedakcesyjny Program na rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) powstał jako instrument pomocy dla dziesięciu krajów starających się o członkostwo w Unii Europejskiej.

² Tak A. Stelmachowski, *Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską*, [w:] *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, S. Prutis (red.), TEMIDA 2, Białystok 1998, s. 68.

trynie prawnej i ekonomicznej postulowano zwrócenie większej uwagi na te działalności, pojmowane jako instrumenty modernizacji i restrukturyzacji rodzinnych gospodarstw rolnych³. Wskazywano na potrzebę uregulowania, w ramach procesu zbliżania i harmonizacji polskiego porządku prawnego do wspólnotowego, turystyki wiejskiej w ten sam sposób, w jaki była uregulowana w rozporządzeniu WE 2328/91⁴, a więc w jej bliskim powiązaniu z gospodarstwem rolnym jako komplementarną działalność, dopełniającą rolniczą produkcję, „traktując jej rozwój na równi z rozwojem produkcji rolnej”⁵. Podkreślano również, że z powodu braku instrumentów prawnych i ekonomicznych, które zgodnie z kierunkami wspólnotowymi, ułatwiłyby rozwój turystyki wiejskiej, musiała ona odbywać się bez szczególnych reguł, czyli *a sua sponte*. Przyjęcie odpowiednich instrumentów, zharmonizowanych z prawem wspólnotowym, było zatem kluczowe dla jej rozwoju⁶.

Od 1991 r. pojawiło się pojęcie „działalności komplementarnych”, dzięki zawarciu Układu Europejskiego z dnia 16 grudnia 1991, który przewidywał jako jeden z celów współpracy zwiększenie efektywności sektora rolno-przemysłowego, a w szczególności promowanie komplementarności w rolnictwie (art. 77 Układu)⁷. Wskazany przepis odnosił się do pojęcia działań uzupełniających wprowadzonych rozporządzeniem WE nr 2328/91, które zrównało z produkcją rolną działalności takie jak: turystyka wiejska, leśnictwo, rzemiosło i utrzymanie środowiska.

Wspólnotowa koncepcja komplementarności nie została wprost przyjęta na gruncie polskiego prawa, ale w wyniku coraz silniejszej potrzeby jego dostosowania do *acquis communautaire*, 19 listopada 1999 r. uchwalono ustawę prawo działalności gospodarczej⁸, która pozwoliła na dalsze umocnienie regulacji gościnności na terenach wiejskich. W istocie, art. 3 powyższej ustawy zwolnił z podlegania jej przepisom działalność wytwórczą w rolnictwie, a także działalności, które można określić jako agroturystyczne⁹. W doktrynie prawa gospodarczego wyrażono pogląd, że „art. 3 zmierza do ułatwienia wykonywania działalności agroturystycznej, która cechuje się powiązaniem działalności świadczenia usług turystom z działalnością ściśle rolniczą”¹⁰.

³ M. Błażejczyk, A. Stelmachowski, *Nowe zjawisko w produkcji rolniczej i pararolniczej a ustrój prawny polskiego rolnictwa*, „Państwo i Prawo”, 1999, nr 1, s. 67.

⁴ Rozporządzenie Rady EWG nr 2328/91 z dnia 15 lipca 1991 roku w sprawie poprawienia skuteczności struktur rolniczych, Dz. Urz. UE, L 218, z 06.08.1991).

⁵ M. Błażejczyk, *Prawno-rolne aspekty rozwoju turystyki wiejskiej*, „Prawo Rolne” 1993, s. 80 i n.

⁶ Ibidem, s. 84

⁷ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. Wszedł w życie 1 lutego 1994 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 11, poz. 38).

⁸ Dz.U. nr 101, poz. 1178 ze zm.

⁹ Art. 3 ustawy stanowił, że „Przepisów ustawy nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowania przez rolników pokoi i miejsc na ustawianie namiotów, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwie rolnym innych usług, związanych z pobytem turystów”.

¹⁰ W. J. Katner, *Prawo działalności gospodarczej*, Lexis Nexis, Warszawa 2003, s. 45.

Wypada wspomnieć, że także wcześniejsza ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej¹¹ wymieniała w art. 9 w ramach tzw. „ubocznego zajęcia zarobkowego”, które nie wymagało zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej, usługi turystyczne świadczone przez rolnika¹². Ustawa z 1999 r., w przeciwieństwie do poprzedniej, nie wskazywała już na uboczny charakter tej działalności względem podstawowej, jaką dla rolnika powinna być działalność rolnicza. Nowością było jednak wyraźne powiązanie sprzedaży posiłków domowych i świadczenia innych usług z pobytem turystów w gospodarstwie. W następstwie wprowadzenia ustaw dotyczących działalności gospodarczej z 1988 r. i 1999 r., nastąpił rozwój agroturystyki. Liczba gospodarstw agroturystycznych wzrosła z 1000 w 1993 r.¹³ do 4,8 tys. w 2000 r.¹⁴.

Jednocześnie w obszarze polityki, w okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, dla sektora rolnego i sektora rolno-żywnościowego został wprowadzony plan wsparcia wspólnotowego SAPARD, przewidujący pomoc finansową m.in. na „usługi rolne, w tym agroturystykę”¹⁵, w ramach działania zatytułowanego „dywersyfikacja działalności gospodarczej na terenach wiejskich”. W ten sposób termin „agroturystyka” po raz pierwszy pojawił się w akcie, wprawdzie o charakterze programowym, niż ustawodawczym, a ponadto nie został on bliżej zdefiniowany. Adresatem wsparcia finansowego był rolnik lub jego domownik, w rozumieniu ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (dalej: u.u.s.r.)¹⁶. Warto zauważyć, że wprowadzenie w 1996 r.¹⁷ do powyższej ustawy art. 5a u.u.s.r., umożliwiającego rolnikom i jego domownikom, jednocześnie prowadzącym działalność rolniczą i pozarolniczą, pozostanie w rolniczym systemie ubezpieczeń społecznych, było istotnym krokiem w realizacji koncepcji komplementarności w polskim prawie¹⁸.

¹¹ Dz.U. z 1998 r. nr 41 poz. 324 z późn. zm.

¹² Art. 9 ust. 2 pkt 4) wynajmowanie turystom przez rolników pokoi lub miejsc na ustawienie namiotów w obrębie gospodarstwa, sprzedaż posiłków i świadczenie usług z tym związanych.

¹³ Według danych ówczesnego Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w 1993 r. usługi turystyczne na wsi świadczyło 1 tys. gospodarstw rolnych współpracujących z ośrodkami doradztwa rolniczego. Zob. I. Sikorska-Wolak, *Agroturystyka szansą rozwoju gmin wiejskich w Polsce*, „Lithuania” 2004, nr 2.

¹⁴ Według danych Instytutu Turystyki w 2000 r. funkcjonowało w kraju 4,8 tys. gospodarstw agroturystycznych z ponad czterdziestoma tysiącami miejsc noclegowych. H. Legienis, *Baza agroturystyczna w kraju i regionach*. Instytut Turystyki, Warszawa 2002.

¹⁵ Zob. punkt 4.1. SAPARD.

¹⁶ Dz.U. 1991 Nr 7, poz. 24 ze zm.

¹⁷ Art. 5a u.u.s.r. został dodany ustawą z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. Nr 124, poz. 585), a następnie był wielokrotnie nowelizowany.

¹⁸ W pierwotnym brzmieniu art. 5a przewidywał, że „Rolnik lub domownik, który podlegając ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy, nieprzerwanie co najmniej 1 rok, podejmuje pozarolniczą działalność gospodarczą nie będąc pracownikiem i nie pozostając w stosunku służbowym, podlega nadal temu ubezpieczeniu”. Obecnie przepis wydłużył do trzech lat okres wcześniejszego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, a także wprowadził szereg warunków, jak na przykład wymóg dalszego prowadzenia działalności rolniczej, oraz limit kwoty należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej.

Z kolei ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁹ przewidziała zwolnienie z podatku dochodów uzyskanych z tytułu wynajmu pokoi gościnnych, w budynkach mieszkalnych położonych na terenach wiejskich w gospodarstwie rolnym, osobom przebywającym na wypoczynku oraz dochody uzyskane z tytułu wyżywienia tych osób, jeżeli liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza 5. Można stwierdzić, że drogę rozwojowi agroturystyki w okresie przedakcesyjnym, z jednej strony otworzyły cytowane ustawy, a z drugiej wsparcie finansowe WE.

2. Cele i metody

Celem rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie w jakim stopniu integracja Polski z Unią Europejską wpłynęła na rozwój agroturystyki, zarówno w sensie kształtowania odpowiednich regulacji prawnych poświęconych tej działalności, sprzyjających jej podejmowaniu i prowadzeniu, jak i w kontekście przeznaczania na nią pomocy ze środków finansowych UE. Chodzi zwłaszcza o ustalenie czy uwarunkowania prawne uzyskania pomocy uwzględniają specyfikę tej działalności, rozumianej zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁰, jako działalność zwolnioną z podlegania przepisom tej ustawy, polegającą na wynajmowaniu przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczeniu w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów. Dane ekonomiczne dotyczące zakresu i sposobu wykorzystania środków na podejmowanie i rozwój agroturystyki przez gospodarstwa rolne na Dolnym Śląsku dostarczą empirycznej podstawy, choć zawężonej do ujęcia regionalnego, dla próby udzielenia odpowiedzi na postawione pytanie.

Za pomocą metody dogmatycznej, przybliżone będą podstawowe regulacje prawne dotyczące prowadzenia tej działalności oraz uwarunkowania prawne uzyskania pomocy z poszczególnych programów unijnych od czasu przystąpienia Polski do UE. Posługując się zaś metodą dokumentacyjną zostaną oszacowane płatności na rozwój agroturystyki na Dolnym Śląsku w ramach działania 2.4 „Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów” SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” oraz działania 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” PROW 2007–2013. W opracowaniu dokonano analizy wdrażania tych płatności, ich wysokości oraz kierunków wykorzystania. W pracy wykorzystano dane liczbowe pochodzące z instytucji wdrażającej działania SPO i PROW, a mianowicie Oddziału Terenowego ARiMR we Wrocławiu (stan na

¹⁹ Dz.U. Nr 80, poz. 350 ze zm.

²⁰ Tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1829.

dzień 16.05.2014 r.) oraz strony internetowej: <http://www.arimr.gov.pl>. i Głównego Urzędu Statystycznego. Wykorzystano również metodę analizy porównawczej uwzględniającej rozkład przestrzenny wdrażania działań w poszczególnych powiatach Dolnego Śląska. Oceny efektywności (E) wykorzystania funduszy dokonano na podstawie zależności między poniesionymi kosztami całkowitymi a kwalifikowalnymi realizacji operacji:

$$E = KC - KK$$

$$KC = KK + KN$$

gdzie:

E – efektywność uzyskania funduszy,

KC – koszty całkowite,

KK – koszty kwalifikowane,

KN – koszty niekwalifikowalne (nabycia nieruchomości, podatku od towarów i usług (VAT) oraz nabycia używanego sprzętu komputerowego).

Porównanie kosztów całkowitych operacji (KC) do kosztów kwalifikowalnych (KK) pozwoliło również określić wysokość zaangażowania własnych środków finansowych²¹.

3. Pomoc na agroturystykę w Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”

Przystąpienie do UE umożliwiło dalszy rozwój agroturystyki dzięki środkom unijnym. Wprowadzie Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2004–2006 nie określił środków na dywersyfikację działalności, ale znalazły się one w Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”. Przewidział on pomoc na „różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów”²². Działanie 2.4 skierowane było między innymi na wspieranie projektów w zakresie m.in. agroturystyki i usług związanych z turystyką i wypoczynkiem, którego beneficjentem mogły być osoby fizyczne – rolnicy oraz domownicy, a także osoby prawne, których celem było prowadzenie działalności rolniczej

²¹ Z. Wasąg, *Efektywność wykorzystania środków UE przez gospodarstwa rolne na przykładzie wybranych programów*, „Inżynieria Rolnicza” 3(121)/2010, s. 232.

²² Wprowadzone na podstawie art. 33 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, Dz. Urz. WE L 160 z 26.06.1999.

i które taką działalność prowadziły. Warty docenienia jest sposób zdefiniowania wspieranej działalności, podkreślający, że jest to „dodatkowa działalność, wykorzystująca istniejące zasoby gospodarstwa rolnego” i stwarzająca „warunki do rozwoju wielofunkcyjnych i trwałych ekonomicznie gospodarstw rolnych”²³.

Według danych z 30 czerwca 2009 roku²⁴ w ramach tego działania zrealizowano w Polsce 806 projektów na agroturystykę i 240 na usługi związane z turystyką i wypoczynkiem. W ramach projektów na agroturystykę zrealizowano płatności na łączną kwotę 46,11 mln, co stanowiło 16% wszystkich wypłaconych środków z działania 2.4. Na usługi związane z turystyką i wypoczynkiem wypłacono beneficjatom 18,51 mln zł (6,6% płatności działania 2.4). Ze środków działania korzystały najczęściej gospodarstwa o wielkości ekonomicznej poniżej 4 ESU (jest to zarazem dolna granica gospodarstwa żywnotnego w Polsce). Inwestycje w gospodarstwach, powyżej 4 ESU stanowiły w przypadku agroturystyki 27%, natomiast w przypadku usług związanych z turystyką i wypoczynkiem około 19% projektów, realizowanych w ramach tego działania. Taki rozkład wniosków tłumaczyć można tym, że większość gospodarstw o wielkości ekonomicznej do 4 ESU nie zapewnia właścicielom satysfakcjonującego poziomu dochodów. Zatem to właśnie one najczęściej podejmują działalność pozarolniczą w celu zwiększenia dochodów (tabela 1).

Najwięcej środków z tego działania pochłonęły projekty dotyczące „drobnych usług na rzecz mieszkańców obszarów wiejskich” (44% płatności z działania 2.4) oraz „usługi na rzecz rolnictwa i gospodarki leśnej” (26%). Całkowita kwota wydatkowanych środków w ramach działania 2.4 wynosiła 282 mln.

Beneficjenci na Dolnym Śląsku w ramach tego działania otrzymali płatności na poziomie około 8 mln zł²⁵.

Województwo dolnośląskie ze względu na bardzo bogate walory turystyczne jest regionem szczególnie predystynowanym do rozwoju turystyki. Według ewidencji Dolnośląskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego na terenie województwa dolnośląskiego funkcjonuje obecnie 630 gospodarstw agroturystycznych.

Na podstawie danych udostępnionych przez Oddział Terenowy ARiMR we Wrocławiu określono wysokość płatności otrzymanych przez beneficjentów z Dolnego Śląska na inwestycje dotyczące agroturystyki w ramach działania 2.4

²³ Zob. s. 101 SPO Rol (Działanie 2.4.).

²⁴ Sprawozdanie z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” z dnia 5 lipca 2010, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

²⁵ Wykorzystanie środków Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” w województwach. Informacja sporządzona według danych na dzień 30 września 2008 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Tabela 1. Liczba projektów i wysokość środków publicznych wydatkowana na działania związane z agroturystyką i usługami turystycznymi w ramach działania 2.4 „Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów” w Polsce

Typ projektu	Wielkość ekonomiczna gospodarstwa	Liczba zrealizowanych projektów	Całkowita kwota wydatkowanych środków publicznych (w mln. zł)	Struktura środków [%]	Struktura środków na poszczególne typy projektów [%]
Agroturystyka	do 4 ESU	599	33,6	72,8	16,4
	powyżej 4 ESU	207	12,5	27,2	
Razem Agroturystyka		806	46,1	100	
Usługi związane z turystyką i wypoczynkiem	do 4 ESU	197	15,0	80,8	6,6
	powyżej 4 ESU	43	3,5	19,2	
Razem Usługi związane z turystyką i wypoczynkiem		240	18,5	100	
Działanie 2.4 „Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów”	do 4 ESU	2841	198,1	70,2	100
	powyżej 4 ESU	1174	83,9	29,8	
Razem Działanie 2.4		4015	282,0	100	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora Żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” z dnia 5 lipca 2010, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

oraz kierunków wykorzystania tych środków (stan na dzień 16.05.2014 r.). Według danych tych płatność przekazano 11 beneficjentom. Wśród aplikujących przeważała płeć żeńska (tabela 2). Dominującą grupę stanowili beneficjenci w wieku 40–49 lat (45%) oraz 50–60 lat (36%).

Tabela 2. Płeć i wiek beneficjentów korzystających z działania 2.4 (Agroturystyka) w województwie dolnośląskim

Wiek beneficjentów	Liczba beneficjentów	%	Kobieta	Mężczyzna
20–29	0	0	0	0
30–39	2	18	2	0
40–49	5	45	3	2
50–60	4	36	2	2
Razem	11	100	7	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Oddziału Terenowego ARiMR we Wrocławiu.

W ramach tego działania pomoc była udzielana w formie refundacji części poniesionych kosztów kwalifikowanych projektu. Maksymalny poziom pomocy finansowej wynosi 50% kosztów kwalifikowanych. W okresie realizacji Programu środki wypłacano do wysokości limitu, który wynosił maksymalnie 100 tys. zł na jednego beneficjenta.

Tabela 3. przedstawia wykorzystanie środków z działania 2.4 na agroturystykę na Dolnym Śląsku. Dane wskazują na niewielkie zainteresowanie mieszkańców terenów wiejskich funduszami Unii Europejskiej. O środki aplikowali rolnicy 7 powiatów. Całkowita kwota wypłacona beneficjentom w tym województwie wynosiła 517,6 tys. zł co oznacza, że jeden rolnik otrzymał średnie dofinansowanie na poziomie jedynie 47,1 tys. zł. Można więc stwierdzić, iż możliwości jakie oferował im Program (100 tys. zł) zostały wykorzystane tylko w połowie.

Tabela 3. Wykorzystanie wsparcia finansowego i poniesione koszty kwalifikowane na rozpoczęcie lub rozwijanie działalności agroturystycznej w ramach działania 2.4 (Agroturystyka) w województwie dolnośląskim

Powiat	Liczba beneficjentów	Przyznana kwota pomocy			Koszty kwalifikowane		
		Ogółem [tys. PLN]	[%]	Na 1 beneficjenta [tys. PLN]	Ogółem [tys. PLN]	Udział kosztów kwalifikowanych w kosztach ogółem [%]	Na 1 beneficjenta [tys. PLN]
Wałbrzyski	3	181,9	35,1	60,6	363,8	84,1	121,3
Lwówecki	1	95,1	18,4	95,1	198,4	91,4	198,4
Bolesławiecki	1	81,4	15,7	81,4	167,2	100,0	167,2
Świdnicki	1	61,8	11,9	61,8	123,7	73,6	123,7
Złotoryjski	1	40,1	7,7	40,1	80,2	100,0	80,2
Kłodzki	1	29,0	5,6	29,0	58,1	100,0	58,1
Jeleniogórski	3	28,2	5,4	9,4	57,9	100,0	19,3
Razem	11	517,6	100,0	47,1	1 049,2	88,8	95,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Oddziału Terenowego ARiMR we Wrocławiu.

Największą skutecznością w pozyskiwaniu środków z działania 2.4 wykazali się rolnicy powiatu wałbrzyskiego. Ponad 35% przyznanej kwoty pomocy powędrowała do 3 beneficjentów z tego powiatu (ok 182 tys. zł). Najniższe dofinansowanie otrzymali beneficjenci z powiatu jeleniogórskiego. W sumie uzyskali 28,2 tys. zł a na jednego przypadło średnio zaledwie 9,4 tys. zł.

Udział kosztów kwalifikowanych w kosztach ogółem pozwala ocenić efektywność wykorzystania środków UE a także poziom zaangażowania kapitału własnego. Biorąc pod uwagę wszystkie powiaty można stwierdzić, że efektywność wykorzystania funduszy UE przez gospodarstwa rolne była bardzo wysoka i stanowiła średnio pow. 88,8% kosztów całkowitych. Wysoki udział kosztów kwalifikowanych wskazuje na niskie zaangażowanie kapitału własnego.

Tabela 4. przedstawia kierunki wykorzystania refundacji przez beneficjentów z Dolnego Śląska. Największą pulę środków (64,4%) przeznaczono na prace remontowo-budowlane w celu adaptacji budynku do świadczenia usług turystycznych. Prawie 1/4 funduszy wykorzystano na zakup wyposażenia do poszczególnych pomieszczeń. W dalszej kolejności są koszty związane z zagospodarowaniem terenu (4,8%), zakupem zwierząt (3,8%) i modernizacją ogrodzenia (1,4%).

Tabela 4 . Struktura kosztów kwalifikowanych wg przeznaczenia

Wyszczególnienie	Koszty kwalifikowane na inwestycje [tys. PLN]	[%]	Liczba inwestycji	Koszty kwalifikowane na 1 inwestycję [tys. PLN]
Prace remontowo-budowlane w celu adaptacji budynku	700,4	64,4	18	38,9
Zakup wyposażenia do pokoi, kuchni, jadalni, łazienek	250,7	23,1	19	13,2
Zagospodarowanie terenu gospodarstwa agroturystycznego	52,3	4,8	4	13,1
Zakup zwierząt	41,5	3,8	1	0,7
Modernizacja ogrodzenia	15,0	1,4	2	5,6
Zakup kolektorów słonecznych	8,0	0,7	1	7,5
Zakup sprzętu do pielęgnacji terenów zielonych	5,7	0,5	1	3,2
Przygotowanie miejsc postojowych	5,6	0,5	1	41,5
Zaopatrzenie w sprzęt komputerowy	3,2	0,3	1	5,7
Zagospodarowanie części rekreacyjnej i zakup sprzętu	2,8	0,3	4	8,0
Reklama przestrzenna mocowana na budynku	1,8	0,2	1	1,8
Razem	1086,8	100,0	53	20,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Oddziału Terenowego ARiMR we Wrocławiu.

Najwyższe koszty poniesiono na przygotowanie miejsc postojowych 41,5 tys. zł na 1 inwestycję) oraz prace remontowo-budowlane (38,9 tys. zł). W sumie zaangażowano środki w 53 inwestycje, wśród których najpopularniejszą był zakup wyposażenia pokoi i części wspólnych budynku przeznaczonych dla turystów.

4. Pomoc na agroturystykę w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013

Kolejny PROW 2007–2013 na podstawie art. 52–53 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005²⁶ wprowadził działanie 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”. Rozporządzenie krajowe²⁷ dotyczące tego działania przewidywało udzielenie wsparcia rolnikowi, jego domownikowi lub małżonkowi (§ 2) m.in. na prowadzenie działalności pozarolniczej w ramach wynajmu pokoi, sprzedaży posiłków domowych oraz innych usług związanych z pobytem turystów w gospodarstwie rolnym (§ 3 ust. 1 lit. b), a zatem na działalność agroturystyczną, rozumianą zgodnie z art. 3 obowiązującej już wówczas ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁸, który przewidywał zwolnienia z podlegania przepisom ustawy dla działalności wytwórczej w rolnictwie, a także wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów.

Rozporządzenie w zakresie omawianej działalności nie wymagało zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, rejestracji działalności gospodarczej lub przejścia do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Było to zatem działanie dopasowane do potrzeb agroturystyki i uwzględniające jej charakter i przesłanki wykonywania, zgodnie z art. 3 u.s.d.g.

Pomoc była udzielana w formie refundacji części poniesionych kosztów kwalifikowanych operacji. Maksymalny poziom wynosi 50% kosztów kwalifikowanych a maksymalna wysokość dofinansowania udzielonego jednemu beneficjentowi w gospodarstwie rolnym, w okresie 2007–2014, nie mogła przekroczyć 100 tys. zł.

²⁶ Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, t. j. Dz.U. z 2014 r. poz. 475.

²⁸ Dz.U. z 2004 r. nr 173, poz. 1807 (obecnie obowiązuje tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.). Ustawa weszła w życie z dniem 21 sierpnia 2004 r., z wyjątkiem art. 10 i art. 103-110, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2005 r., art. 16, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2007 r., i rozdziału 3, który wszedł w życie z dniem 1 lipca 2011 r., zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 1808, z 2006 r. poz. 1636, z 2008 r. poz. 888 oraz z 2009 r. poz. 97), która weszła w życie z dniem 21 sierpnia 2004 r.

Według stanu z dnia 30.05.2015 r. na działanie 311 Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej do gospodarstw oraz na obszary wiejskie w Polsce skierowano kwotę dofinansowania w wysokości ponad 1 308,5 mln złotych, w tym na Dolnym Śląsku zrealizowano płatności na kwotę 38,6 mln zł, co stanowiło 3% w skali kraju.

Według danych uzyskanych w Oddziale Terenowym ARiMR we Wrocławiu (stan na dzień 16.05.2014 r.) na cele związane ze świadczeniem usług turystycznych w ramach działania 311 płatność przekazano 25 beneficjentom. Można więc stwierdzić, iż zainteresowanie rolników w porównaniu z poprzednim Programem (na lata 2004–2006) wzrosło dwukrotnie. Wśród aplikujących przeważała płeć żeńska (tabela 5). Dominującą grupę stanowili beneficjenci w wieku 50–60 lat (48%) oraz 40–49 lat (32%).

Tabela 5. Płeć i wiek beneficjentów korzystających z działania 311 w województwie dolnośląskim

Wiek beneficjentów	Liczba beneficjentów	%	Kobieta	Mężczyzna
20–29	1	4	0	1
30–39	4	16	3	1
40–49	8	32	6	2
50–60	12	48	6	6
Razem	25	100	15	10

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Oddziału Terenowego ARiMR we Wrocławiu.

Prawie 1/4 przyznanej kwoty pomocy powędrowała do 6 beneficjentów powiatu kłodzkiego (24%). Koncentracja płatności w tym regionie wiąże się prawdopodobnie z dużą liczbą gospodarstw agroturystycznych, co z kolei jest uwarunkowane licznymi walorami turystycznymi. Powiat kłodzki, na tle innych powiatów Dolnego Śląska, charakteryzuje się największą liczbą gospodarstw agroturystycznych. Na terenie powiatu funkcjonuje 198 obiektów, co stanowi 32% całej populacji. Niespełna 20% zrealizowanych płatności przypadła powiatowi lwóweckiemu (3 beneficjentów), a 19% powiatowi dzierzoniowskiemu (3 beneficjentów). Analizując kwotę płatności na 1 beneficjenta (tabela 6) można zauważyć, iż maksymalne dofinansowanie uzyskał jedyny reprezentant powiatu lubańskiego (100 tys. zł).

Tabela 6. Wykorzystanie wsparcia finansowego i poniesione koszty kwalifikowane na rozpoczęcie lub rozwijanie działalności agroturystycznej w ramach działania 311 Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej w poszczególnych powiatach Dolnego Śląska (stan z dnia 16.05.2014 r.)

Powiat	Liczba beneficjentów	Przyznana kwota pomocy			Koszty kwalifikowane		
		Ogółem [tys. PLN]	[%]	Na 1 beneficjenta [tys. PLN]	Ogółem [tys. PLN]	Udział kosztów kwalifikowanych w kosztach ogółem [%]	Na 1 beneficjenta [tys. PLN]
Kłodzki	6	278,5	24,0	46,4	627,5	87,3	104,6
Lwówecki	3	224,1	19,3	74,7	492	84,3	164,0
Dzierżoniowski	3	165,6	14,3	55,2	331,3	68,6	110,4
Lubański	1	100	8,6	100,0	200,3	91,8	200,3
Kamiennogórski	3	98,1	8,5	32,7	196,3	81,3	65,4
Lubiński	2	95,9	8,3	47,9	191,7	62,5	95,9
Złotoryjski	1	68,5	5,9	68,5	137,4	88,1	137,4
Wołowski	1	61,3	5,3	61,3	122,6	71,6	122,6
Jeleniogórski	3	38,2	3,3	12,7	85,1	83,5	28,4
Ząbkowicki	1	15,7	1,4	15,7	31,5	82,1	31,5
Bolesławiecki	1	14,7	1,3	14,7	29,4	77,0	29,4
Razem	25	1160,6	100	46,4	2445,1	80,0	97,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Oddziału Terenowego ARiMR we Wrocławiu. Efektywność wykorzystania funduszy UE przez gospodarstwa agroturystyczne była bardzo wysoka i stanowiła średnio 80 % kosztów całkowitych.

Tabela 7. przedstawia strukturę kosztów kwalifikowanych wg przeznaczenia. Otrzymane środki pokryły 50% kosztów poniesionych głównie na adaptację budynków mieszkalnych na cele turystyczne/agroturystyczne (68,1%), zakup wyposażenia do pokoi, kuchni, jadalni i łazienek (13,9%), poprawę estetyki budynku i obejścia (10,3).

Najwyższe koszty poniesiono na prace remontowo-budowlane (119 tys. zł na 1 inwestycję) oraz przygotowanie miejsc postojowych (63,7 tys. zł). W sumie zaangażowano środki w 48 inwestycji, wśród których najpopularniejszą był zakup wyposażenia pokoi i części wspólnych budynku przeznaczonych dla turystów.

Tabela 7. Struktura kosztów kwalifikowanych wg przeznaczenia

Wyszczególnienie	Koszty kwalifikowane na inwestycje [tys. PLN]	[%]	Liczba inwestycji	Koszty kwalifikowane na 1 inwestycję [tys. PLN]
Prace remontowo budowlane w celu adaptacji budynku	1665,3	68,1	14,0	119,0
Zakup wyposażenia do pokoi, kuchni, jadalni, łazienek	339,8	13,9	15,0	22,7
Poprawa estetyki budynku i obejścia	251,4	10,3	10,0	25,1
Przygotowanie miejsc postojowych	63,7	2,6	1,0	63,7
Zakup kolektorów słonecznych	61,5	2,5	2,0	30,8
Zagospodarowanie części rekreacyjnej	51,9	2,1	5,0	10,4
Zakup sprzętu do pielęgnacji terenów zielonych	11,5	0,5	1,0	11,5
Razem	2445,1	100,0	48,0	50,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Oddziału Terenowego ARiMR we Wrocławiu.

5. Pomoc na agroturystykę w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020

Obecny PROW 2014–2020 nie wprowadził pomocy na agroturystykę²⁹. Działanie „premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej” (poddziałanie: „Pomoc na rozpoczęcie pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”) wymaga zobowiązania się beneficjenta do podlegania ubezpieczeniu społecznemu na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych oraz rezygnacji z ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Rolnik zainteresowany otrzymaniem z PROW płatności na jej rozpoczęcie, będzie musiał taką działalność zarejestrować w Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej oraz zrezygnować z ubezpieczenia społecznego rolników.

W ten sposób rola agroturystyki w rozwoju obszarów wiejskich, rozumianej zgodnie z art. 3 pkt 2 u.s.d.g., czyli jako działalność wykonywana obok działalności rolniczej, zwolnionej z podlegania przepisom tej ustawy, nie została uwzględniona. Brak bowiem spójności warunków PROW z przywilejami przewidzianymi nie tylko w powołanym przepisie, ale także w art. 5a u.u.s.r. Ten ostatni pozwala bowiem rolnikowi pozostać w systemie ubezpieczeń społecz-

²⁹ Szerzej zob. A. Kapala, *Prawne uwarunkowania uzyskania wsparcia na prowadzenie agroturystyki z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1, s. 79 i n.

nych rolników, nawet w przypadku prowadzenia, obok działalności rolniczej, pozarolniczej działalności gospodarczej.

Sposób określenia warunków w omawianych działaniach jest efektem realizacji przepisów rozporządzenia (UE) 1305/2013, promujących podejmowanie działalności gospodarczej na rzecz różnicowania w kierunku działalności pozarolniczej. Przepisy rozporządzenia (UE) 1305/2013 nie przewidują odrębnego wsparcia specjalnie na agroturystykę, lecz pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej (art. 19 ust. 1 pkt a) lub pomoc na inwestycje w tworzenie i rozwój działalności pozarolniczej (art. 19 ust. 1 pkt b). Do państw członkowskich należy określenie szczegółowych kryteriów uzyskania pomocy, na które wpływ może mieć wewnętrzne ustawodawstwo, pod warunkiem, że nie będą sprzeczne z przepisami UE.

Dla porównania warto wskazać, że we Włoszech w regionalnych programach rozwoju obszarów wiejskich przewidziane jest wsparcie w ramach działania „tworzenia i rozwoju działalności pozarolniczych” na agroturystykę³⁰, rozumianą zgodnie z obowiązującym tam prawem, tj. art. 2135 wł. k.c.³¹, czyli działalność wykonywaną w ramach rolnego reżimu prawnego³². Nie ma zatem wymogu rejestrowania działalności gospodarczej i opłacania z tego tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Wskazanego warunku nie wprowadza też art. 19 ust. 1 rozporządzenia UE 1305/2013 w odniesieniu do działania określonego w pkt b). Podmiotowa sytuacja prawna włoskiego przedsiębiorcy rolnego, korzystającego ze wsparcia na agroturystykę pozostaje zatem bez zmian. Ponadto pomoc przewidziana jest nie tylko na uruchamianie działalności agroturystycznej, ale też i na rozwój działalności już prowadzonej³³. Jest to zgodne z wyżej wymienionym art. 19 ust. 1 lit. b) rozporządzenia UE 1305/2013. Polski ustawodawca nie zdecydował się jednak na podobne rozwiązania.

Nie opublikowano jeszcze oficjalnych informacji na temat liczby złożonych wniosków na poddziałanie 6.2 pomoc na rozpoczęcie pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Na podstawie nieoficjalnych danych zaczerpniętych z rozmów z rolnikami prowadzącymi gospodarstwa agroturystyczne, można stwierdzić brak ich zainteresowania w.w. premiami. Głównymi

³⁰ Zob. np. PROW 2014–2020 Regionu Marche: PSR Marche 2014–2020 – Sottomisura 6.4. sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole Operazione A) Azione 1 – AGRITURISMO: Sviluppo di attività non agricole nel settore dell’agriturismo. A także PROW 2014–2020 Regionu Valle d’Aosta: PSR 2014–2020 della Valle d’Aosta, Piano finanziario, Sottomisura 6.4.1 – Investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività agrituristiche.

³¹ Dekret królewski z 16 marca 1942 r., nr 262, Przyjęcie tekstu kodeksu cywilnego, „Gazzetta Ufficiale” nr 79 z 4 kwietnia 1942 r.

³² Szerzej na temat prawnej regulacji agroturystyki we Włoszech zob. A. Kapała, *Prawne pojęcie agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 99 i n. oraz eadem, *Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 203 i n.

³³ Zob. np. PROW 2014–2020 Regionu Marche (sottomisura 6.4., Azione A), PROW 2014–2020 Regionu Sycylia (sottomisura 6.4.) oraz PROW 2014–2020 Regionu Campania (sottomisura 6.4.1.).

przyczynami jakie wskazali agrokwaterodawcy to przede wszystkim obowiązek zarejestrowania działalności gospodarczej i zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych a tym samym zaprzestania podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Według nich dochody jakie uzyskują z działalności agroturystycznej prowadzonej często sezonowo i na małą skalę mogłyby w niektórych miesiącach nie wystarczyć na opłacenie ubezpieczenia do ZUS.

6. Podsumowanie i wnioski

Przedstawione dane ekonomiczne o wykorzystaniu środków unijnych przez gospodarstwa rolne wskazują, że agroturystyka intensywnie rozwijała się w latach od 2000 r. do 2014 r. Uwarunkowania prawne uzyskania pomocy finansowej ze środków unijnych na agroturystykę w analizowanych programach pomocowych w tych latach były sformułowane adekwatnie do charakteru działalności agroturystycznej, rozumianej zgodnie z art. 3 pkt 2 u.s.d.g.

W ramach Działania 2.4 „Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów” SPO 2004–2006 zrealizowano 1046 projektów na agroturystykę i usługi związane z turystyką i wypoczynkiem. Pozwoliły one na zachowanie bądź utworzenie 585 miejsc pracy³⁴. W PROW 2007–2013 w ramach działania 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” na usługi turystyczne oraz usługi związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem wypłacono środki 1099 beneficjentom. W wyniku podjęcia przez rolników działalności pozarolniczej powstało ponad 849 miejsc pracy stałych i sezonowych³⁵.

Na Dolnym Śląsku projekty dotyczące agroturystyki i działań zbliżonych zrealizowano przede wszystkim na terenach o bogatych walorach przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych. W Programie SPO 2004–2006 ze wsparcia na agroturystykę (Działanie 2.4) skorzystało 11 beneficjentów. Przeciętna wysokość wnioskowanej kwoty na 1 rolnika wynosiła 47,1 tys. zł. W PROW 2007–2013 zainteresowanie beneficjentów działaniem 311 było dwukrotnie większe. Ze środków finansowych skorzystało 25 rolników a przeciętnie na jednego przypadło 46,4 tys. zł. W przedstawionych programach kierunki rozdysponowania środków były bardzo zbliżone. Ok 60% wypłaconych płatności przeznaczono na prace remontowo-budowlane w celu adaptacji budynku, w dalszej kolejności był zakup wyposażenia do pokoi, kuchni, jadalni, łazienek, zagospodarowanie terenu, poprawa estetyki.

³⁴ Sprawozdanie z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora Żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” z dnia 5 lipca 2010, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

³⁵ Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Numer sprawozdania 8/2014, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2015 rok. Warszawa 2015 r.

Brak danych z wykorzystania środków z PROW 2014–2020 nie pozwala na ocenę uwarunkowań prawnych ich uzyskania jako determinanty rozwoju agroturystyki. Ze sposobu ich sformułowania wynika, że ich efektem, ma być zaprzestanie przez małe gospodarstwa rolne prowadzenia działalności rolniczej i rozpoczęcie świadczenia usług turystycznych w obiektach innych niż hotele, na terenie dawnych gospodarstw rolnych. Należy zauważyć, że świadczone w tej formie usługi nie będą się jednak kwalifikować jako agroturystyka, ale jako turystyka wiejska, wykonywana na obszarach wiejskich.

Literatura

- Błażejczyk M., *Prawno-rolne aspekty rozwoju turystyki wiejskiej*, „Prawo Rolne” 1993.
- Błażejczyk M., Stelmachowski A., *Nowe zjawisko w produkcji rolniczej i pararolniczej a ustrój prawny polskiego rolnictwa*, „Państwo i Prawo”, 1/1999.
- Katner W. J., *Prawo działalności gospodarczej*, Lexis Nexis, Warszawa 2003.
- Kapała A., *Prawne pojęcie agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 1/2008.
- Kapała A., *Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2/2007.
- Kapała A., *Prawne uwarunkowania uzyskania wsparcia na prowadzenie agroturystyki z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020*, „Przegląd Prawa Rolnego” 1/2015.
- Legienis H., *Baza agroturystyczna w kraju i regionach*, Instytut Turystyki, Warszawa 2002.
- Sikorska-Wolak I., *Agroturystyka szansą rozwoju gmin wiejskich w Polsce*, „Lithuania” 2/2004.
- Stelmachowski A., *Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską*, [w:] *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, S. Prutis (red.), TEMIDA 2, Białystok 1998.
- Wasąg Z., *Efektywność wykorzystania środków UE przez gospodarstwa rolne na przykładzie wybranych programów*, „Inżynieria Rolnicza” 3(121)/2010.
- Sprawozdanie z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora Żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” z dnia 5 lipca 2010, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Wykorzystanie środków Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” w województwach. Informacja sporządzona według danych na dzień 30 września 2008 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Numer sprawozdania 8/2014, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2015 rok. Warszawa 2015 r.

Streszczenie

Celem rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie w jakim stopniu integracja Polski z Unią Europejską wpłynęła na rozwój agroturystyki, zarówno w sensie kształtowania odpowiednich regulacji prawnych poświęconych tej działalności, sprzyjających jej podejmowaniu i prowadzeniu, jak i w kontekście przeznaczania na nią pomocy ze środków finansowych UE. Przedstawione dane ekonomiczne o wykorzystaniu środków unijnych przez gospodarstwa rolne wskazują, że agroturystyka intensywnie rozwijała się w latach od 2000 r. do 2014 r. Dowodzi to, że przepisy dotyczące podejmowania tej działalności (kształtowane w procesie dostosowywania prawa do *acquis communautaire*) oraz uwarunkowania prawne ubiegania się o pomoc finansową ze środków unijnych w analizowanych programach pomocowych były sformułowane adekwatnie do charakteru agroturystyki, rozumianej jako działalność prowadzoną przez rolnika w gospodarstwie rolnym, zwolnioną z obowiązku rejestracji działalności gospodarczej. Jednakże z uwarunkowań prawnych uzyskania pomocy w obecnym PROW 2014–2020 wynika, że jest on skierowany na rozwój agroturystyki.

Słowa kluczowe

agroturystyka, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, prawne uwarunkowania prowadzenia agroturystyki, wykorzystanie środków unijnych na agroturystykę

European integration as a determinant of agritourism (considerations in the regional perspective). Legal and economic aspects

Abstract

The aim of the discussion is to answer the question of how Poland's integration with the European Union influenced the development of agritourism, both in the sense of shaping appropriate legal regulations on this activity, conducive to its taking and running, and in the context of allocating aid from EU funds. The presented economic data on the use of EU funds by farms indicate that agritourism has been growing steadily between 2000 and 2014. This shows that the rules governing its undertaking (shaped in the process of adapting the law to *acquis communautaire*) and the legal conditions for applying for the financial incentives provided by the EU funds in the analyzed aid programs were formulated in a manner appropriate to the nature of agritourism, understood as the activity carried out by a farmer on a farm, exempted from the obligation to register a business. However, the legal conditions for obtaining financial resources in the present RDP 2014–2020, indicate that it is not directed at the development of agritourism.

Key words

agritourism, Rural Development Programme, legal conditions for running agritourism, use of EU funds for agritourism

Prof. dr hab. Paweł Czechowski

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

Wpływ integracji europejskiej na proces dostosowania wybranych rozwiązań prawnych w rolnictwie polskim

Nie ulega wątpliwości, że wpływ instytucji europejskich i mechanizmów integracji europejskiej na wybrane rozwiązania prawne w ustawodawstwie polskim dotyczące rolnictwa wystąpił już znacznie wcześniej przed formalnym uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, które nastąpiło na mocy Traktatu Akcesyjnego z 16 kwietnia 2003 r.¹

Traktat ten, poczynwszy od 1 maja 2004 r., związał polski system prawny z systemem i prawem Unii Europejskiej. Poprzedziła go umowa zawarta 19 września 1989 r. dotycząca handlu oraz współpracy handlowej i gospodarczej z krajami EWG². Jednakże podstawy dla zintegrowania polskiego prawodawstwa z Unią Europejską określił finalnie Układ Europejski – umowa międzynarodowa ustanawiająca stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. Układ podpisano 16 grudnia 1991 r. i wszedł on w życie 1 lu-

¹ Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864 ze zm. Por. także A. Stelmachowski, *Instrumenty prawno-organizacyjne Wspólnej Polityki Rolnej ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów interwencyjnych w związku z dostosowaniem prawa do wymogów Unii Europejskiej. Regulacja obrotu produktami rolnymi z krajami trzecimi (licencje, cła opłaty wyrównawcze, kontyngenty, zakazy)*. Biała Księga Polska – Unia Europejska. Prawo rolne, Opracowania i Analizy, „Prawo” nr 20, Warszawa 1995.

² Umowa ta weszła w życie 1 grudnia 1989 r., Dz.U. z 1990 r. nr 38 poz. 214. Patrz także J. Rowiński, *Rolnictwo w procesie integracji z EWG (kilka uwag po pierwszym okresie obowiązywania Umowy Przejściowej)*, [w:] *Sytuacja produkcyjno-ekonomiczna rolnictwa polskiego w roku 1992, prognoza na rok 1993. Materiały konferencyjne MRiGZ*, Warszawa 1993, s. 217–226.

tego 1994 r.³. Nadmienić należy, że jego część III – jako umowa przejściowa, odnosząca się do handlu obowiązywała już od 1 marca 1992 r. W art. 68 i 69 Układu określono szereg priorytetów dotyczących harmonizacji prawa polskiego z prawem UE, w tym również w zakresie rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Blisko dziesięcioletni okres obowiązywania Układu Europejskiego stworzył podstawy dla procesów organizacyjno-prawnych przygotowań do członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Prace dotyczące dostosowania w sferze rolnictwa prowadzone w wieloetapowej procedurze, tzw. programu przygotowania do członkostwa, pozwoliły na sformułowanie polskiego stanowiska negocjacyjnego w obszarze rolnictwa. Stanowiło ono podstawę dla finalnych negocjacji o członkostwo w UE⁴.

Uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. uruchomiło proces harmonizacji prawa i jednocześnie rozpoczęło proces implementacji unijnych rozwiązań prawnych, co oznaczało włączenie ich do obowiązującego krajowego porządku prawnego. Proces ten stanowił zespół jednostronnych czynności prawnych, a także faktycznych związanych z przyjęciem europejskiego dorobku prawnego (*acquis communautaire*), który miał na celu zapewnienie zdolności korzystania ze statusu Unii Europejskiej⁵. Podkreślić należy, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej, ustabilizowało rozpoczęte bezpośrednio po przekształceniach ustrojowych w roku 1989 reformy liberalizacji prawa w tym prawa rolnego.

Wspomnieć należy, o istotnych reformach takich jak: zmiana Konstytucji z 29 grudnia 1989 r. czy też reforma Kodeksu cywilnego rozpoczęta 28 lipca 1990 r. Zmiana Konstytucji (art. 6 i 7) zezwalała na swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności, a także gwarantowała całkowitą ochronę własności osobistej oraz prawa dziedziczenia. Dało to istotny impuls do zliberalizowania przepisów w Kodeksie cywilnym m.in. w zakresie procesu obrotu ziemią⁶.

2. Wprowadzone reformy prawa będące pod wpływem, mających się niebawem rozpocząć, procesów integracji europejskiej wyraźnie zmierzały w kierunku liberalizacji gospodarki. Dotyczyło to zwłaszcza likwidacji pozostałości norm prawnych z okresu socjalizmu i zapewnienia, także w rolnictwie, wol-

³ Dz.U. 1994 nr 11 poz. 38. Por. S. Sołtysiński, *Dostosowanie prawa polskiego do wymagań Układu Europejskiego*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 4–5, s. 31 i nast.

⁴ Por. m.in. P. Czechowski, *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 61–84. Por. także: *Negocjacje członkowskie: Polska na drodze do Unii Europejskiej*, praca zbiorowa, wyd. Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999 r.

⁵ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 794.

⁶ A. Lichorowicz, *Harmonizacja polskiego ustawodawstwa strukturalnego w rolnictwie i ustawodawstwie Unii Europejskiej. (Na przykładzie prawnego pojęcia gospodarstwa rolnego)*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 4 i 5, s. 129 i nast.

ności gospodarczej. Jako przykłady można wskazać: nowelizację Kodeksu cywilnego, która zniosła ograniczenia w zakresie obowiązku przestrzegania górnej granicy powierzchni gruntu przy nabywaniu nieruchomości rolnych, także określonych w reformach rolnych czy też norm minimalnych powierzchni przy podziale gospodarstw, a także obowiązku posiadania kwalifikacji rolniczych dla uczestników obrotu ziemią. Zmiany ustrojowe jakie wystąpiły w Polsce w końcu lat osiemdziesiątych i na przełomie dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku doprowadziły do restrukturyzacji a następnie w znacznym zakresie do prywatyzacji państwowego sektora gospodarki rolnej. Wspomnieć zwłaszcza należy o wprowadzeniu likwidacji państwowych gospodarstw rolnych i ich restrukturyzacji w drodze ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁷. Pomimo iż proces restrukturyzacji i prywatyzacji nie był bezpośrednio związany z wpływem prawodawstwa unijnego, to nawiązywał i wzorował się na zmianach jakie następowały równoległe w byłej NRD. Pomimo zbliżonych dróg rozwojowych wprowadzanych reform w podobnych sytuacjach wyjściowych, w obu krajach zastosowano różne rozwiązania prawne, które przyniosły inne efekty, mimo występowania pewnych podobieństw na początku procesu transformacji. Dotyczyło to zwłaszcza konstrukcji powiernictwa w oparciu o którą zbudowano w Polsce Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (przekształconą następnie w Agencję Nieruchomości Rolnych) czy też Urząd Powierniczy (i jego następców) w byłej NRD⁸.

3. Wpływ procesów integracji europejskiej w okresie poprzedzającym członkostwo Polski w Unii Europejskiej zaznaczył się wyraźnie w płaszczyźnie budowy podstaw instytucji wspomagających funkcjonowanie rynków rolnych. Otóż w okresie poprzedzającym członkostwo Polski w UE dostosowano do potrzeb przyszłych wymogów integracji europejskiej istniejące rolnicze agencje interwencyjne (wykonawcze), poprzez przekształcenie ich w agencje interwencyjno-płatnicze. Agencja Rynku Rolnego oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dostosowane zostały i przygotowane do pełnienia zadań według zasad prawa europejskiego. Odnosiło się to zwłaszcza do zadań z zakresu płatności różnego rodzaju przedakcesyjnych środków pomocowych dla polskiego rolnictwa, poprzez nadanie tym instytucjom statusu prawnego zbliżonego do europejskich agencji wykonawczych. Agencje, urzędy rolne w Europie zgodnie z prawem europejskim nie muszą mieć zunifikowanej formy organizacyjno-prawnej (takiej samej), we wszystkich krajach Wspólnoty. Jednakże pełnione przez te agencje funkcje interwencyjno-płatnicze muszą zostać zaakceptowane

⁷ Dz.U. nr 102 poz. 464 ze zm. Por. m.in. S. Prutis, *Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa*, s. 266 i nast. oraz cytowana tam literatura [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015.

⁸ Por. A. Niewiadomski, *Gospodarowanie państwowymi nieruchomościami rolnymi w Polsce oraz w Republice Federalnej Niemiec w okresie transformacji ustrojowej po 1989 r.*, Warszawa 2012, s. 269–276.

przez Komisję Europejską, która notyfikuje utworzenie agencji interwencyjnej, jej strukturę, nazwę oraz zasady przyjmowania sprawozdania z wykonanych zadań, a także akceptuje rozliczenie przekazanych w formie dotacji środków finansowych⁹.

4. Podkreślić należy, że polski ustawodawca przygotował, jeszcze przed osiągnięciem formalnego statusu członka UE, podstawy prawne dla dostosowania regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania branżowych rynków rolnych. W szczególności po roku 2000 wystąpił proces dostosowania prawa polskiego do prawa europejskiego m.in. w tym zakresie.

Uwidoczniło się to w uchwaleniu kilku ustaw, które częściowo uregulowały problematykę branżowych rynków rolnych według wzorców UE. W okresie przed uzyskaniem w 2004 r. przez Polskę członkostwa w UE regulacji prawnej poddano blisko 13 rynków branżowych oraz przyjęto ustawę z 27 grudnia 2002 r. o organizacji niektórych rynków rolnych¹⁰. Ustawa ta miała charakter organizacyjny i dotyczyła m.in. interwencyjnego zakupu i sprzedaży zbóż, oraz udzielania pomocy finansowej dla wybranych towarów rolnych pierwszego stopnia przetworzenia¹¹.

Wraz z uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej w Polsce zaczęły bezpośrednio obowiązywać traktatowe ramy organizacyjne dla rynków rolnych oparte o wspólne zasady dla wszystkich krajów UE. Europejski rynek, w tym poszczególne rynki, do których należy rynek rolny oparty jest o zasadę: jedności rynku wewnętrznego, preferencji dla towarów europejskich, ujednoczonych mechanizmach prawno-finansowych, interwencji rynkowej oraz solidarnego udziału państw UE w finansowaniu Wspólnej Polityki Rolnej¹².

5. Uzyskanie przez Polskę w 2004 r. członkostwo w UE uruchomiło w polskim systemie prawnym nowe mechanizmy interwencyjne w rolnictwie.

Już na mocy postanowień Traktatu Akcesyjnego z 2003 r. polscy rolnicy otrzymali możliwość uczestniczenia w systemie płatności bezpośredniej do powierzchni gruntów rolnych spełniających wymogi kwalifikacyjne. Początkowo płatności te były zróżnicowane i podzielone na płatności dla starych i nowych państw członkowskich UE. Przyjęte zasady płatności bezpośrednich zostały zmienione na poziomie regulacji europejskich w 2013 r., jednakże ich wprowadzenie nastąpiło dopiero w 2015 r. Po przeprowadzonej reformie w krajach

⁹ Por. P. Czechowski, *Proces dostosowania...*, s. 169–177.

¹⁰ Dz.U. nr 240 poz. 2059 ze zm.

¹¹ Por. P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Europejskie rynki rolne*, s. 373 i nast. [w:] *Prawo rolne*, A. Stelmachowski (red.), wyd. 5, Warszawa 2009.

¹² Por. P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Europejskie rynki rolne*, s. 390 i nast., [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), wyd. 3, Warszawa 2015. Szerzej na temat mechanizmów prawnych Wspólnej Polityki Rolnej por. m.in. A. Lichorowicz, *Wspólna Polityka Rolna*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, J. Barcz (red.), s. 337–360, Warszawa 2003, [w:] A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007 s. 4 i nast.

członkowskich UE wprowadzono tzw. płatności podstawowe oraz jednolitą płatność obszarową. Reforma płatności bezpośrednich generalnie (poza drobnymi wyjątkami) nadal utrzymała podział płatności na kraje stare UE – z wyjątkiem Chorwacji, Malty, Słowenii – oraz kraje nowe będące członkami UE. W omawianych systemach pomoc finansowa została skierowana do aktywnych zawodowo rolników.

Wpływ integracji europejskiej w omawianej problematyce uzewnętrznia się w regulacjach normatywnych prawa krajowego. W Polsce ustawa z dnia 5.02.2015 r. o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego uregulowała zasady, zadania i właściwość oraz tryb działania organów przyznających płatności bezpośrednie¹³.

Zarówno regulacje europejskie jak i krajowe stanowią w naszym kraju nowy nieznan wcześniej mechanizm prawno-finansowy odgrywający istotną rolę zarówno w sferze wytwórczej polskiego rolnictwa, jak również oddziaływującą na środowisko naturalne. Ma to miejsce w przypadkach płatności z tytułu działalności na rzecz wspomagania przez rolnictwo środowiska naturalnego, w ramach tzw. zazieleniania gruntów rolnych¹⁴.

6. Jedną z istotnych regulacji europejskich wywierających wpływ na rozwój obszarów wiejskich w poszczególnych krajach w ramach Wspólnej Polityki Rolnej jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Celem tego programu jest m.in. poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, stanu środowiska i terenów wiejskich, jakości życia na obszarach wiejskich oraz dywersyfikacja gospodarki wiejskiej.

Politykę Rozwoju Obszarów Wiejskich ustala Parlament i Rada UE w drodze rozporządzenia¹⁵. W oparciu o powyższe rozporządzenie w poszczególnych krajach członkowskich UE przygotowujemy jest dokument programowy (obecnie na okres od 2014 r. do 2020 r.) w ścisłej konsultacji z Komisją Europejską. Dokument ten po dokonanych uzgodnieniach zatwierdzany jest przez Komisję UE. Po zatwierdzeniu krajowych programów stanowi on podstawę do jego realizacji na terytoriach poszczególnych krajów. Wdrażanie PROW w Polsce odbywa się w oparciu o ustawę z dnia 20.02.2015 r. w sprawie rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹⁶.

Wdrażanie PROW w Polsce odbywa się zatem na podstawie powołanej ustawy oraz rozporządzeń krajowych. Charakter powyższego dokumentu prawnego na poziomie normatywnych regulacji unijnych nosi charakter pozanormatywny

¹³ Dz.U. z 2017 poz. 278.

¹⁴ Por. szerzej D. Łobos-Kotowska, J. Bieluk, *Płatności bezpośrednie*, s. 410 i nast. [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), wyd. 4, Warszawa 2017.

¹⁵ Rozporządzenie nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 w sprawie wsparcia obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich... Dz.U. UE L. 347 z dnia 20.12.2013 z późn. zm.

¹⁶ Dz.U. 2015 poz. 349.

– nie stanowi on tzw. unijnego prawa wtórnego. Jednak, ze względu na olbrzymi ładunek zadaniowy poparty przyznanymi dotacjami finansowymi, w istocie stanowi nowy rodzaj rozwiązań prawnych tzw. prawo miękkie – soft law. To „miękkie prawo” stanowi podstawę realizacji PROW w polskim porządku prawnym. Ale ze względu na obowiązujący krajowy system prawny (prymat regulacji ustawowej), wymaga to wydania ustawy i przepisów wykonawczych. Ma to na celu zrealizowanie zadań programowych oraz zagospodarowanie przyznaných unijnych środków finansowych przy pomocy krajowych instytucji zarządzających i agencji płatniczej¹⁷.

7. Powołane przykłady wpływu integracji europejskiej na proces dostosowania krajowych rozwiązań prawnych w rolnictwie wskazuje na nowe procesy związane z krajowym porządkiem prawnym. W procesie tym implementowane są do porządku prawnego kraju członkowskiego nowe instytucje i mechanizmy prawno-finansowe.

Harmonizacja prawa krajowego ze standardami europejskimi przyniosła z perspektywy czasu pozytywny efekt w zakresie rozwoju rolnictwa udrażniając procesy interwencjonizmu w rolnictwie, a także wspomagając kooperację i skup produktów rolnych. Jednocześnie proces ten wpłynął, poprzez oddziaływanie środków finansowych europejskich funduszy strukturalnych, na zwalczanie opóźnień cywilizacyjnych w sferze infrastruktury wsi m.in. w zakresie modernizacji dróg, sieci dróg technicznych, zaopatrzenia wsi w wodę, energię elektryczną, gaz itp. Proces integracji wspomaga rozwój przetwórstwa rolno-spożywczego. Stopniowo symuluje również koncentrację gospodarstw rolnych. Niewątpliwą zdobyczą polskiego rolnictwa stała się konkurencyjność polskich produktów rolnych na rynkach unijnych i poza UE¹⁸. Nabycie przez Polskę statusu członka Unii Europejskiej uchyliło równocześnie bariery celne UE co pozwoliło na uzyskanie pozycji jednego z wiodących producentów żywności w Europie.

8. Podkreślić należy, że proces harmonizacji polskiego prawa z normami prawa unijnego stworzył również w obszarze normatywnym dotyczącym rolnictwa dwa poziomy regulacji normatywnej – krajowy i europejski. Proces powyższy w szczególności w początkowym okresie dostosowania prawa do struktur prawnych UE powodował występowanie podwójnych regulacji w odniesieniu do tej samej sfery regulacji (np. w sferze organizacji rynków rolnych obowiązywały regulacje przedakcesyjne i unijne). Proces ten znajdował również swoje odzwierciedlenie w odniesieniu do standardów europejskich tzw. „miękkiego prawa” (zawartych zazwyczaj w różnego typu wytycznych, zaleceniach i innych

¹⁷ Por. A. Niewiadomski, P. Wojciechowski, P. Będźmirowska, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich*, s. 424–435, [w:] *Prawo rolne*, wyd. 3, P. Czechowskiego (red.), Warszawa 2015, Por. także A. Jurcewicz, *Rola „miękkiego prawa” w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej*, [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, C. Mik (red.), Toruń 1998, s. 11–20.

¹⁸ *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa*, A.Z. Nowak (red.), Warszawa 2013.

dokumentach KE), które nie miały walorów normatywnych prawa wtórnego, jednak niosły za sobą duży „ładunek” środków finansowych kierowanych do państw członkowskich, np. w przypadku Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Praktyka funkcjonowania „miękkiego prawa” w przypadku Polski stała się podstawą do wydawania określonego typu krajowych aktów normatywnych. Akty te następnie stanowiły podstawę normatywną dla stosowania ich przez rolnicze agencje wykonawcze, co ma np. niewątpliwie miejsce w przypadku płatności bezpośrednich.

Kolejnym problemem integracji jest kolizyjność norm prawa unijnego z prawem krajowym. Pomimo rozwiązań odnośnie wykładni prawnych przyjętych w powyższej materii w drodze orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego czy też Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) rozstrzygających, że prawo wspólnotowe stanowi odrębny i nadrzędny w stosunku zwłaszcza do krajowego prawa gospodarczego porządek prawny, jednocześnie przyznano, że nie wyklucza się różnorodnych jego powiązań z prawem krajowym. Jednocześnie sformułowano generalną zasadę przez ETS, że prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed prawem krajowym¹⁹.

W praktyce występowania kolizji między prawem unijnym a prawem krajowym nie da się wykluczyć, na co wskazują m.in. ostatnie rozwiązania ustawowe w Polsce, odnośnie np. ograniczenia liberalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi²⁰.

9. Reasumując, powyższe rozważania stwierdzić należy, że wpływ integracji europejskiej na proces krajowych rozwiązań prawnych zwłaszcza w sferze prawno-gospodarczej, a tym samym i prawno-rolnej jest wszechobecny. Integracja europejska wpłynęła nie tylko na proces dostosowania prawa krajowego do prawa unijnego, lecz również wspomagała rozwój nowych instytucji i mechanizmów prawnych związanych m.in. z procesem interwencjonizmu w rolnictwie polskim.

Literatura

Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2003.

Czechowski P., Niewiadomski A., *Europejskie rynki rolne*, [w:] *Prawo rolne*, A. Stelmachowski (red.), wyd. 5, Warszawa 2009.

¹⁹ Por. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2003, s. 233 i nast. Por. także P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego w związku z uzyskaniem członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „*Studia Iuridica Agraria*”, nr VII, St. Prutis, T. Kurowska (red.), Białystok 2009, s. 30–44.

²⁰ Por. przykładowo ustawę z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw. Dz.U. 2016 poz. 585.

- Czechowski P., Niewiadomski A., *Europejskie rynki rolne*, [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), wyd. 3, Warszawa 2015.
- Czechowski P., *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego w związku z uzyskaniem członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „*Studia Iuridica Agraria*”, nr IX, Prutis St., Kurowska T. (red.), Białystok 2009.
- Jurcewicz A., *Rola „miękkiego prawa” w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej*, [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Mik C. (red.), Toruń 1998.
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia Prawne*, Warszawa 2007.
- Lichorowicz A., *Harmonizacja polskiego ustawodawstwa strukturalnego w rolnictwie i ustawodawstwie Unii Europejskiej. (Na przykładzie prawnego pojęcia gospodarstwa rolnego)*, „*Państwo i Prawo*”, nr 4–5, 1996.
- Lichorowicz A., *Wspólna Polityka Rolna*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, J. Barcz (red.), Warszawa 2003.
- Łobos-Kotowska D., Bieluk J., *Płatności bezpośrednie*, [w:] *Prawo rolne*, Czechowski P. (red.), wyd. 4, Warszawa 2017.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000.
- Negocjacje członkowskie: Polska w drodze do Unii Europejskiej*, praca zbiorowa, wyd. Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999.
- Niewiadomski A., *Gospodarowanie państwowymi nieruchomościami rolnymi w Polsce oraz w Republice Federalnej Niemiec w okresie transformacji ustrojowej po 1989 r.*, Warszawa 2012.
- Niewiadomski A., Wojciechowski P., Będźmirowska P., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich*, [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), wyd. 3, Warszawa 2015.
- Nowak A. Z. (red.), *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa*, Warszawa 2013.
- Prutis S., *Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa*, [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015.
- Rowiński J., *Rolnictwo w procesie integracji z EWG (kilka uwag po pierwszym okresie obowiązywania Umowy Przejściowej)*, [w:] *Sytuacja produkcyjno-ekonomiczna rolnictwa polskiego w roku 1992, prognoza na rok 1993. Materiały konferencyjne MRiGZ*, Warszawa 1993.
- Sołtysiński S., *Dostosowanie prawa polskiego do wymagań Układu Europejskiego*, „*Państwo i Prawo*” nr 4–5, 1996.
- Stelmachowski A., *Instrumenty prawno-organizacyjne Wspólnej Polityki Rolnej ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów interwencyjnych w związku z dostosowaniem prawa do wymogów Unii Europejskiej. Regulacja obrotu produktami rolnymi z krajami trzecimi (licencje, cła, opłaty wyrównawcze, kontyngenty, zakazy)*. *Biała Księga Polska – Unia Europejska. Prawo rolne, Opracowania i Analizy*, „*Prawo*” nr 20, Warszawa 1995.

Streszczenie

Wpływ integracji europejskiej na proces krajowych rozwiązań prawnych zwłaszcza w sferze prawno-gospodarczej, a tym samym i prawno-rolnej jest wszechobecny.

Integracja europejska wpłynęła nie tylko na proces dostosowania prawa krajowego do prawa unijnego, lecz również wspomagała rozwój nowych instytucji i mechanizmów prawnych związanych z procesem interwencjonizmu w rolnictwie polskim. Przejawiło się to m.in. w sferze prywatyzacji państwowych nieruchomości rolnych, powołaniu rolniczych agencji interwencyjnych, utworzeniem branżowych rynków rolnych, wprowadzeniem płatności bezpośrednich dla producentów rolnych czy też powołaniem Krajowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Słowa kluczowe

Integracja europejska, dostosowanie-harmonizacja prawa, interwencjonizm państwowy, instytucje i mechanizmy prawne w rolnictwie krajowym i Unii Europejskiej

The impact of European integration on the process of adapting selected legal solutions in Polish agriculture

Abstract

The impact of European integration on the process of national legal solutions, especially in the legal and economic sphere and indeed for agricultural law, is ubiquitous.

European integration influenced not only on the process of adapting national law to EU law, but also supported the development of new institutions and legal mechanisms connected with the process of interventionism in Polish agriculture. This was manifested i.e. in the area of privatization of state agricultural estates, the establishment of the agricultural intervention agencies and agricultural industry markets, the introduction of direct payments to agricultural producers or the establishment of the National Program for Rural Development.

Key words

European integration, law harmonization, state interventionism, institutions and legal mechanisms in national agriculture and in the European Union

Prof. dr hab. Jacek Jagielski

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

Z problematyki administracji rolnej w Polsce (uwagi i refleksje w sprawach ustrojowych)¹

Uwagi wprowadzające

W ramach całościowo postrzeganej administracji publicznej możliwe jest (co ma zresztą często miejsce w opracowaniach doktrynalnych) dokonanie (w oparciu o rozmaite kryteria) różnych podziałów i klasyfikacji mających na celu przybliżenie i ukonkretnienie złożonego obrazu tejże administracji. Bardzo popularnym w tej mierze zabiegiem jest wyodrębnianie – na podstawie odwołania się głównie do kryteriów przedmiotowych (rodzajów spraw) – mniej lub bardziej szeroko zakreślonych szczegółowych dziedzin (sektorów) administracji i odpowiednio – normujących je stosownych regulacji prawnych. Z tej perspektywy można wyróżnić np. administrację morską, spraw zagranicznych, ochrony środowiska, migracyjną (spraw cudzoziemców) czy też wreszcie interesującą nas właśnie **administrację rolną**. Samo określenie „administracja rolna” ma charakter konwencjonalny, ale wydaje się być określeniem najbardziej pasującym do treści funkcji i zadań z jakimi mamy tu do czynienia, które nie są nakierowane jedynie na sprawy produkcji rolnej, ale obejmują też szerszy horyzont problemów polityki rolnej, rozwoju obszarów wiejskich, warunków życia ludności wiejskiej, zagadnień gospodarki żywnościowej itd.²

¹ Niniejszy tekst dedykuję wraz z gratulacjami i najlepszymi życzeniami na przyszłość Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA w związku z jubileuszem 25-lecia jej ustanowienia i funkcjonowania.

² Z dawniejszej doktryny znane jest określenie „administracja agrarna” (por. Longchamps F., *Prawo agrarne*, Warszawa 1949, s. 14; Langrod J.S., *Zarys administracji agrarnej w Polsce*, Kra-

Administracja rolna jest – jak zaznaczono wyżej – częścią (składnikiem) większej całości, tj.: administracji publicznej, i tak jak administracja publiczna w ogólności może być postrzegana w dwóch podstawowych formułach: przedmiotowej (funkcjonalnej) oraz podmiotowej (organizacyjnej). W ujęciu przedmiotowym administracja rozumiana jest jako funkcja, rodzaj działalności o swoistych cechach. Nie wchodząc bliżej w rozważania dotyczące zdefiniowania administracji pojmowanej funkcjonalnie (w doktrynie mamy szeroką paletę przedmiotowych definicji administracji) można w tym miejscu ogólnie stwierdzić, iż administracja – to działalność organizatorska o charakterze wykonawczym, nastawiona na praktyczną realizację zadań publicznych, podejmowana i prowadzona w interesie publicznym na podstawie i w granicach prawa (zasada legalizmu), z możliwością stosowania władztwa (środków władczych) i w formach prawem przewidzianych. Administracja rolna widziana funkcjonalnie jest działalnością która zachowuje powyższe cechy, a jej identyfikatorem pozostaje merytoryczny obszar funkcji i zadań wzmiankowanych wcześniej, a w doktrynie prawa rolnego ujmowanych generalnie jako „zajmowanie się sektorem rolnym gospodarki”³.

Z kolei administracja w sensie podmiotowym – to administracja postrzegana jako organizacja, widziana przez pryzmat jednostek i struktur organizacyjnych, ułożonych według określonych założeń, prowadzących działalność (realizujących funkcje i zadania) wyczerpującą znamiona administracji (administrowania) w znaczeniu przedmiotowym. W rezultacie zatem administrację publiczną w podmiotowym znaczeniu stanowi – mówiąc najkrócej – ogół podmiotów administrujących. Do tych podmiotów należą w pierwszym rzędzie organy administracyjne i urzędy administracyjne (jako typowe podmioty administrujące – do których można też zaliczyć zakłady administracyjne), ale oprócz nich w grę wchodzi inne jeszcze jednostki organizacyjne, nie posiadające statusu prawnego organów i urzędów, jak np. fundusze specjalne, fundacje prawa publicznego czy agencje rządowe (tworzą one zbiorczą kategorię nietypowych podmiotów administrujących). Wszystkie te podmioty administrujące o charakterze publicznym (państwowym bądź samorządowym)⁴, ujęte w ramy określonych struktur organizacyjnych, powiązane organizacyjnie i funkcjonalnie tworzą oparty na prawie system, który wraz z ustalonymi prawnie zasadami i trybami jego działania jako

ków–Warszawa 1939, s. 12), które jako synonimiczne wobec terminu „administracja rolna” mogłyby być zamiennie stosowane i dziś dla tego wyodrębnionego sektora administracji publicznej. Natomiast jako ewidentnie mniej trafną propozycję należy traktować termin „administracja rolnictwa”, m.in. ze względu na ryzyko skojarzeń z administrowaniem rolnictwem i produkcją rolną z minionego okresu Polski Ludowej. Odnośnie do kwestii pojęciowych i terminologicznych związanych z administracją rolną zob. też w szczególności: Czechowski P., *Możdżeń-Marcinkowski M., Administracja rolna* [w:] *Prawo rolne* (red. Czechowski P.), Warszawa 2015, s. 115–116.

³ Por. *Prawo rolne*, op. cit., s. 116.

⁴ Na zasadzie funkcji i zadań zleconych w wykonywaniu administracji mogą brać udział podmioty spoza kategorii władzy publicznej, jak. m.in. organizacje społeczne czy inne podmioty o charakterze prywatnym. M.zd. nie powinno się ich jednak włączać do pojęcia administracji publicznej w rozumieniu podmiotowym (tzw. aparatu administracyjnego).

całości (jak i działania poszczególnych ogniw, składników systemu) zarysowuje nam kształt ustroju administracji publicznej⁵.

Tak pojmowany ustrój administracji dotyczy całej administracji publicznej, ale także można odnosić go do poszczególnych wyróżnionych przedmiotowo segmentów tej administracji. W ten sposób można więc spoglądać także z perspektywy organizacyjnej na administrację rolną i mówić o jej ustroju. W dalszej części opracowania tej właśnie ustrojowej problematyce administracji rolnej poświęconych jest kilka uwag i refleksji.

Administracja rolna – ogólna charakterystyka

1. Na początek należy zaznaczyć, że administracja rolna nie prezentuje jakiegoś osobnego, swoistego modelu ustrojowego, lecz wpisuje się w istniejący system całej administracji publicznej, oparty na dwóch głównych filarach, tj. administracji państwowej, wypełnianej w zdecydowanej większości przez administrację rządową oraz administracji samorządowej, w ramach której dominującą pozycję (rolę i znaczenie) posiada administracja samorządu terytorialnego⁶. Dzisiejszy obszar ustroju administracji rolnej jest też efektem procesu rozwojowego, jaki dotyczył kształtowania systemu administracji publicznej po 1989 r., a którego determinantami i kierunkowymi wyznacznikami stały się przemiany ustrojowo-polityczne i gospodarcze podjęte w tym czasie w Polsce. Nurt tych przemian niósł ze sobą nowe wynikające z innych niż dotychczas przesłanek ideowych, politycznych i zasad dotyczących gospodarki, zadania władzy publicznej (i warunki ich realizacji), co siłą rzeczy prowadziło do poszukiwania rozwiązań organizacyjnych i funkcjonalnych w zakresie administracji adekwatnych do nowej rzeczywistości i generowanych przez nią wyzwań. W pełni odnosiło się to do administracji rolnej, a więc tej części administracji publicznej, która miała wykonywać zupełnie inne jakościowo zadania w sferze rolnictwa, gospodarki rolnej, polityki rozwoju obszarów wiejskich itd. Te nowe, rozwijające się uwarunkowania przedmiotowe, „zadaniowe” powodowały potrzebę ustalenia – w ramach aparatu administracyjnego jego ogniw (podmiotów) działających (i odpowiedzialnych) w przestrzeni spraw gospodarki rolnej i problematyki obszarów wiejskich, czyli innymi słowy potrzebowały „wytyczenia” w obrębie całej administracji publicznej sektora administracji rolnej.

⁵ Który – jak wspomniano – jest determinowany przez obowiązujący porządek prawny. Jego zręby wytycza Konstytucja, szczegółowo zaś normują ustawy, tudzież inne jeszcze akty normatywne z systemu źródeł prawa.

⁶ W uzupełnieniu można dodać, że w obrębie administracji państwowej występuje – obok administracji rządowej – fragmentarycznie także administracja państwowa nierządowa, obejmująca podmioty o charakterze państwowym, nie poddane jednak kierownictwu Rady Ministrów (np. Państwowa Inspekcja Pracy, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji). W ramach administracji rządowej rozróżnia się, jak wiadomo, administrację zespoloną i niezespoloną. Z kolei w obszarze administracji samorządowej – poza samorządem terytorialnym – mamy do czynienia także z administracją samorządów zawodowych, o nieporównywalnie mniejszym wszakże zakresie działania i znaczeniu.

Oprócz wspomnianego ogólnego podłoża w postaci przemian ustrojowo-politycznych i gospodarczych, z którego wyrastała, i na którym kształtowała się administracja rolna, istotny wpływ na ustrój tej administracji wywarły (i wywierają dalej) procesy europeizacji polskiego prawa i administracji⁷. Pojęcie europeizacji nie ma ściśle ustalonego znaczenia i może być odczytywane w różny sposób. W najogólniejszym sensie oznacza ono oddziaływanie, wpływanie w sposób bezpośredni lub pośredni na krajowy porządek prawny idei, wartości, koncepcji, standardów, jak również określonych instytucji, rozwiązań, konstrukcji prawnych itd., pochodzących z demokratycznego dorobku europejskiego, w tym w szczególności Unii Europejskiej i Rady Europy. W ściślejszym znaczeniu europeizację można postrzegać jako trwający proces systematycznego wpływania prawa europejskiego, obejmującego nie tylko prawo wspólnotowe (unijne), lecz także prawo traktatowe, na kształt – formalny i merytoryczny – polskiego porządku administracyjnoprawnego, przebiegający w sposób bezpośredni i pośredni poprzez włączanie do naszego porządku norm i zasad porządku europejskiego, jak również respektowanie standardów i wzorców europejskich przy tworzeniu własnych rozwiązań prawnych, przy równoczesnym uwzględnieniu odrębności i specyfiki właściwych krajowym uwarunkowaniom⁸. Mówiąc o znaczeniu europeizacji dla administracyjnego prawa ustrojowego i w konsekwencji dla ustroju administracji⁹, w tym administracji rolnej mamy na myśli europeizację w znaczeniu węższym, przy czym europeizacja sektora administracji rolnej wiąże się już przede wszystkim ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Jak wskazuje P. Czechowski, uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej spowodowało „że w ramach wybranych obszarów regulacji prawnej, w tym prawie rolnym i żywnościowym, pojawił się obowiązek poddania się procesowi harmonizacji prawa krajowego z prawem unijnym, i co ważniejsze, realizacja krajowej polityki rolnej została w ścisły sposób związana ze Wspólną Polityką Rolną Unii Europejskiej, a dostosowanie prawa krajowego do standardów unijnych odnośnie do prawa rolnego i żywnościowego nastąpiło m.in. w sferze ochrony fitosanitarnej produktów rolnych, nadzoru nad bezpieczeństwem żywności wprowa-

⁷ Problematyka europeizacji polskiego porządku prawnego, zwłaszcza w obszarze prawa administracyjnego i ustroju administracji publicznej ma dziś już bardzo obszerną literaturę. Zob. m.in. obszerne opracowania zbiorowe poświęcone tej problematyce: Janku Z., Leoński, Z., Szewczyk M., Waligórski M., Wojtczak K. red., *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005; Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. red., *System prawa administracyjnego*, t. 3., *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, a także przywołane w nich piśmiennictwo.

⁸ Por. szerzej Jagielski J., *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego (na przykładzie prawa migracyjnego)* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, str. 35 i nast.

⁹ Szerzej o europeizacji prawa administracyjnego ustrojowego zob. np. Stah M., *Wpływ prawa europejskiego na polskie ustrojowe prawo administracyjne*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, str. 60 i nast., zaś odnośnie do europeizacji samego aparatu administracyjnego – por. w szczególności Dudzik S., Kawka M., *Przekształcenia ustroju administracji publicznej pod wpływem prawa Unii Europejskiej* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, op. cit., str. 491 i nast.

dzanej do obrotu, wspierania rozwoju regionalnego, w tym obszarów wiejskich, pomocy finansowej (dopłat w formie dotacji) dla gospodarstw rolnych, wsparcia finansowego inwestycji w sektorze rolno-spożywczym oraz dofinansowania infrastruktury rolnej”¹⁰.

Te i inne jeszcze generalne, kierunkowe zadania związane z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej (np. w zakresie stabilizacji rynków rolnych, administrowania handlem zagranicznym w ramach tych rynków, działań wspierających rozwój obszarów wiejskich itd.) musiały naturalną koleją rzeczy doprowadzić do kwestii organizacyjnego zapewnienia sprawnego wykonywania tych zadań. To zaś otwierało – aktualny zresztą cały czas – problem skonstruowania w obrębie aparatu administracyjnego, mechanizmu organizacyjno-funkcjonalnego, operującego w sferze rolnictwa, polityki rolnej, polityki wobec obszarów wiejskich itd., o którym to mechanizmie mówimy jako o administracji rolnej.

2. Tę administrację rolną można dziś z pewnością bliżej zidentyfikować, choć w swym całokształcie przedstawia ona obraz bardzo złożony. Daje się przy tym jednak dostrzec pewne ogólne cechy (właściwości) charakteryzujące ową wyodrębnioną administrację rolną. I tak w pierwszym rzędzie należy raz jeszcze podkreślić, iż administracja rolna nie tworzy osobnego wydzielonego sektora administracji specjalnej, obejmującej w całości podmioty (organy, urzędy, inne jednostki) ustanowione wyłącznie do wypełniania zadań administracji rolnej traktowanej przedmiotowo. Nie jest to więc administracja typu wydzielonych „pionów organizacyjnych”, działających w relatywnie wąskich (i w miarę jednorodnych) dziedzinach spraw (jak np. policja, straż pożarna czy inne służby, inspekcje, straże itd.). Administracja rolna wkomponowana jest w ogólny schemat administracji publicznej, a jej rozpoznanie (i kwalifikacja) dokonywane jest poprzez ustalenie udziału organizacyjnych ogniw całego aparatu administracyjnego w realizacji zadań przedmiotowo zakreślonej administracji rolnej¹¹.

Wkomponowanie administracji rolnej w ogólny system organizacji administracji publicznej oznacza innymi słowy „nakładanie się” struktur administracji rolnej na rozwiązania ustrojowe całej administracji, a więc z uwzględnieniem administracji rządowej i samorządowej, a także administracji centralnej i terenowej. Otóż z tego punktu widzenia można powiedzieć, że administracja rolna lokuje się zarówno na poziomie centralnym, jak i terenowym oraz, że sytuuje się w sektorze administracji rządowej, a także administracji samorządu terytorialnego. Jako cechę znamiennej można przy tym stwierdzić wyraźnie rozleglejsze osadzenie tej administracji w strukturach administracji rządowej niż samorządowej.

Kolejna rzecz, która zwraca uwagę w ogólnym obrazie administracji rolnej to ta, że nie tworzy ona jednolitej struktury (co jest naturalną pochodną wcześniej

¹⁰ Por. Czechowski P., *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na struktury polskiej administracji rolnej* [w:] *Prawo rolne*, red. Czechowski P., Warszawa 2015, s. 118.

¹¹ Niewątpliwie więc wyodrębnienie administracji rolnej, choć mające swoje podstawy normatywne, prezentuje się jako w znacznym stopniu zabieg konwencjonalny.

wspomnianych cech charakteryzujących tę administrację). Sektor administracji rolnej bardziej przypomina spięty wspólnym przedmiotowym mianownikiem konglomerat różnych podmiotów, jednostek organizacyjnych niż system organizacyjny, w którym wszystkie ogniwa są powiązane ze sobą organizacyjnie bądź funkcjonalnie (wystarczy przykładowo spojrzeć na powiązania, a ściślej ich brak pomiędzy takimi ogniwami administracji rolnej jak niektóre inspekcje i agencje rolnicze). O strukturze administracji rolnej można co najwyżej mówić w najogólniejszym sensie, służącym jako określenie przydatne dla zobrazowania całościowego układu podmiotowego tejże administracji.

Dalszym punktem charakterystycznym administracji rolnej jest znaczne zróżnicowanie charakteru prawnego poszczególnych elementów wzmiankowanego układu podmiotowego. Oprócz typowych podmiotów administrujących jak organy administracyjne i urzędy administracyjne, mamy tu do czynienia z podmiotami o innym, swoistym statusie prawnym, jak np. agencje rządowe, państwowe jednostki organizacyjne posiadające/lub nieposiadające osobowości prawnej, czy bezosobowo ujmowane inspekcje¹².

Znamienne dla administracji rolnej jest również zróżnicowanie udziału poszczególnych podmiotów wchodzących w jej skład w realizacji zadań tworzących sferę przedmiotową tej administracji. W tym zakresie należy odnotować, że w wykonywaniu bieżących zadań szeroki udział mają nietypowe podmioty administrujące w szczególności mające charakter agencji czy też status mieszany jak np. nowo powstały Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

3. Jak to już zostało wcześniej wspomniane, administracja rolna w Polsce w obecnym kształcie lokuje się w obu podstawowych filarach administracji publicznej, tj. w ramach administracji rządowej oraz administracji samorządowej. Przy czym trzon administracji rolnej mieści się niewątpliwie w ramach administracji rządowej, zarówno w jej strukturach centralnych, jak i terenowych.

Administracja rolna na poziomie centralnym

1. Poziom centralny administracji obejmuje cały złożony układ organizacyjno-funkcjonalny, który tworzą organy, urzędy i inne podmioty o zróżnicowanym statusie prawnym, ustanowione dla realizowania zadań administracji publicznej w skali całego państwa. Podstawowym wyróżnikiem administracji centralnej jest więc ogólnopaństwowy zasięg terytorialny właściwości składających się na nią podmiotów administrujących. Przy bliższym oglądzie tej administracji dokonywanym przez pryzmat treści roli i znaczenia funkcji poszczególnych jej ogniw organizacyjnych łatwo jednak dostrzec, że nie jest ona kategorią jednolitą, lecz znacznie zróżnicowaną, co znajduje np. wyraz w wydzieleniu w ra-

¹² O inspekcjach traktowanych zbiorczo jako ogólne inspekcje powołane do wykonywania określonych zadań oraz o organach inspekcji i ich położeniu prawnym por. szerzej m.in. Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 195 i nast.

mach tej administracji organów naczelnych i pozostałych organów (urzędów, podmiotów o innym jeszcze charakterze itd.) centralnych. Punktem odniesienia dla wydzielenia organów naczelnych jest tu ich merytoryczna pozycja w całym aparacie administracyjnym, charakteryzująca się przede wszystkim pełnieniem roli ośrodka politycznego rządzenia oraz nadrzędną pozycją wobec pozostałych podmiotów tworzących administrację centralną. Nie wchodząc bliżej w rozważania dotyczące rozwarstwienia administracji centralnej można powiedzieć, że mamy do czynienia z dwoma jej segmentami, mianowicie segmentem **polityczno-rządowym** (obejmującym wspomniane organy naczelne) oraz **segmentem administracyjno-wykonawczym** (reprezentowanym przez pozostałe organy centralne oraz inne centralne jednostki organizacyjne)¹³.

2. Segment polityczno-rządowy stanowią: Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie, tudzież przewodniczący określonych ustawowo komitetów, wchodzący w skład Rady Ministrów. Segment ten musi być oczywiście brany pod uwagę w odniesieniu do administracji rolnej, w konsekwencji czego w sektorze tej administracji na poziomie centralnym wskazać trzeba w pierwszej kolejności Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa i rozwoju wsi.

Rada Ministrów wraz z Prezesem Rady Ministrów tworzą w obrębie administracji rolnej ośrodek rządzenia i prowadzenia polityki w szeroko rozumianej dziedzinie rolnictwa, rozwoju wsi i wspierania obszarów wiejskich, problematyki żywnościowej, bezpieczeństwa weterynaryjnego itd. Z tego ośrodka płyną wytyczne, co do kierunków rozwoju we wskazanych obszarach spraw, określanie kierunków działania innych podmiotów władzy wykonawczej w tych obszarach, ogólne ustalanie warunków realizacyjnych dla wskazanych kierunków działania i ujętych w nich zadań i celów. Udział Rady Ministrów w administracji rolnej wynika też z konkretnych obowiązków wynikających z unormowań ustawowych, a także z przepisów prawa unijnego. Ma on także swój wymiar w postaci działalności prawodawczej Rady Ministrów w interesującej nas materii problematyki rolnej. Chodzi tu z jednej strony o działalność Rady Ministrów jako projektodawcy ustawowych rozwiązań odnośnie do różnych zagadnień z tej materii, z drugiej zaś o aktywność Rady Ministrów na płaszczyźnie stanowienia aktów wykonawczych do ustaw, która w praktyce tworzy bardzo ważny instrument działania w sferze kształtowania szczegółowych rozwiązań w przedmiocie ustroju administracji rolnej.

Gdy chodzi z kolei o miejsce i rolę Prezesa Rady Ministrów w kontekście omawianego segmentu administracji rolnej, to wynikają one z dwóch głównych źródeł. Po pierwsze, z pozycji Prezesa R.M. jako szefa rządu, który nie jest jedynie przewodniczącym Rady Ministrów na posiedzeniach tego organu, lecz posiada kompetencje do kierowania działalnością członków Rady Ministrów

¹³ Szerzej na temat rozróżnienia w obrębie administracji centralnej por. moje uwagi [w:] *Prawo administracyjne*, Wierzbowski M. (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 133–136.

poza jej posiedzeniami jako organu kolegialnego. Prezes R.M. jest bez wątpienia zasadniczym kreatorem polityki rządu¹⁴, w tym również w zakresie kształtowania polityki rolnej i ustalenia kierunków i sposobów jej realizacji. Poza tym Prezes R.M. zajmuje pozycję samodzielnego organu naczelnego administracji, dysponującego własnymi kompetencjami, niezależnymi od tych, które wiążą się z funkcją szefa rządu. Wśród tych – szerokich – kompetencji znajdują się i takie, które wiążą się z administracją rolną jak np. kreowanie stanowiska ministra właściwego do spraw rolnictwa oraz rozwoju wsi (bądź też przydzielenie działów rolnictwo oraz rozwój wsi wg innego klucza), oddziaływanie kierownicze, nadzorcze i koordynacyjne wobec tego ministra (czy w innym układzie: ministrów), sprawowanie nadzoru nad działalnością szeregu podmiotów centralnej administracji, działających w obszarze rolnictwa i rozwoju wsi, dokonywanie obsad personalnych na stanowiska kierowników jednostek organizacyjnych szczebla centralnego, wchodzących w skład administracji rolnej. Te przykładowo wskazane kompetencje, ale także inne jeszcze zadania i kompetencje w omawianej dziedzinie spraw ewidentnie predestynują Prezesa R.M. do kwalifikowania go jako naczelnego organu administracji rolnej.

Kluczowa bodajże rola w administracji rolnej w ramach segmentu polityczno-rządowego przypada jednak Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który odpowiada za realizację polityki rządu w dziedzinie rolnictwa, rozwoju wsi oraz rynków rolnych. Minister kieruje trzema działami administracji rządowej (rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne)¹⁵, stąd też zakres jego działania określają normatywne regulacje prawne (ustawowe i inne) dotyczące dziedzin spraw objętych kierowanymi przez tego ministra działami¹⁶. W obszarze tego zakresu przedmiotowego ministrowi przypisane są przez prawo różne funkcje, zadania i kompetencje. Tak np. występują tu funkcje prawodawcze (przygotowywanie projektów ustaw i przepisów wykonawczych, wydawanie przepisów wykonawczych w postaci rozporządzeń i zarządzeń, wydawanie innych aktów wewnętrznych), personalne (np. dokonywanie obsad na stanowiska w określonych organach i jednostkach organizacyjnych), jurysdykcyjne (m.in. wydawanie decyzji administracyjnych), czy organizacyjne, jak sprawowanie kierownictwa bądź nadzoru wobec własnego aparatu pracy, jednostek podległych oraz jednostek organizacyjnych poddanych nadzorowi. Odnośnie do tej ostatniej funkcji można dodać, że Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi podlegają bądź są przez niego

¹⁴ Por. też szerzej, J. Jagielski, *Administracja centralna*, op. cit., s. 147 i nast.

¹⁵ Por. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Dz. U. z 2015, poz. 1906.

¹⁶ Wskazany w art. 22, 23, 23b ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tj. Dz. U. z 2017, poz. 888. Przykładowo są to sprawy produkcji rolnej i ochrony roślin, nasienictwa, produkcji zwierzęcej i hodowli zwierząt, weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego, nadzoru nad jakością zdrowotną żywności, kształtowania ustroju rolnego i ochrony gruntów, infrastruktury wsi (jak melioracje, gazyfikacja), ubezpieczenia społecznego rolników, przetwórstwa i przechowalnictwa rolno-spożywczego, regulacji rynków rolnych. Konkretnie zadania ministra w tych sprawach, a także innych podmiotów kształtują stosowne przepisy prawne.

nadzorowane liczne jednostki organizacyjne o różnym statusie prawnym (organy, urzędy, zakłady administracyjne, agencje itd.). Podmiotami podległymi ministrowi są m.in. centralne organy administracji jak Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Główny Lekarz Weterynarii, a także Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt w Warszawie czy Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych. Z kolei do kręgu podmiotów nadzorowanych należą m.in. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, instytuty badawcze, ośrodki doradztwa rolniczego, zespoły szkół rolniczych, Centralna Biblioteka Rolnicza¹⁷. Jak widać, minister oddziałuje na rozbudowany zestaw podmiotów zaangażowanych do wykonywania różnych zadań ze sfery szeroko pojmowanej w sensie przedmiotowym administracji rolnej, co tylko potwierdza jego znaczenie w całym układzie organizacyjnym tej administracji.

3. Na poziomie centralnym administracji rządowej, administracja rolna osadzona jest też w dużym stopniu w segmencie administracji określonym wcześniej mianem administracyjno-wykonawczego. Z punktu widzenia koncepcji administracji centralnej w państwie rola tego segmentu polegać ma – w największym skrócie – na tym, że tworzące go podmioty zawiadują ze szczebla centralnego bieżącą realizacją wyznaczonych przez prawo zadań administracyjnych w określonych dziedzinach spraw, istotnych z punktu widzenia codziennego, stabilnego funkcjonowania państwa. Segment ten w założeniu stanowić ma względnie trwałą składnik aparatu centralnego administracji, w przeciwieństwie do organów naczelných (politycznych), które odzwierciedlają składnik relatywnie zmienny, uczestniczący w „grze politycznej”¹⁸. Od strony podmiotowej, przywołany tu segment administracyjno-wykonawczy obejmuje pozostałe – obok organów naczelných – organy i urzędy centralne, oraz inne jednostki organizacyjne o właściwości ogólnopaństwowej.

Administrację rolną w tym segmencie stanowią przede wszystkim **rządowe agencje rolne** oraz **wyspecjalizowane inspekcje** (a ściślej centralne ogniwa tych instytucji, które mają także swoje struktury terenowe), a także inne jeszcze poszczególne podmioty (grupy podmiotów) usytuowane na szczeblu centralnym, dla których wspólnym mianownikiem jest to, że są one podległe Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, albo poddane jego nadzorowi.

Gdy chodzi o agencje rolne, to nie zajmując się bliżej przedstawieniem ich charakterystyki prawnej, organizacyjnej i funkcjonalnej¹⁹, należy stwierdzić, iż

¹⁷ Pełen katalog jednostek podległych bądź nadzorowanych przez MRiRW zawiera Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 kwietnia 2017 w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub przez niego nadzorowanych, P.P. z 2017 r., poz. 423.

¹⁸ Por. też szerzej moje uwagi [w:] *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 172–173.

¹⁹ Szerzej na ten temat wypowiadam się w publikacji: *Agencje rządowe jako instrumenty realizacji zadań państwa w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich [w:] Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2016, s. 75 i nast.

od dłuższego już czasu wpisane są one w pejzaż ustrojowy administracji rolnej jako instytucje swoiste, nie mające charakteru prawnego organów administracyjnych, ale status państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną (co siłą rzeczy eliminowało możliwość ich postrzegania właśnie jako organów administracyjnych, gdyż u podłoża statusu organu leży założenie, że jest to podmiot relatywnie niesamodzielny i przynależny do innego, wyodrębnionego i samodzielnie ujętego prawnie podmiotu: np. osobną własną i samodzielną podmiotowość prawną posiada gmina, która ma swoje organy: radę gminy oraz wójta, prezydenta, burmistrza, podobnie agencja rządowa jako osoba prawna ma swoją własną podmiotowość prawną, przez co nie jest niczym organem, natomiast ma swoje organy)²⁰. Mowa o trzech agencjach, tj. Agencji Rynku Rolnego, Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, utworzonych na początku lat 90-tych ubiegłego wieku (odpowiednio: rok 1990, 1991, 1993)²¹ i wyrosłych z gruntu poszukiwań nowych rozwiązań prawnoorganizacyjnych, służących realizacji zadań, wynikających z podjętej po 1989 przebudowy gospodarki rolnej i polityki wobec obszarów wiejskich. Generalnie agencje te okazały się trafnym rozwiązaniem prawno-ustrojowym, a biorąc pod uwagę sferę ich funkcji i zadań można powiedzieć, że na nich spoczął główny ciężar bieżącego realizowania zadań publicznych w obszarze rolnictwa i rozwoju wsi. W szczegółowych rozwiązaniach dotyczących tychże agencji, a w konsekwencji w ich bieżącym funkcjonowaniu zarysowały się w praktyce również pewne mankamenty, które z kolei dały asumpt do przeprowadzenia rekonstrukcji w zakresie tego fragmentu administracji rolnej. Znalazła ona swój wyraz w ustawie z 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa²².

Efektem tej rekonstrukcji jest utrzymanie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz zniesienie dwóch pozostałych dotychczasowych agencji rolniczych, tj. Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych, i utworzenie w ich miejsce nowej instytucji – Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) powstała w 1993²³ w celu wspierania rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich i ten cel pozostaje nadal zasadniczą wytyczną dla funkcjonowania tej Agencji. Od czasu wstąpienia do Unii Europejskiej jej celem i nader istotnym zadaniem jest także realizowanie zadań wynikających ze Wspólnej Polityki Rolnej i wdrażanie środków finansowych z Unii Europejskiej.

²⁰ Można zauważyć, że organy agencji (zwłaszcza prezesi, dyrektorzy) mogą ze względu na przypisane im kompetencje (w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych czy innych rozstrzygnięć) być traktowane od strony funkcjonalnej, tak jak organy administracyjne. Natomiast agencji jako takiej tego statusu przypisać nie można.

²¹ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa była na nowo unormowana w 2008 r.

²² Dz.U. 2017 poz. 623.

²³ Obecnie jej podstawą prawną jest ustawa z 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, tj. Dz.U. 2016 poz. 1512.

Agencja jest państwową osobą prawną, samodzielną finansowo, za zobowiązania której nie odpowiada Skarb Państwa (tak jak i Agencja nie odpowiada za jego zobowiązania). Agencja podlega nadzorowi ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, a w zakresie gospodarki finansowej – ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Organem Agencji, kierującym jej działalnością i reprezentującym na zewnątrz jest Prezes Agencji powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów²⁴. Pod względem organizacyjnym Agencja tworzy strukturę złożoną, na którą składają się: Centrala, oddziały regionalne (16) z dyrektorami na czele oraz biura powiatowe (z kierownikami biur).

Podstawowe zadania Agencji wskazują przepisy tworzącej ją ustawy, ale sferę jej zadań i kompetencji określają oczywiście także inne przepisy prawne. Do najważniejszych zadań ARiMR należy m.in. wspieranie inwestycji w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym oraz usługach dla rolnictwa, wspieranie poprawy struktury agrarnej oraz wspieranie rozwoju infrastruktury techniczno-produkcyjnej rolnictwa, wspieranie powstawania i rozwoju grup producentów rolnych i ich związków oraz rozwoju rolnictwa ekologicznego i edukacji w zakresie ekologii oraz wspieranie realizacji innych zadań wynikających z polityki państwa w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi i przetwórstwa produktów rolnych lub ze Wspólnej Polityki Rolnej. Agencja udziela też pomocy finansowej na przygotowanie wniosku o rejestrację nazw i oznaczeń geograficznych, wykonuje zadania dotyczące płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, regulacji rynków rolnych i rozwoju obszarów wiejskich, zadania w zakresie administrowania obrotem z zagranicą towarami rolnymi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, czy też w zakresie programów krajowych mających na celu pomoc państwa dla podmiotów sektora rolnego. Agencja wykonuje także zadania i czynności państwa członkowskiego, właściwego organu państwa członkowskiego lub agencji interwencyjnej w zakresie określonym przepisami rozporządzenia Parlamentu europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013, ustanawiającego organizację rynków produktów rolnych. Agencja do realizacji swych zadań wyposażona została w dość szerokie kompetencje administracyjne (w tym władcze), może też posługiwać się instrumentami cywilnoprawnymi.

Zważywszy na rozwiązania prawno-organizacyjne dotyczące Agencji i jej usytuowania w aparacie państwowym, jej zadania i kompetencje, a także ogólną koncepcję agencji jako podmiotów będących instrumentami realizowania zadań, za które w „ostatniej instancji” odpowiada rząd można przyjąć, że należy ona (podobnie zresztą jak i pozostałe agencje, i to nie tylko rolne) do kategorii administracji rządowej. Co prawda, w kwestii ulokowania Agencji w całym systemie aparatu władzy regulacja prawna operuje „nadzorem”, podczas gdy przyporządkowanie do administracji rządowej odwołuje się do poddania określonego podmiotu bezpośredniemu lub pośredniemu kierownictwu, sprawowanemu ze

²⁴ Powołanie następuje na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

szczebla centralnego przez Radą Ministrów, to jednak w moim przekonaniu nie jest to przeszkoda do kwalifikacji Agencji jako podmiotu administracji rządowej. Funkcja nadzoru jest tu wszakże potraktowana w sposób nader ogólny, bez sprecyzowania jej podstawowych elementów (jak np. kryteria, środki nadzoru itp.), natomiast wiele elementów usytuowania Agencji wobec właściwych organów naczelnych (ministrów, Prezesa Rady Ministrów) wyraźnie nawiązuje do relacji nadrzędności/podporządkowania.

Podobne uwagi w omawianej tu kwestii można zgłaszać w odniesieniu nowej instytucji, jaką jest KOWR.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) stanowi nowe ogniwo w ramach administracji rolnej, które wprowadzone zostało w miejsce dwóch dotychczasowych agencji rolnych. Jak można sądzić jest to też, z jednej strony swego rodzaju odpowiedź na mankamenty tego składnika administracji rolnej, który stanowiły dotychczasowe agencje rolne, z drugiej zaś próba znalezienia nowej, lepszej formuły prawnoorganizacyjnej służącej realizacji zadań w dziedzinie rolnictwa, polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich na obecnym etapie. Bezspornie ta nowa instytucja zasługuje na szersze, osobne omówienie, które wykracza poza ramy objętościowe niniejszego artykułu. Stąd w prezentacji KOWR ograniczam się tu do paru ogólnych uwag. Podobnie jak agencja, Krajowy Ośrodek jest państwową osobą prawną posiadającą też status agencji wykonawczej w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nadzorowaną przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Na jego strukturę składają się: biuro KOWR (zwane Centralą) oraz oddziały terenowe działające w każdym województwie, z tym, że w województwie zachodnio-pomorskim wyodrębnia się dwa oddziały terenowe. Organem KOWR kierującym jego działalnością, i reprezentującym na zewnątrz jest Dyrektor Generalny powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów, z tym, że powołanie następuje na wniosek ministra właściwego do spraw wsi. Oddziałem terenowym kieruje dyrektor powoływany i odwoływany przez Dyrektora Generalnego. Ustawa określa wymogi jakie spełniać powinien kandydat na stanowisko Dyrektora Generalnego i Dyrektora oddziału oraz tryb naboru na stanowiska pracy w KOWR.

Gdy chodzi o zadania Krajowego Ośrodka, to generalnie rzecz biorąc, obejmują one sferę funkcji i zadań, w której dotychczas działały zniesione agencje rolnicze. W myśl ustawy (art. 9) KOWR realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich, w tym m.in. polegające na tworzeniu oraz poprawie struktury obszarowej gospodarstw, rodzinnych, tworzeniu warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na

cele rolnicze, obrocie nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolne, administrowaniu zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne, wykonywaniu praw z udziałów i akcji, monitorowaniu produkcji biogazu rolniczego, rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych. Do KOWR należy też obsługa funduszy promocji produktów rolno-spożywczych, promowanie produktów rolnych i żywnościowych; wspieranie rozwoju współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą, oraz szereg dalszych zadań wynikających z przepisów prawnych.

Warto nadmienić, że jednostki sektora finansów publicznych mogą, za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, powierzać Krajowemu Ośrodkowi realizację zadań dla nich określonych, zapewniając na ten cel odpowiednie środki finansowe. Ponadto należy wspomnieć, że KOWR został wyposażony przez ustawę (art. 19–20) w kompetencje do przeprowadzania kontroli podmiotów uczestniczących w mechanizmach administrowanych przez Krajowy Ośrodek w ramach zadań wykonywanych przez ten Ośrodek. KOWR prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego²⁵.

Dyrektor Generalny składa ministrowi właściwemu do rozwoju wsi coroczne sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka do dnia 15 maja każdego roku.

W rządowej administracji rolnej swoje miejsce mają także tzw. inspekcje specjalne, będące dość swoistą kategorią podmiotów administrujących. W przepisach prawnych „inspekcja” nie jest zasadniczo tożsama z określonym podmiotem (jednostką organizacyjną), lecz taktowana jest zbiorczo, jako ogólna instytucja (inspekcja w ogóle), powołana do wypełniania określonych zadań, głównie kontrolnych. Jednocześnie tak ujęta inspekcja powiązana jest z wyodrębnionym substratem organizacyjnym, który ma realizować zadania inspekcji. Inaczej mówiąc, inspekcja w instytucjonalnym, organizacyjnym sensie oznacza nie jeden podmiot, ale złożoną strukturę powiązanych ze sobą – z reguły w układzie pionowym – jednostek organizacyjnych.

Centralne organy inspekcji, tj. główni inspektorzy (czasami nazwa jest tu inna np. Główny Lekarz Weterynarii w przypadku inspekcji weterynaryjnej), zajmują pozycję centralnych organów administracji rządowej. Prawo wyposaża głównych inspektorów we własne zadania i kompetencje, mieszczące się w sferze zadań i celów inspekcji jako takiej²⁶. Główni inspektorzy – jako centralne organy administracji rządowej – podporządkowani są określonym ministrom i funkcjo-

²⁵ Ustawa wskazuje główne źródła przychodów i koszty Krajowego Ośrodka (art. 13) oraz dozwala mu na zaciąganie zobowiązań finansowych (art. 15) a także na posiadanie, obejmowanie akcji lub udziałów w spółkach (art. 17).

²⁶ Należy zauważyć, że inspekcje nie są instytucjami monofunkcyjnymi, tzn. mającymi wyłącznie zadania i kompetencje kontrolne. Mimo, że przepisy prawne ustalają cele tworzonych inspekcji w postaci przede wszystkim realizacji funkcji kontrolnych, to jednak w sferze ich zadań i kompetencji znajdują się również zadania i kompetencje typowe dla organów administracji (w tym kompetencje władcze, np. polegające na wydawaniu decyzji).

nują – tak jak całe inspekcje – w strukturach działów administracji (z wyjątkiem Państwowej Inspekcji Pracy, która jest powiązana z Sejmem).

W przypadku omawianej administracji rolnej na poziomie centralnym można włączyć w jej skład owe centralne organy niektórych inspekcji, mianowicie tych, które podlegają ministrowi do spraw rolnictwa i ministrowi do spraw rynków rolnych²⁷ (i przez to umownie określane jako instytucje rolnicze). Chodzi tu o: Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcję Weterynaryjną²⁸.

Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych²⁹ ma w swych zadaniach przede wszystkim nadzorowanie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, kontrolowanie składowania i transportu tych artykułów, nadzorowanie w zakresie jakości handlowej określonej przepisami U.E., dokonywanie oceny i wydawanie świadectw dotyczących jakości handlowej, współpracę z jednostkami organizacyjnymi pełniącymi funkcję agend płatniczych w zakresie realizacji Wspólnej Polityki Rolnej. Inspekcja kieruje Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych będący centralnym organem administracji rządowej.

Inspekcja Weterynaryjna³⁰ ustanowiona jest w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego poprzez realizowanie całego kompleksu zadań z zakresu ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego. Inspekcją kieruje Główny Lekarz Weterynarii będący centralnym organem administracji rządowej, powoływany i odwoływany – podobnie jak szefowie pozostałych inspekcji o których mowa, przez Prezesa Rady Ministrów.

Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa³¹. Należą do niej zadania związane z nadzorem nad zdrowiem roślin, zapobieganiem zagrożeniom związanym z obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin. Inspekcja wykonuje m.in. kontrolę fitosanitarną roślin, produktów roślinnych oraz środków transportu, kontrolę zabiegów oczyszczania, odkażania i przerobu roślin i produktów roślinnych, kontrolę jakości i prawidłowości stosowania środków ochrony roślin dopuszczonych do obrotu, kontrolę przestrzegania zasad i obowiązujących wymagań w zakresie wytwarzania, oceny, przechowywania i obro-

²⁷ Obecnie jest to Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

²⁸ Ze sferą przedmiotową administracji rolnej związane są w jakimś stopniu dalsze jeszcze inspekcje, np. Inspekcja Handlowa czy Państwowa Inspekcja Sanitarna, ale jako kryterium kwalifikowania inspekcji jako składników administracji rolnej przyjmuje podległość tych inspekcji wspomnianym ministrom. Równocześnie trzeba też zauważyć, że zaangażowanie funkcji i zadań tych inspekcji w problematykę rolną i rozwoju wsi jest ewidentnie większe niż w przypadku innych inspekcji.

²⁹ Podstawa prawna: ustawa z 21 grudnia 2000 o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, tj. Dz.U. 2016, poz. 1604.

³⁰ Działa na podstawie ustawy z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 1077.

³¹ Utworzona działą na podstawie ustawy z 18 grudnia 2003 o ochronie roślin, tj. Dz. U. 2016, poz. 2041.

tu materiałem siewnym, w tym modyfikowanym genetycznie. Inspekcją kieruje Główny Inspektor jako centralny organ administracji rządowej.

Oprócz przedstawionych pokrótce głównych składników administracji rolnej na poziomie centralnym (w segmencie administracyjno-wykonawczym) dają się wyróżnić inne jeszcze podmioty o zróżnicowanym statusie prawnym (np. Centralna Biblioteka Rolnicza czy Instytuty Badawcze).

Terenowa administracja rolna

1. Rządowa administracja rolna nie zamyka się na szczeblu centralnym i znajduje rozwinięcie w ramach terenowej administracji rządowej. Elementami tej administracji są w pierwszym rzędzie terenowe ogniwa (oddziały) podstawowych realizatorów funkcji i zadań administracji rolnej tj. ARiMR oraz KOWR. W tej administracji ważnym punktem jest też wojewoda, sprawujący zwierzchnictwo administracji zespolonej, w ramach której umiejscowione są m.in. terenowe organy inspekcji rolniczych³². Do rządowej administracji rolnej na szczeblu terenowym można – przy szerokim jej potraktowaniu – zaliczać także dalsze jeszcze jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi bądź przez niego nadzorowane, jak np. ośrodki doradztwa rolniczego czy szkoły rolnicze.

2. Komponentem terenowej administracji rolnej jest też administracja samorządu terytorialnego, na którą składają się działające w oparciu o określone w przepisach zadania i kompetencje organy gmin, powiatów czy województw wraz z wydzielonymi dla prowadzenia spraw z dziedziny rolnictwa, gospodarki rolnej i rozwoju wsi jednostkami organizacyjnymi w urzędach gmin (np. gminne wydziały ochrony środowiska i gospodarki rolnej), starostwach (m.in. wydziały ochrony środowiska, rolnictwa i leśnictwa) w urzędach marszałkowskich (np. w mazowieckim Urzędzie – departament rolnictwa i rozwoju terenów wiejskich).

Od strony przedmiotowej rolna administracja w samorządzie terytorialnym ma zakres działania znacznie mniejszy niż rządowa administracja rolna i obejmuje zróżnicowane funkcje, zadania i kompetencje, w dużej mierze jako zlecone z zakresu administracji rządowej.

Do **gminy** należy przykładowo prowadzenie spraw związanych ze spisem rolnym, spraw w zakresie zwalczania zaraźliwych chorób zwierzęcych, z odszkodowaniami za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne na polach i uprawach rolnych, z ochroną i kwarantanną roślin. Gminy prowadzą liczne rejestry (np. gospodarstw rolnych, podatków, działek gruntów dla celów podatkowych) oraz wydają zaświadczenie (np. o pracy w gospodarstwie rolnym), decydują o udzieleniu ulg podatkowych, gospodarują rolnym mieniem gminnym. Z kolei **samorząd**

³² W przypadku Inspekcji Weterynaryjnej jedynie jej organy wojewódzkie w postaci wojewódzkich lekarzy weterynarii jako kierowników wojewódzkiej inspekcji weterynaryjnej wchodzi w skład administracji zespolonej. Powiatowi lekarze weterynarii są natomiast organami administracji niezespolonej (podobnie trzeba kwalifikować granicznych lekarzy weterynarii).

powiatowy m.in. prowadzi gospodarkę gruntami rolnymi, wydaje decyzje o wyłączeniu gruntu rolnego na cele budownictwa oraz zaświadczenia o posiadaniu gospodarstwa rolnego, zaś administracja rolna w **samorządzie województwa** ma w swym zakresie takie sprawy jak np. zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i leśnych na nieleśne – wymagane jest wówczas uzyskanie opinii marszałka województwa; rejestrację produktów tradycyjnych, umarzanie i stosowanie ulg w spłacie wierzytelności opłaty melioracyjnej, umarzanie należności i opłat rocznych za wyłączenie gruntów rolnych z produkcji; dotacje ze środków związanych z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych³³.

Uwaga końcowa

Dokonany przegląd administracji rolnej nie wyczerpuje zagadnienia ustroju tej administracji. Celem zgłoszonych uwag było jedynie zarysowanie w miarę całościowo jej obrazu wraz z jego skomplikowaniem, wymagającym do jego ujęcia stosowania w pewnym stopniu ustaleń konwencjonalnych. Mimo szerokiego rozbudowania i złożoności prawnej i organizacyjnej administracja rolna daje się wyodrębnić na tle całokształtu aparatu administracyjnego jako składnik tego aparatu o dość wyraźnie zaznaczonych podstawowych punktach (Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ARiMR, KOWR). Ten sektor administracji rolnej zdaje się być pod względem ustrojowym w miarę stabilny, co nie wyklucza poszukiwania ulepszających go rozwiązań. Wydaje się, że wielość podmiotów tworzących ten sektor, ich różnorodność prawno-organizacyjna oraz pod względem funkcji i zadań, sprawia, że kierunek tych poszukiwań wiązać się będzie zwłaszcza z zapewnieniem współdziałania poszczególnych ogniw administracji rolnej i stworzenia z niej skoordynowanego mechanizmu realizacji zadań. W tym miejscu można wspomnieć, że ten kierunek odzwierciedla już instytucja Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW)³⁴ która ma pomagać w rozwoju obszarów wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 poprzez m.in. intensyfikowanie współdziałania różnych jednostek działających na rzecz rozwoju rolnictwa tych obszarów. Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich ma charakter otwarty i jej uczestnikami mogą być wszystkie podmioty zaangażowane w tej dziedzinie. Udział partnerów w Sieci zapewnia jednostka centralna (na poziomie krajowym) oraz jednostki regionalne, wojewódzkie grupy robocze i Grupa Robocza ds. KSOW na poziomie krajowym³⁵.

³³ Por. szerzej Możdżeń-Marcinkowski M., *Administracja rolna*, [w:] *Prawo rolne*, op. cit., s. 138 i nast.

³⁴ Reguluje ją m.in. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie krajowej sieci obszarów wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 – Dz.U. 2017 poz. 148.

³⁵ Obecną strukturę KSOW tworzą: jednostka centralna oraz jednostki regionalne, Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego, wojewódzkie grupy robocze i Grupa Robocza ds. KSOW. W działania sieci zaangażowane są także, oprócz

Funkcję jednostki centralnej KSOW pełni Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA³⁶, której jubileusz stał się inspiracją do podjęcia publikacji, w której mam przyjemność uczestniczyć przedstawionym opracowaniem.

Literatura

- Czechowski P., Możdżeń-Marcinkowski M., *Administracja rolna* [w:] Czechowski P., *Prawo rolne*, Warszawa 2015.
- Janku Z. (red.), Leoński Z., Szewczyk M., Waligórski M., Wojtczak K., *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2015.
- Jagielski J., *Administracja centralna*, [w:] *Prawo administracyjne*, Wierzbowski M. (red.).
- Jagielski J., *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego na przykładzie prawa administracyjnego*, [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego*.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Jagielski J., *Agencje rządowe jako instrumenty realizacji zadań państwa w dziedzinie rolnictwa*, [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Litwiniuk P. (red.), Warszawa 2016.
- Langrod J.S., *Zarys administracji agrarnej w Polsce*, Kraków–Warszawa 1993.
- Longchamps F., *Prawo agrarne*, Warszawa 1949.

Streszczenie

W ramach całego systemu administracji publicznej można wyodrębnić administrację rolną, nakierowaną na sprawy produkcji rolnej, polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich. Przy czym chodzi tu o administrację rolną widzianą z perspektywy ustrojowej, organizacyjnej. Administracja rolna nie stanowi osobnego pionu organizacyjnego, lecz wpasowuje się w system całej administracji publicznej, z jej podziałem na administrację rządową i samorządową. Wyraźnie większe jest powiązanie tej administracji z podsystemem administracji rządowej. W tym układzie administracja rolna ulokowana jest na szczeblu centralnym, jak i terenowym. Ogniwa tej administracji na poziomie centralnym to Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, a przede wszystkim Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako segment polityczno-rządowy oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, wyspecjalizowane inspekcje i inne podmioty – jako segment administracyjno-wykonawczy. Na poziomie terenowym rządowej administracji rolnej występuje wojewoda i administracja zespolona, a także terenowe agendy ARiMR, KOWR, czy inspekcji. W obszarze administracji samorządowej określone zadania administracji rolnej obciążają – choć w mniejszym zakresie niż administrację rządową – wszystkie jednostki samorządu. Swoista rola w administracji rolnej przypada Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

instytucji zarządzającej i wymienionych wyżej podmiotów, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego, partnerzy spoza administracji rządowej i samorządowej, a także podmioty, którym samorządy powierzą wykonywanie zadań jednostek regionalnych.

³⁶ Na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 lipca 2015 r. (poz. 1104).

Słowa kluczowe

struktura administracji publicznej, administracja rolna, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, agencja rolna, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, rządowa terenowa administracja rolna, administracja rolna w samorządzie terytorialnym

Comments and reflections on agricultural administration in Poland.

Discussion panel

Abstract

Within the whole system of public administration one can distinguish the administration of agriculture, focused on matters of agricultural production, agricultural policy and rural development. Though it is about administration as seen from the perspective of polity, organizational perspective. The agricultural administration is not a separate organizational unit, but it fits into the system of the whole of the public administration, with its division into government and self-government administration. It is significantly more visible that this administration is linked with the subsystem of the government administration. In this arrangement the agricultural administration is located at the central level, as well as at the local level. The link of this administration at central level is the Council of Ministers, the Prime Minister, and, above all, the Minister of Agriculture and Rural Development as political and governmental section, as well as the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture (ARiMR), the National Centre for Support of Agriculture (KOWR), specialized inspections and other entities – as administrative and executive section. At the level of agricultural local government administration there is voivode and complex administration, as well as regional offices of ARiMR, KOWR, or inspections. In the area of self-government administration, specific tasks of the agricultural administration are burdened – albeit to a lesser extent than the government administration – by all self-government units. A specific role in the agricultural administration falls to the National Rural Network.

Key words

structure of public administration, agricultural administration, the Minister of Agriculture and Rural Development, agricultural agency, the National Centre for Support of Agriculture, agricultural local government administration, agricultural administration in the local self-government

Prof. dr hab. Bogusław Banaszak

Uniwersytet Zielonogórski
Wydział Prawa i Administracji

Konstytucyjna ochrona rodzinnego gospodarstwa rolnego w Polsce

1. Wprowadzenie

Zagadnienie ukształtowania ustroju rolnego państwa odpowiadającego większości społeczeństwa było przedmiotem zainteresowania ustrojodawcy już w okresie uchwalania Konstytucji 3 Maja 1791 r. Świadczy o tym dość obszerna i postępową, jak na tamten czas, zawarta w niej regulacja dotycząca „ludu rolniczego” przyjętego „pod opiekę prawa i rządu krajowego”. Równocześnie zapewniała ona „włościanom” niezakłócone posiadanie „majątności”.

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. w II Rzeczypospolitej kwestie dotyczące rolnictwa, własności ziemi i reform rolnych były normowane jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji Marcowej na drodze ustawowej. Nie zaspokojono jednak oczekiwań rolników pragnących gospodarować na swoim gruncie¹. Konstytucja Marcowa a 1921 r. stanowiła w art. 99 ust. 2, że ustrój rolny RP „ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność”. Podjęta po jej uchwaleniu kolejna reforma rolna nie zrealizowała jednak tego założenia².

Po przejęciu władzy w Polsce w 1944 r. przez siły wspierane przez ZSRR na drodze ustawowej przeprowadzono radykalną reformę rolną. Konstytucja PRL z 1952 r. stanowiła w art. 10 ust. 1, że PRL „otacza opieką indywidualne gospodarstwa rolne pracujących chłopów”. W praktyce jednak nie uchroniło to ich przed – na szczęście nieudaną – próbą kolektywizacji według wzorców sowieckich, podjętą w pierwszej połowie lat 50-tych XX w., jak również przed różnymi

¹ Szerzej na ten temat zob. K. Konopka, *Konieczność reform agrarnych w Drugiej Rzeczypospolitej Polskiej*, „Economy and Management” 1/2009, s. 7–19 i podana tam literatura.

² Zob. ibidem.

formami „uspołecznienia” rolnictwa w latach 60. i 70. ubiegłego stulecia. Na marginesie warto zauważyć, że w wyniku obszernej nowelizacji konstytucyjnej z 1976 r. stwierdzono, że opieką objęte zostają „indywidualne rodzinne gospodarstwa rolne pracujących chłopów”. Nie towarzyszyły temu jednak żadne rozwiązania prawne rozwijające to założenie.

Mimo wysiłków władz publicznych w okresie PRL rodzinne gospodarstwo rolne, w następstwie rozdrobnienia agrarnego, oraz przywiązaniu rolników do tej formy uprawiania roli, pozostawało podstawą systemu rolnego ukształtowanego w Polsce³. Opierał się on o rolnictwo indywidualne i zajmowanie się rolników (chłopów, włościan) działalnością produkcyjną w sferze rolnej wraz z najbliższą rodziną. W tej sytuacji nie dziwi, że już od początku transformacji ustrojowej pojawiały się głosy polityków, działaczy społecznych i prawników wskazujące na konieczność zapewnienia trwałej perspektywy istnienia tego rodzaju gospodarstw rolnych. Nasiliły się one w okresie prac nad nową konstytucją⁴. Stało się to tym bardziej istotne, że dotychczasowa regulacja zawarta w Konstytucji PRL została uchylona ustawą z 29.12.1989 r. i na poziomie konstytucyjnym nie istniała żadna norma dotycząca rodzinnych gospodarstw rolnych.

W rezultacie debat w Komisji Konstytucyjnej ZN przyjęto w uchwalonej w 1997 r. Konstytucji RP art. 23 stanowiący: „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22”. Ustrojodawca nie zdefiniował jednak samego pojęcia ustroju rolnego oraz pojęcia gospodarstwa rodzinnego.

2. Pojęcie ustroju rolnego

W odniesieniu do ustroju rolnego ma ono swoje utrwalone znaczenie w polskiej nauce prawa, zwłaszcza z zakresu prawa rolnego. Ustrój rolny to układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie⁵. Z art. 23 wyprowadzić można wnioski, że tak pojmowany ustrój rolny to szczególny element istniejący w ramach ustroju społeczno-gospodarczego państwa rozumianego jako „materialne warunki życia społecznego, strukturę własnościową oraz funkcjonowanie gospodarki i finansów publicznych”⁶.

Widać ponadto, że w odróżnieniu od regulacji art. 20 ujmującego podstawy ustroju gospodarczego przedmiotowo, w art. 23 przyjęto kryterium podmiotowe dla ustroju rolnego – rodzinę.

³ Por. A. Stelmachowski [w:] *System prawa prywatnego*, E. Gniewek (red.), tom III, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013, s. 282.

⁴ Zob. np. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr 13, 1995, s. 87.

⁵ Por. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s.19.

⁶ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 12.

3. Pojęcia rodzinnego gospodarstwa rolnego

Nie było utrwalonego znaczenia pojęcia rodzinnego gospodarstwa rolnego w momencie uchwalenia w 1997 r. Konstytucji RP⁷. W literaturze prawniczej z okresu bezpośrednio po jej uchwaleniu podkreślało się, że wobec braku definicji legalnej pojęcia rodzinnych gospodarstw rolnych ich ochrona „będzie musiała być realizowana na podstawie potocznie przyjętego rozumienia tego pojęcia, które łączy się najczęściej z rodzinnym charakterem uprawy i prowadzenia gospodarstwa. Będzie to więc [...] ochrona o dość szerokim zakresie, znacznie szerszym, niż przewidziany przez ustawodawstwo unijne oraz ustawodawstwa wewnętrzne większości państw Europy Zachodniej”⁸. W braku definicji konstytucyjnej i braku powszechnie przyjętej definicji doktrynalnej lub istniejącej w orzecznictwie sądowym jedynym sposobem rekonstrukcji znaczenia pojęcia rodzinnego gospodarstwa rolnego były normy ustawowe odnoszące się do niego. Wskazać tu należało art. 55³ Kodeksu Cywilnego. Na jego podstawie można ustalić treść pojęcia rodzinnego gospodarstwa rolnego jako wyodrębnione ustawowo dobro prawne stanowiącą masę majątkową obejmującą grunty rolne, leśne, budynki lub ich części, urządzenia i inwentarz stanowiące lub mogące stanowić całość gospodarczą. W tym ujęciu prowadzenie gospodarstwa rolnego to szczególnie rodzaj działalności gospodarczej, a samo gospodarstwo wykazuje podobieństwo do przedsiębiorstwa.

Sytuacja zmieniła się wraz z uchwaleniem ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁹. Określała ona w art. 3–6 elementy legalnej definicji rodzinnego gospodarstwa rolnego powiązane z pojęciem rolnika indywidualnego oraz regulowała status tego gospodarstwa w obrocie nieruchomościami rolnymi. Wyodrębniała tym samym ten rodzaj gospodarstwa spośród wszystkich gospodarstw rolnych i przypisała im szczególną ochronę.

Do rozwiązań tych nawiązała, właściwie ich nie zmieniając, obowiązująca obecnie ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁰. Stanowi ona w art. 3 ust. 1: „Za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne: 1) prowadzone przez rolnika indywidualnego, oraz 2) w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha”.

W art. 3 ust. 2 ustawodawca wskazuje, że przy ustalaniu powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem współwłasności uwzględnia się powierzchnię nieruchomości rolnych odpowiadających udziałowi we współwłasności takich nieruchomości, a w przypadku współwłasności łącznej uwzględnia się łączną

⁷ Szerzej na ten temat zob. A. Sikorska, *Dylematy w definiowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych (na przykładzie Polski)*, www.yadda.icm.edu.pl.

⁸ A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, M. Wyrzykowski (red.), Warszawa 2001, s. 118.

⁹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 803.

¹⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 1433.

powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współwłasności. Przepis ten na mocy art. 3 ust. 3 stosuje się odpowiednio do ustalania powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem współposiadania samoistnego oraz współposiadania na podstawie użytkowania wieczystego lub na podstawie umowy dzierżawy.

Art. 4 ust. 1 omawianej ustawy zawiera kluczową dla definicji rodzinnego gospodarstwa rolnego legalną definicję rolnika indywidualnego stanowiąc, że jest to osoba fizyczna będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, mająca kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkała w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo.

W art. 4 ust. 2 precyzuje się wymogi użyte w art. 4 ust. 1. W przypadku większości z nich dla wykazania ich spełnienia wystarczy pisemne oświadczenie zainteresowanego (art. 5). Osoba, która złożyła nieprawdziwe oświadczenie podlega w myśl art. 7 odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Legalna definicja rodzinnego gospodarstwa rolnego oparta jest o dwa kryteria:

- 1) podmiotowe – prowadzenie gospodarstwa przez rolnika indywidualnego,
- 2) przedmiotowe – łączna powierzchnia użytków rolnych nie większa niż 300 ha i nie mniejsza niż 1 ha (co wynika z art. 2 p. 2 omawianej ustawy).

Przesłanką wprowadzenia obu tych kryteriów była realizacja celów założonych przez ustawodawcę już w 2003 r. i niezmienionych w 2015 r. W odniesieniu do pierwszego z nich ustawodawca wprowadzając wymóg, aby nabywca nieruchomości rolnej miał status rolnika indywidualnego, dąży do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Kryterium przedmiotowe ma zaś z woli ustawodawcy (sformułowanej jeszcze w 2003 r.) przeciwdziałać nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych i zapobiec tworzeniu się gospodarstw wielkoobszarowych, nawet gdyby były prowadzone przez jedną rodzinę. Ma też „zwiększyć możliwości zakupu ziemi przez rolników, dla których barierą rozszerzenia skali produkcji jest zbyt mały obszar użytkowanej ziemi”¹¹.

W praktyce, mimo dość szczegółowej regulacji ustawowej, ustalenie sensu tych kryteriów może okazać się trudne. W odniesieniu do pierwszego z nich nadal aktualne są następujące uwagi: „W literaturze agrarystycznej poświęconej definicji rolnika indywidualnego na płaszczyźnie u.k.u.r. z 2003 r. zwracano uwagę na semantyczną niezręczność, jakiej dopuścił się ustawodawca, powierzając rolnikowi *indywidualnemu* prowadzenie gospodarstwa *rodzinnego*, które to pojęcia zawierają w sobie wewnętrzną sprzeczność [...]. Niezręczność ta jest szczególnie dobrze widoczna w ramach kryterium osobistego prowa-

¹¹ A. Sikorska, *Dylematy...*, s. 31–32.

dzenia gospodarstwa, gdzie wymaga się, by rolnik indywidualny podejmował »wszelkie« decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w swoim gospodarstwie, co mogłoby sugerować, że w gospodarstwie rodzinnym formalnie wykluczony jest jakikolwiek podział pracy i zadań, charakterystyczny przecież dla gospodarstwa prowadzonego przez rodzinę rolniczą. W konsekwencji status rolnika indywidualnego zarezerwowany byłby jedynie dla jednego z małżonków, co prowadziłoby do oczywistych trudności w przypadku, gdy nabywcami nieruchomości rolnej są oboje małżonkowie, nabywający ją do majątku wspólnego. Z problemem tym uporano się jednak zarówno w doktrynie [...], jak i w orzecznictwie. Z punktu widzenia praktyki [...] istotne znaczenie posiada teza wyroku SN z 29 stycznia 2008 r. [...], w którym Sąd potwierdził, iż często zdarza się, że w ramach przyjętego w rodzinie podziału obowiązków tylko jedno z małżonków zajmuje się prowadzeniem gospodarstwa, drugie zaś np. prowadzi gospodarstwo domowe lub pracuje poza rolnictwem; nie ma jednak racjonalnych przesłanek, by gospodarstwa w ten sposób prowadzone wyłączać z kategorii rodzinnych. Tym samym wystarczające jest, aby kwalifikacjami rolniczymi legitymował się ten z małżonków, który faktycznie podejmuje decyzje w procesie gospodarowania. Tezę tego orzeczenia, ograniczoną do zagadnienia kwalifikacji rolniczych, można uogólnić, odnosząc ją do kwestii spełniania wszystkich kryteriów składających się na definicję rolnika indywidualnego¹².

W tym kontekście należy zauważyć, że w literaturze agrarystycznej zwraca się uwagę na niedostateczne uwzględnienie aspektu pojęcia rodziny w definicji rodzinnego gospodarstwa rolnego. Następująca wypowiedź, powstała na tle ustawy z 2003 r., dobrze oddaje i w aktualnych warunkach zasygnalizowany tu problem: „Ustawa jedynie nominalnie operuje pojęciem »gospodarstwa rodzinnego«, albowiem sformułowana przez ustawodawcę definicja nie zawiera jakichkolwiek odniesień do »rodzinnego« charakteru gospodarstwa. Odniesień tych brak, gdy chodzi o gospodarstwa rolne funkcjonujące w naszej rzeczywistości gospodarczej, jako że znakomita większość gospodarstw prowadzona jest wspólnie przez małżonków tworzących rodzinę (art. 18 Konstytucji RP). Odniesień do rodzinnego charakteru gospodarstwa brak także w elementach konstrukcyjnych definiujących gospodarstwo rodzinne. Wszelkie przesłanki podmiotowe [...] dotyczą pojedynczej osoby fizycznej prowadzącej gospodarstwo. Jest to zatem definicja gospodarstwa indywidualnego, w znaczeniu – prowadzonego jednoosobowo, a nie definicja gospodarstwa rodzinnego [...]”¹³.

Nawiązując do tej wypowiedzi warto podkreślić, że Konstytucja RP z 1997 r. zawiera szereg postanowień dotyczących rodziny (art. 18, 23, 33, 41, 47 i 71).

¹² P. Blajer, *Pojęcia gospodarstwa rodzinnego i rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 1/2016, s. 21.

¹³ S. Prutis, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, www.ksow.pl.

Nie formułuje jednak jej legalnej definicji. Nauka prawa konstytucyjnego, konstruując definicję rodziny odwołuje się do dorobku doktryny prawa rodzinnego¹⁴. Rodzina w świetle przepisów konstytucyjnych według TK to „każdy trwały związek dwóch lub więcej osób, składający się z co najmniej jednej osoby dorosłej i dziecka, oparty na więzach emocjonalnych, prawnych, a przeważnie także i na więzach krwi. Rodzina może być »pełna«, w tym »wielodzietna« lub »niepełna«. Rodzina »pełna« składa się z dwojga osób dorosłych pozostających we wspólnocie domowej i związanych więzami uczuciowymi oraz wychowywanego przez nie wspólnego dziecka (dzieci). Rodzinę »niepełną« tworzy natomiast jeden dorosły i wychowywane przez niego dziecko (dzieci)»¹⁵. TK wskazuje, że członków rodziny łączą nie tylko specyficzne więzy uczuciowe, ale także gospodarze i majątkowe¹⁶.

W ramach kryterium podmiotowego, ważne jest nie tylko określenie pojęcia rolnika indywidualnego, ale również to, by prowadził on rodzinne gospodarstwo rolne – tzn. w myśl art. 2 p. 3 omawianej ustawy, prowadził działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Art. 4 ust. 2 p. 1 omawianej ustawy stanowi ponadto, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli pracuje w tym gospodarstwie oraz podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie.

Ustalając znaczenie tych przesłanek prowadzenia gospodarstwa na tle regulacji ustawowej podobnej do obecnej w orzecznictwie sądowym przyjęto, że „priorytetowa dla ustawodawcy była kwestia osobistego prowadzenia [...] całego gospodarstwa rolnego. Skoro zaś powódka wydzierżawiła znaczną część gospodarstwa, którego jest właścicielką, uznając ją w istocie za zbędną na potrzeby własnego gospodarstwa rodzinnego i pozbawiła się tym samym możliwości decydowania co do prowadzonej na nim działalności rolniczej [...]. Nie sposób [...] uznać, iż całość jej gospodarstwa rolnego odpowiada ustawowemu modelowi gospodarstwa rodzinnego, skoro powódka nie jest nastawiona na osiągnięcie zysków z prowadzonej osobiście działalności rolniczej, tj. osobistej pracy jej oraz członków jej rodziny, lecz w znacznej jednak mierze na czerpanie zysków z dzierżawy. Gospodarstwo rodzinne w zamierzeniu ustawodawcy ma zaś zapewniać rolnikowi oraz jego rodzinie utrzymanie dzięki osobistemu prowadzeniu na nim działalności rolniczej, tj. działalności wytwórczej w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej»¹⁷.

W ustaleniu sensu drugiego kryterium pomocne jest zawarte w art. 4 ust. 1 omawianej ustawy sformułowanie, w którym mowa o „jednej z nieruchomości”.

¹⁴ Tak L. Garlicki, *Komentarz do art. 18, s. 3–4*, [w:] tenże, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999–2007.

¹⁵ Wyrok z 12.4.2011 r., SK 62/08, OTK-A 2011, Nr 3, poz. 22.

¹⁶ Wyrok z 4.5.2004 r., K 8/03, OTK-A 2004 r., Nr 5, poz. 37.

¹⁷ Wyrok SA we Wrocławiu z 2.4.2015 r., I ACa 227/15 <http://www.wroclaw.sa.gov.pl/bindata/documents/DOCf8f209f08345511ff0852c858168f6b9.pdf>.

Implikuje ono stwierdzenie, że rolnik indywidualny może prowadzić więcej niż jedno gospodarstwo rodzinne, ale łączna powierzchnia użytków rolnych w tych gospodarstwach nie może przekraczać 300 hektarów. Znaczenie użytego przez ustawodawcę pojęcia użytków rolnych należy rozumieć tak jak w przepisach o geodezji i kartografii (art. 2 p. 6 omawianej ustawy). Z art. 2 p. 1 omawianej ustawy wynika, że ustawodawca nadaje pojęciu nieruchomości rolnej, znaczenie ugruntowane w KC. Wyłączone z zakresu rodzinnego gospodarstwa rolnego są więc nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

Dla ustalenia spełnienia kryterium przedmiotowego istotne znaczenie mają w myśl art. 3 ust. 2 omawianej ustawy także kwestie współwłasności nieruchomości rolnej. Jeżeli rolnik indywidualny jest współwłaścicielem użytków rolnych o obszarze przekraczającym 300 ha, ale w udziale wynoszącym część nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 300 ha to spełnione jest kryterium przedmiotowe. Inaczej przedstawia się sytuacja, gdy użytki rolne o obszarze przekraczającym 300 ha wchodzi w skład majątku wspólnego małżonków. Wówczas żadne z nich nie może prowadzić rodzinnego gospodarstwa rolnego, gdyż należy przyjąć, że każde z nich jest właścicielem gospodarstwa rolnego o powierzchni ponad 300 ha.

W konstruowaniu pojęcia rodzinnego gospodarstwa rolnego nie można oprzeć się tylko na kryteriach ustawowych, ale należy wziąć pod uwagę również wypływające z art. 18 pojęcie rodziny. Silnie podkreślenie w art. 23 Konstytucji RP związków między gospodarstwem rolnym a użytkującą je, gospodarującą w nim rodziną, stymuluje połączenie pojęcia rodziny z omówionymi wyżej ustawowymi kryteriami rodzinnego gospodarstwa rolnego. Powinno ono być jednostką zorganizowaną „w zasadzie na podstawie pracy nie najmniej”¹⁸ oraz umożliwić każdemu członkowi rodziny świadczenie pracy w gospodarstwie¹⁹ i udział w uzyskiwanych dzięki niej dochodach. Słowem, jak słusznie podkreśla się w literaturze z zakresu prawa rolnego, rodzinne gospodarstwo rolne to „takie, w którym działalność gospodarcza jest sprzężona z rodziną”²⁰.

Pozwała to na przyjęcie następującej definicji: **rodzinne gospodarstwo rolne to wspólnota żyjących ze sobą razem osób oparta na przypisywane rodzinie trwale więzy oraz oparta o osobistą pracę rolnika indywidualnego i członków jego rodziny w gospodarstwie rolnym, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha.**

¹⁸ *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Boc J. (red.), Wrocław 1998, s. 60.

¹⁹ Przy czym praca w gospodarstwie nie musi być ani jedynym, ani głównym źródłem utrzymania rolnika – zob. postanowienie SN z 22.6. 2005 r., III CK 597/04 i powołane tam orzecznictwo, <https://www.saos.org.pl/judgments/163364>.

²⁰ A. Stelmachowski, op. cit. s. 282.

4. Konstytucyjna koncepcja rodzinnego gospodarstwa rolnego

Konstytucja nie definiując rodzinnego gospodarstwa rolnego, ale uznając go za podstawę ustroju rolnego państwa zawiera w art. 23 zd. 1 normę, która „ma charakter normy programowej, określającej nie regułę postępowania, lecz pewną zasadę, normę optymalizacyjną [...]. Należy ją traktować nie tylko jako deklarację ustrojową, ale także normę o charakterze ochronnym”²¹, z czego wynika niedopuszczalność stanowienia aktów prawnych „których skutkiem, choćby pośrednim, mogłoby być ograniczanie i osłabianie gospodarstw rodzinnych”²². Ponadto art. 23 implikuje istnienie po stronie państwa „obowiązku prowadzenia takiej polityki gospodarczej i finansowej, która utrwalaby byt gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego”²³. Chodzi tu niewątpliwie o aktywną politykę rolnej służącą, przy użyciu różnych środków (np. podatki), wzmocnieniu i rozwojowi gospodarstw rodzinnych. Oznacza to nałożenie określonych obowiązków – np. w zakresie promocji rolnictwa przyjaznego dla środowiska oraz zapobiegania wyludnieniu wsi – nie tylko na ustawodawcę, ale także na administrację rządową i samorząd terytorialny.

Z tym ugruntowanym poglądem nauki prawa koresponduje stanowisko TK, który uważa, że art. 23 formułuje koncepcję gospodarstwa rodzinnego „jako wytyczną dla organów władzy państwowej. Przepisy realizujące tę koncepcję nie mogą naruszać postanowień art. 21 Konstytucji, a więc także prawa dziedziczenia. Oznacza to, że rodzinny charakter określonego gospodarstwa nie uzasadnia wprowadzenia innego mechanizmu przejścia własności w przypadku śmierci właściciela (współwłaściciela) niż dziedziczenie. Podobnie nie powinien on być interpretowany jako podstawa eliminowania uprawnień właściciela gospodarstwa i przymusowego tworzenia własnościowych wspólnot rodzinnych. (...) Oczywiście przy tym jest, że gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie. Z wymienionego przepisu Konstytucji wynika, że powinno ono stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewniania »godziwego« utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa”²⁴.

Takiego rozumienia koncepcji gospodarstwa rodzinnego nie zmienia przystąpienie RP do UE. „Ustalanie i realizacja celów wspólnej polityki rolnej nie tylko nie naruszają konstytucyjnych zasad ustroju rolnego w Rzeczypospolitej Polskiej, ale powinny uwzględniać istniejący stan rzeczy. Oparta na takich zasa-

²¹ A. Lichorowicz, *Konstytucyjne...*, s. 118

²² *Ibidem*, s. 118.

²³ *Ibidem*, s. 119.

²⁴ Wyrok z 31.1.2001 r., P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 5.

dach wspólna polityka rolna nie zagraża – zwłaszcza w płaszczyźnie prawnej – konstytucyjnie gwarantowanym strukturom ustrojowym rolnictwa polskiego”²⁵. Na marginesie warto tu dodać, że w grudniu 2013 r. zakończono reformy, które towarzyszyły szerzej zakrojonej aktualizacji wspólnej polityki rolnej UE. Przyjęto wówczas podstawowe akty prawa unijnego na lata 2014–2020. Zakładają one, że polityka polegająca na wsparciu rozwoju obszarów wiejskich będzie realizowana za pośrednictwem krajowych lub regionalnych siedmioletnich programów rozwoju obszarów wiejskich. Do najważniejszych celów reformy prawa UE i polityki UE w sferze rozwoju obszarów wiejskich zaliczyć należy, uproszczenie przepisów lub zmniejszenie związanych z nimi formalności administracyjnych, oraz ulepszenie pod względem merytorycznym działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Pomoc finansowa jest skierowana głównie do sektora rolnego ze względu na jego znaczenie dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Nawiązując do genezy należy stwierdzić, że mimo swojego programowego charakteru spełnia wyraźnie ochronną funkcję w tym, że zakazuje podejmowania jakichkolwiek przedsięwzięć ustawodawczych, administracyjnych, fiskalnych itp. nakierowanych na kolektywizację, nacjonalizację lub jakiegokolwiek formy uspołecznienia rolnictwa.

W przyjętym przez TK ujęciu oraz zgodnie z przeważającym w nauce prawa poglądem art. 23 zd. 1 Konstytucji spełnia wobec rodzinnych gospodarstw rolnych rolę ochronną także w tym sensie, że nakłada na ustawodawcę obowiązek zapobieżenia sytuacji, w której przeważające stanie się tworzenie wysoce wyspecjalizowanych gospodarstw funkcjonujących w formach podmiotów prawa (spółki prawa handlowego). Zakazuje on także ustawowego ograniczania działalności gospodarstw rolnych dopuszczając co najwyżej ograniczenia tylko co do przedmiotu produkcji.

Nawiązując do art. 23 zd. 2 Konstytucji TK stwierdza: „Gospodarstwo rolne może być przedmiotem szczególnej regulacji prawnosпадkowej. [...] rodzinny charakter określonego gospodarstwa nie uzasadnia wprowadzenia innego mechanizmu przejścia własności w razie śmierci właściciela (współwłaściciela) niż dziedziczenie. Podobnie nie powinien on być interpretowany jako podstawa eliminowania uprawnień właściciela gospodarstwa i przymusowego tworzenia własnościowych wspólnot rodzinnych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie wyklucza to jednak, że ustawodawca – w granicach przysługującej mu swobody regulowania dziedziczenia – odwoła się do koncepcji rodzinnego gospodarstwa rolnego jako wartości konstytucyjnej, i realizując ją, potraktuje gospodarstwo rolne jako szczególny przedmiot dziedziczenia, a więc podda go w określonym zakresie pewnym odrębnym regulacjom. Artykuł 23 zdanie drugie Konstytucji wyraża zakaz eliminacji instytucji dziedziczenia lub wprowadzenia takich

²⁵ Wyrok TK z 11.5.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49.

rozwiązań, które wykluczałyby swobodę testowania lub równą ochronę praw wszystkich spadkobierców. Nie wyłącza on natomiast wprowadzenia co do spadku, w którego skład wchodzi gospodarstwo rolne, szczególnej regulacji modyfikującej w określonych punktach ogólne przepisy prawa spadkowego. Modyfikacje te nie mogą być dowolne, ale służyć mają praktycznej realizacji wyrażonej w art. 23 Konstytucji zasady, zgodnie z którą gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa. Oczywiście przy tym jest, że gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie. [...] Poza tym należy zauważyć, że prowadzenie gospodarstwa rolnego może być traktowane jako szczególny rodzaj działalności gospodarczej, a samo gospodarstwo rolne może być uznawane za rodzaj przedsiębiorstwa. Trzeba przyjąć, że w wypadku dziedziczenia przedsiębiorstw interes publiczny, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, może przemawiać za tym, aby w pewnych sytuacjach pozostawały one w niepodzielnym władaniu jednej tylko osoby. Łączy się to z dyrektywą wynikającą z art. 23 Konstytucji, przy założeniu, że gospodarstwo rolne jest szczególnym przedmiotem własności, a władze publiczne mają obowiązek podejmowania działań, aby jego prowadzenie było »produktywną« formą gospodarowania. [...] Zasada równej ochrony prawa dziedziczenia nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza możliwości ograniczenia wysokości spłat należnych od spadkobiercy uzyskującego gospodarstwo rolne w wyniku działu spadku, ani rozłożenia w czasie ich płatności, jeżeli uzasadnione jest to potrzebą ochrony rodzinnego charakteru danego gospodarstwa albo zapewnienia prawidłowego i racjonalnego gospodarowania. Regulacja ustawowa tej problematyki winna zapewniać możliwość odpowiedniego »wyważenia« w takiej sytuacji kolidujących ze sobą interesów i uprawnień spadkobiercy obejmującego wchodzące w skład spadku gospodarstwo rolne i pozostałych spadkobierców (np. przez uwzględnienie dotychczasowej pracy w danym gospodarstwie rolnym)²⁶.

Z art. 23 zd. 2 ustanawiającego zasadę nienaruszalności zasad gwarantowanych w art. 21 i 22 Konstytucji słusznie wyprowadza się w nauce prawa zasadę „iż w ustroju rolnym Polski jest miejsce, obok gospodarstw o charakterze rodzinnym, dla większych, nastawionych na metody przemysłowe, rolniczych jednostek produkcyjnych”²⁷.

Literatura

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.

Blajer P., *Pojęcia gospodarstwa rodzinnego i rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 1/2016.

²⁶ Wyrok z 5.9. 2007 r., P 21/06, OTK-A 2007, Nr 8, poz. 96.

²⁷ A. Lichorowicz, *Konstytucyjne ...*, s. 124.

- Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Prutis S., Stelmachowski A., *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999.
- Konopka K., *Konieczność reform agrarnych w Drugiej Rzeczypospolitej Polskiej*, „Economy and Management” 1/2009.
- Lichorowicz A., *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001.
- Stelmachowski A., [w:] *System prawa prywatnego*, tom III, *Prawo rzeczowe*, E. Gniewek (red.), Warszawa 2013.

Streszczenie

W uchwalonej w 1997 r. Konstytucji RP przyjęto art. 23 stanowiący: „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22”. Nie zdefiniowano jednak samego pojęcia ustroju rolnego oraz pojęcia gospodarstwa rodzinnego. W odniesieniu do ustroju rolnego ma ono swoje utrwalone znaczenie w polskiej nauce prawa, zwłaszcza z zakresu prawa rolnego. Ustrój rolny to układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie. W braku definicji konstytucyjnej i braku powszechnie przyjętej definicji doktrynalnej lub istniejącej w orzecznictwie sądowym jedynym sposobem rekonstrukcji znaczenia pojęcia rodzinnego gospodarstwa rolnego były normy ustawowe odnoszące się do niego. Są one rozproszone w różnych ustawach. Po ich analizie można stwierdzić, że rodzinne gospodarstwo rolne to wspólnota żyjących ze sobą razem osób oparta na przypisywane rodzinie trwałe więzy oraz oparta o osobistą pracę rolnika indywidualnego i członków jego rodziny w gospodarstwie rolnym, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha.

Z art. 23 zd. 2 ustanawiającego zasadę nienaruszalności zasad gwarantowanych w art. 21 i 22 Konstytucji słusznie wyprowadza się w nauce prawa zasadę „iż w ustroju rolnym Polski jest miejsce, obok gospodarstw o charakterze rodzinnym, dla większych, nastawionych na metody przemysłowe, rolniczych jednostek produkcyjnych” (A. Lichorowicz).

Słowa kluczowe

ustrój rolny, rodzinne gospodarstwo rolne, prawo rolne, forma produkcji, rolnicze jednostki produkcyjne

Constitutional protection of the family farm in Poland

Abstract

In the Constitution of Republic of Poland of 1997, an Article 23 is placed, according to which the basis of the state's agricultural system is a family farm. This rule, according to the same article, does not violate the provisions of Article 21 and 22. The very concept of the agricultural system and family farm has not been defined. In relation to the agricultural system it has its own well-established

meaning in polish doctrine, especially when it comes to agricultural law. Agricultural system is a system of ownership relations and forms of production organization in agriculture. In the absence of a constitutional definition and a lack of commonly accepted scientific or judicial definition, the only way to reconstruct the meaning of a family farm concept was the statutory provisions applicable to it. These provisions are dispersed in different legal acts. Having them analyzed, one can state that family farm is a community of people living together, founded on firm family bonds and based on personal work of the farmer and his family members on the farm, which area is no bigger than 300 ha. Article 23, sentence 2, lays the principle of inviolability of rules guaranteed in articles 21 and 22 of the Constitution, and it forms the rule that “in agricultural system of Poland is a place for bigger, industry-oriented, agricultural production units, beside family farms” (A. Lichorowicz).

Key words

state's agricultural system, family farm, agricultural law forms of production, agricultural production unit

Dr Rafał Michałowski

Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Prawa

Regulacja prawna nabycia nieruchomości rolnej w związku z utworzeniem gospodarstwa rodzinnego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej

W niniejszym artykule podjęta została problematyka regulacji prawnej obrotu gruntami rolnymi w perspektywie tworzenia gospodarstw rodzinnych. We współczesnym polskim prawodawstwie w przedmiocie obrotu gruntami rolnymi, pojęcie gospodarstwa rodzinnego jest centralną kategorią pojęciową, aczkolwiek konstrukcja ta uzyskała znaczenie dopiero u progu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Jednak – co podkreśla się w doktrynie – uregulowania ustawodawstwa polskiego w tym zakresie nie powstały w związku z potrzebą jego dostosowania do prawa Unii Europejskiej, ale jako reakcja na obawę przed wykupem nieruchomości rolnych w Polsce przez obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej¹. Ograniczenia zawarte pierwotnie w uchwalonej dnia 11 kwietnia 2003 r. ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego² polegały jedynie na wprowadzeniu ustawowego prawa pierwokupu oraz prawa nabycia nieruchomości, w konstrukcji których oparto się na pojęciach gospodarstwa rodzinnego i ściśle z nim związanym pojęciu rolnika indywidualnego. Uregulowania te – nie mające praktycznie żadnego znaczenia dla kształtowania ustroju rolnego w Polsce – nie tworzyły jednak żadnych szczególnych ram dla zdarzeń takich jak tworzenie gospodarstw rodzinnych. Ustawodawca stworzył jedynie preferencje dla

¹ Por. S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Agraria”, 2005, t. V, s. 170.

² Tekst pierwotny: Dz.U. nr 64, poz. 592.

sytuacji, w których dochodziło do powiększenia już istniejących gospodarstw rodzinnych³.

Mechanizmy, które mogą być postrzegane jako wiążące się (jakkolwiek nie zawsze bezpośrednio) z tworzeniem gospodarstw rodzinnych można było dostrzec w niektórych przepisach ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 o kształtowaniu ustroju rolnego⁴. Ustawa ta miała zastąpić ustawę z 11 kwietnia 2003 r. i została uchwalona w związku z upływającym okresem 12 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej w którym cudzoziemcy, będący obywatelami lub przedsiębiorcami państw – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej nie mogli swobodnie nabywać (nie uzyskawszy zezwolenia ministra właściwego ds. wewnętrznych) nieruchomości rolnych położonych w Polsce⁵.

Refleksowo (bo brak tam odwołania do definicji gospodarstwa rodzinnego) w ramach regulacji zawartej w u.k.u.r. z 2015 r. dotyczącej podziału nieruchomości rolnych (art. 6 ust. 1 pkt 6), odstąpiono od jego ograniczeń w przypadku gdy nieruchomość była przenoszona na nabywcę, a własnością zbywcy pozostać miał grunt pod budynkiem mieszkalnym wraz z innymi obiektami budowlanymi oraz gruntami do nich przyległymi, niezbędnymi do właściwego korzystania z budynku mieszkalnego, których łączna powierzchnia nie przekracza 0,5 ha oraz zbywana nieruchomość rolna albo jej część wraz z nieruchomościami rolnymi nabywcy utworzyć miały bądź powiększyć gospodarstwo rolne. Regulacja ta miała na celu m.in. sprzyjać zmianom generacyjnym w rolnictwie co wiązało się z tworzeniem gospodarstw rolnych, jakkolwiek nie zawsze musiało zmierzać do tworzenia gospodarstw rodzinnych.

Również w uregulowaniach u.k.u.r. z 2015 r. zastosowanie przepisów o pierwokupie ustawowym zgodnie z art. 9 ust. 6. pkt 3 było wyłączone, jeżeli nieruchomość rolną albo jej część nabywała osoba fizyczna będąca właścicielem nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością, posiadająca kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkała w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład jej gospodarstwa rolnego, które osobiście prowadzi, z tym że powierzchnia użytków rolnych w tym gospodarstwie wraz z nabywanymi użytkami rolnymi nie mogła przekraczać 300 ha. Tożsame wyłączenie obowiązywało w odniesieniu do prawa nabycia przysługującego ANR zgodnie z art. 10 ust. 4 pkt 1 ustawy.

Jak wiadomo, u.k.u.r. z 2015 r., pomimo jej uchwalenia nie weszła w życie, obowiązuje zaś głęboko zmodyfikowana u.k.u.r. z 2003 r.⁶.

³ Co polegało na przyznaniu prawa pierwokupu dzierżawcy prowadzącemu gospodarstwo rodzinne czy też wyłączeniu ustawowego prawa pierwokupu albo prawa nabycia nieruchomości przez rolnika indywidualnego w celu powiększenia gospodarstwa rodzinnego.

⁴ Dz.U. poz. 1433 i 2179.

⁵ Zob. art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Dz.U. z 2016 r., poz. 1061.

⁶ Zob. art. 7 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. poz. 585).

Zgodnie z treścią obecnie obowiązującego art. 2a ust. 1 u.k.u.r. zasadniczo⁷ jedynie rolnik indywidualny jest podmiotem, który może nabyć nieruchomość rolną bez potrzeby uzyskania wyrażanej w formie decyzji administracyjnej zgody Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR).

Ustawodawca dostrzegł jednak potrzebę uregulowania statusu osób, które dopiero zamierzają utworzyć gospodarstwo rodzinne. Widoczne to jest w normatywnej konstrukcji zgody Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej. Ustawa przewiduje, że zgoda na nabycie nieruchomości rolnej przez osobę inną niż rolnik indywidualny albo podmiot, który objęty jest zakresem art. 2a ust. 3 u.k.u.r., może być wydana bądź na wniosek zbywcy (art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r.) albo też nabywcy, którym może być osoba fizyczna, zamierzająca utworzyć właśnie gospodarstwo rodzinne (art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r.).

Na wniosek nabywcy możliwe jest wydanie zgody na nabycie przez niego nieruchomości, jeśli posiada on kwalifikacje rolnicze⁸, daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej oraz zobowiąże się do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego.

Na tle art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r. powstaje pytanie, kiedy mamy do czynienia z nabyciem nieruchomości w zamiarze utworzenia gospodarstwa rodzinnego, co warunkuje wydanie zgody na jej nabycie na wniosek nabywcy. Czy chodzi wyłącznie o sytuację, gdy jako bezpośredni skutek nabycia powstaje zupełnie nowa jednostka produkcyjna (gospodarstwo rolne), która przed nabyciem nie istniała, czy też z takim nabyciem mamy do czynienia również wówczas, gdy osoba chcąc nabyć nieruchomość rolną już przed zdarzeniem prawnym kwalifikowanym jako nabycie nieruchomości prowadzi gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 2 pkt 2 u.k.u.r., które jednak ma dopiero w przyszłości stać się gospodarstwem rodzinnym.

Według pierwszego możliwego wariantu interpretacyjnego, mamy z takim przypadkiem do czynienia gdy potencjalny nabywca przed nabyciem nieruchomości, której dotyczy zgoda wydana na podstawie art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r., nie włada na podstawie tytułu prawnego albo bez tytułu prawnego jakimkolwiek

⁷ Zob. też art. 2a ust. 3 u.k.u.r.

⁸ Albo – zgodnie z art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a), pod warunkiem uzupełnienia kwalifikacji zawodowych, przyznano mu pomoc, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. z 2016 r. poz. 1387 i 1579) albo w art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. poz. 349 i 1888 oraz z 2016 r. poz. 337 i 1579), a termin na uzupełnienie tych kwalifikacji jeszcze nie upłynął.

gruntem rolnym⁹ albo włada gruntami rolnymi o łącznej powierzchni mniejszej niż 1 ha i w związku z nabyciem osiągnięty czy też przekroczony zostaje pułap 1 ha, co sprawia, że mamy do czynienia z gospodarstwem rolnym w rozumieniu art. 2 pkt 2 u.k.u.r.

Nie ma jednak wystarczająco przekonujących przesłanek skłaniających do przyjęcia za poprawne zaprezentowanego powyżej, restryktywnego stanowiska. Z kolei można przytoczyć szereg argumentów świadczących o tym, że stanowisko bardziej liberalne jest poprawne i zgodne z literą oraz celem regulacji.

Wskazać należy, że na tle definicji gospodarstwa rolnego zawartej w art. 55³ k.c. „utworzenie gospodarstwa rolnego” można jak najbardziej łączyć w pierwszej kolejności już z samym zdarzeniem prawnym, którym jest nabycie nieruchomości rolnej w każdym razie – szczególnie akcentować takie zdarzenie przy wyjaśnieniu znaczenia tego wyrażenia¹⁰. Jest tak z uwagi na dominująco¹¹ przedmiotowy charakter tej definicji, w której nacisk kładzie się na składniki gospodarstwa, w szczególności grunty rolne. Stąd na tle definicji kodeksowej – mówiąc o utworzeniu gospodarstwa rolnego – można wiązać z tym zdarzeniem w pierwszej kolejności nabycie gruntu rolnego¹². Stąd mówiąc o nabyciu nieruchomości w kontekście utworzenia gospodarstwa rolnego mamy na myśli raczej sytuację, w której gospodarstwo rolne w związku z nabyciem nieruchomości rolnej dopiero powstaje. Obojętny jest przy tym aspekt podmiotowy (kwalifikacje prowadzącego gospodarstwo, sposób jego prowadzenia przez daną osobę – osobiste prowadzenie, czy też i to czy w ogóle prowadzi się tam efektywnie działalność rolniczą).

⁹ Por. tytuły władania nieruchomościami rolnymi wskazane w art. 6 ust. 1 u.k.u.r. Problemem może być określenie, czy przy stosowaniu przepisów u.k.u.r. bierzemy pod uwagę jedynie tytuły władania gruntami tam wskazane i pomijamy inne, czy też ograniczamy się do nich wyłącznie przy określaniu statusu danej osoby jako rolnika indywidualnego.

¹⁰ Por. nurt w orzecznictwie kojarzący już tylko nieruchomość rolną z gospodarstwem rolnym – orzeczenia przywołane przez K. Czerwińską-Koral, *Podział quoad usum nieruchomości rolnej*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 13.

¹¹ Obok którego oczywiście występuje aspekt funkcjonalny powszechnie akcentowany w piśmiennictwie, por. zamiast wielu: K. Czerwińska-Koral, *Podział quoad usum...*, s. 37 i nast.

¹² Oczywiście gdy mówimy o utworzeniu gospodarstwa z zaznaczeniem, że chodzi o jednostkę własnościową. Na tle art. 2b u.k.u.r. (dotyczy to powiększeni gospodarstwa rolnego) w piśmiennictwie wyrażono pogląd, zgodnie z którym samo nabycie nieruchomości nie stanowi o tym, że stanie się ono składnikiem gospodarstwa rolnego, ale że staje się to po intencjonalnym włączeniu przez nabywcę gruntu w skład takiej zorganizowanej całości; zob. J. Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Monitor Prawniczy” 12/2016, s. 633. Uważam ten pogląd za dyskusyjny, m.in. dlatego, że definicja gospodarstwa rolnego z art. 55³ k.c. mówi – w kontekście organizacji jego składników – nie tylko o rzeczywistej (aktualnej) całości gospodarczej, ale też o potencjalnej całości gospodarczej niezależnie od faktycznego, aktualnego wykorzystania składników gospodarstwa; por. D. Kokoszka, *Gospodarstwo rolne. Zagadnienia konstrukcyjne*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, 2008, nr 4, s. 1038–1039). O relacjach między pojęciami nieruchomość rolna – gospodarstwo rolne zob. w szczególności Z. Truskiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 169 i nast.

Refleksywno jest on dostrzegalny w pojęciu „zorganizowanej całości gospodarczej” która wiąże się z ukierunkowaną działalnością jakiegoś podmiotu.

To mogłoby *prima facie* skłaniać do uznania, że z zamiarem utworzenia gospodarstwa rodzinnego (pojęcie „gospodarstwa rodzinnego” jest, co oczywiste, zakresowo węższe od pojęcia „gospodarstwa rolnego”) na tle art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r. mamy do czynienia wtedy, gdy następuje nabycie nieruchomości i wskutek tego nabycia (jako ziszczonej przesłanki koniecznej acz nie wystarczającej) powstaje dopiero (nie istniejące wcześniej) gospodarstwo rolne, które następnie, po spełnieniu przesłanek definicyjnych gospodarstwa rodzinnego, będzie mogło być tak właśnie zakwalifikowane. Wniosek ten należy jednak odrzucić jako zbyt pochopny.

Otóż cechy definicyjne „gospodarstwa rodzinnego” w rozumieniu u.k.u.r. jako determinowane przez pojęcie „rolnika indywidualnego” są ściśle związane również z aspektami podmiotowymi. Otóż rolnik indywidualny to, zgodnie z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. osoba fizyczna będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadająca kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkała w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadząca przez ten okres osobiście to gospodarstwo.

Konfrontując zwrot „utworzenie gospodarstwa rodzinnego” z konstytutywnymi cechami rolnika indywidualnego zauważymy, że skutek postaci nabycia statusu gospodarstwa rodzinnego przez daną jednostkę produkcyjną jest następstwem szeregu zdarzeń, wśród których nabycie gruntu rolnego nie jest jedynym, ale jedynie jednym z nich – a w związku z tym, że gospodarstwo nie jest jednostką własnościową, nie jest więc nawet przesłanką konieczną, ani wystarczającą utworzenia gospodarstwa rodzinnego¹³. W istocie (w odniesieniu do utworzenia gospodarstwa rodzinnego) mamy do czynienia ze złożonym procesem wypełniania wszystkich przewidzianych przepisami (art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 u.k.u.r.) wymogów. Z chwilą ziszczenia się wszystkich z nich, konkretne gospodarstwo rolne uzyska status gospodarstwa rodzinnego. Postrzegając więc utworzenie gospodarstwa rodzinnego jako złożony proces obejmujący spełnienie szeregu przesłanek wymaganych przepisami prawa, wątpliwości budzi zasadność łączenia celu (zamiaru), w postaci utworzenia gospodarstwa rodzinnego z ujmowanym jako jego konieczna przesłanka zdarzeniem, jakim jest nabycie nieruchomości rolnej. Nabycie – w kontekście utworzenia gospodarstwa rodzinnego – należy raczej postrzegać jako jedną z nich (przesłanek utworzenia), nie przesądzającą o możliwości jego ziszczenia się.

¹³ Oczywiście nabycie gruntu rolnego na własność jest konieczną przesłanką utworzenia gospodarstwa rodzinnego, jeśli konkretna regulacja wiąże powstanie gospodarstwa rolnego ze zmianą stosunków własnościowych – nabyciem prawa własności gruntu rolnego. Nie jest tak jednak jeśli znaczenie zwrotu „utworzenie gospodarstwa rodzinnego” rozpatrujemy wyłącznie na tle zawartej w u.k.u.r. definicji gospodarstwa rodzinnego oraz rolnika indywidualnego.

Ziszczenie się przesłanek od których zależy zakwalifikowanie danego gospodarstwa jako rodzinnego może następować oczywiście w różnym czasie.

Brzmienie art. 6 ust. 1 u.k.u.r. uzasadnia stanowisko, zgodnie z którym 5-letni okres zamieszkiwania w gminie położenia jednej z nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa powinien upływać równoległe z okresem osobistego prowadzenia gospodarstwa. Innymi słowy – jeśli rolnik mieszka na terenie gminy, w której położona jest nieruchomość wchodząca w skład gospodarstwa rolnego, ale nie prowadzonego osobiście przez tę osobę, dla uzyskania statusu rolnika indywidualnego prowadzącego gospodarstwo rodzinne niezbędne jest, aby osoba ta prowadziła jeszcze to gospodarstwo osobiście przez okres pięciu lat i w tym samym czasie mieszkała w gminie, w której położona jest jedna z nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa. W sytuacji gdy gospodarstwo rolne prowadzone jest osobiście przez rolnika, ale nie mieszka on w gminie położenia nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa, dla uzyskania statusu rolnika indywidualnego musi on, prowadząc gospodarstwo osobiście, zamieszkać w gminie, w której nieruchomość taka jest położona i stan ten ma trwać 5 lat. Oczywiście po uzyskaniu przez dane gospodarstwo statusu gospodarstwa rodzinnego, wymagane jest kontynuowanie zamieszkania w gminie położenia nieruchomości oraz osobiste prowadzenie gospodarstwa.

Z kolei w kontekście brzmienia art. 6 ust. 1 u.k.u.r. – nie ma podstaw aby przyjąć że wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych powinien być spełniony w całym 5-letnim okresie, w którym rolnik prowadzi osobiście gospodarstwo i spełnia przesłankę zamieszkania. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby kwalifikacje rolnicze zostały uzyskane po upływie jakiegoś już okresu prowadzenia osobiście gospodarstwa połączonego ze spełnieniem przesłanki zamieszkania – rolnik je prowadzący zyska status rolnika indywidualnego, a jego gospodarstwo rolne status gospodarstwa rodzinnego po upływie 5-letniego okresu prowadzenia osobiście gospodarstwa i zamieszkiwania w gminie położenia nieruchomości liczonego nie od momentu uzyskania kwalifikacji, ale od momentu, w którym istniał stan równoległego osobistego prowadzenia działalności i zamieszkiwania w gminie położenia nieruchomości, w trakcie którego to okresu rolnik nabył kwalifikacje.

Uzasadniając jeszcze stanowisko, zgodnie z którym ścieżka uzyskania zgody, o której stanowi art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r. powinna być dostępna również dla osób już posiadających gospodarstwo rolne wskazać należy na możliwe stany faktyczne, w których szczególnie uzasadnione byłoby przyznanie nabywcy możliwości uzyskania zgody na nabycie nieruchomości na wniosek nabywcy i przy spełnieniu przesłanek wskazanych w tym przepisie. Byłoby tak gdyby nabywcą miał być dzierżawca nieruchomości, który z uwagi na niespełnienie w chwili nabycia przesłanek uznania prowadzonego przez niego gospodarstwa za rodzinne może uczynić to wyłącznie po uzyskaniu zezwolenia Dyrektora Generalnego KOWR. Gdyby uznać, że w takiej sytuacji możliwe jest jedynie skorzystanie ze

ścieżki wydania zgody określonej w art. 2a ust. 4 pkt 1 (tj. na wniosek zbywcy) mogłoby się okazać, że pojawi się osoba trzecia zainteresowana nabyciem (np. rolnik indywidualny prowadzący gospodarstwo „po sąsiedzku”, albo osoba, o której mowa w art. 2a ust. 3 (w szczególności osoba bliska zbywcy, niekoniecznie zainteresowana wszak prowadzeniem działalności rolniczej, a której nie dotyczy art. 2b u.k.u.r. określający obowiązki nabywcy w zakresie prowadzenia gospodarstwa rolnego). Wówczas potencjalny zbywca chcąc przenieść własność nieruchomości na dzierżawcę nie wykaże w postępowaniu przed Dyrektorem Generalnym KOWR przesłanki warunkującej wydanie zgody, tj. braku możliwości zbycia nieruchomości osobie wymienionej w art. 2a ust. 1 lub 3 u.k.u.r. W takiej sytuacji dzierżawca, nie będący jeszcze rolnikiem indywidualnym, utracić może możliwość nabycia istotnego składnika swojego warsztatu pracy. W sprzyjających okolicznościach będzie mógł nabyć dzierżawioną nieruchomość po jakimś czasie, po uzyskaniu statusu rolnika indywidualnego, ale nie można wykluczyć, że właściciel (zbywca), nie chcąc czekać aż ziszcą się te przesłanki w odniesieniu do dzierżawcy, wcześniej dokona zbycia nieruchomości na rzecz osoby trzeciej zainteresowanej nabyciem, przez co dzierżawca traci możliwość „zmiany” tytułu władania gruntem na dający mu większą stabilność, a nawet utraci możliwość korzystania z gruntu z uwagi na wypowiedzenie umowy dzierżawy przez nabywcę¹⁴. Strukturalnie, tego typu konsekwencje należałoby raczej uznać za niekorzystne¹⁵.

Zgodnie z treścią art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c u.k.u.r. nabywca nieruchomości zobowiązać się ma do zamieszkiwania na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego przez okres 5 lat od dnia jej nabycia. Zauważyć trzeba, że ustawodawca nie wskazał wprost, że ma to być gmina, w której położona jest nabywana nieruchomość (objęta wnioskiem dot. zgody z art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r.) co nie jest przypadkowym zabiegiem. Takie sformułowanie oznacza, że jeśli oprócz nabywanej nieruchomości w skład gospodarstwa wejdą też inne grunty, nabywca zadośćuczyni temu obowiązkowi jeśli zamieszka w dowolnie

¹⁴ Por. art. 678 k.c. w zw. z art. 694 k.c.

¹⁵ Kończąc analizę problematyki pojmowania zwrotu „utworzenie gospodarstwa rodzinnego” – w nawiązaniu do możliwości wydania zgody na nabycie nieruchomości osobom nie mającym jeszcze kwalifikacji zawodowych, którym przyznano pomoc o której mowa w art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r., wskazać trzeba, że przyjęcie za poprawne prezentowanego w niniejszym artykule stanowiska potwierdza również konstrukcja zawarta w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operacje typu *Premie dla młodych rolników* w ramach poddziałania „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz *młodych rolników*” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. poz. 982 ze zm.). Zgodnie z § 4 ust. 1 tego rozporządzenia uznaje się, że osoba fizyczna rozpoczęła urządzenie gospodarstwa, jeżeli stała się właścicielem lub weszła w posiadanie gospodarstwa o powierzchni użytków rolnych wynoszącej co najmniej 1 ha. Rozpoczęcie urządzania gospodarstwa jest zaś wymogiem koniecznym dla przyznania pomocy na podstawie jego przepisów (§ 2 ust. 1 pkt 1).

przez siebie wybranej gminie w której jedna z tych nieruchomości jest położona. Przy tym musi to być gmina, w której aktualnie położona jest nieruchomość wchodząca w skład prowadzonego gospodarstwa, mającego w przyszłości zyskać przymiot rodzinnego. Przepisy nie uzasadniają też stanowiska, zgodnie z którym gmina, na terenie której mieszkał będzie nabywca musi być gminą, w której znajduje się wchodząca w skład jego gospodarstwa nieruchomość będąca jedynie własnością nabywcy, skoro gospodarstwo rodzinne nie jest jednostką własnościową. Stąd jeśli w skład gospodarstwa nabywcy wchodzi np. grunty przez niego dzierżawione, może on zamieszkiwać również na terenie gminy, w której znajdują się te właśnie, dzierżawione grunty.

Nie ma również podstaw dla uznania, że obowiązek zamieszkania dotyczy terenu jednej, gminy w całym okresie 5 lat – innymi słowy, że nabywca, raz obrawszy sobie teren gminy, w której zamieszka, będzie musiał mieszkać właśnie tam przez cały pięcioletni okres. Przepis mówi ogólnie o zamieszkanu w gminie gdzie znajduje się nieruchomość, która ma wejść w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego. Jeśli więc w okresie, który obejmuje ów obowiązek rolnik będzie chciał zmienić miejsce zamieszkania na teren innej gminy będącej również miejscem położenia nieruchomości wchodzącej w skład tego samego gospodarstwa, nie będzie to stanowiło o naruszeniu tego obowiązku. Może tak się stać np. w razie wygaśnięcia umowy dzierżawy gruntu wchodzącego w skład gospodarstwa nabywcy, zbycia przez niego nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa¹⁶, jakkolwiek motywem zmiany miejsca zamieszkania nie musi być żaden istotny, obiektywnie uzasadniony powód, a może to być wynik mającej czysto subiektywne uzasadnienie decyzji nabywcy.

Nabywanie nieruchomości w celu utworzenia gospodarstwa rodzinnego, po uzyskaniu zgody Dyrektora Generalnego KOWR powoduje w zasadzie powstanie po stronie nabywcy obowiązków wskazanych w art. 2b u.k.u.r., oraz obowiązku 5-letniego zamieszkiwania w gminie położenia nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa. W żadnym razie nie można wykluczyć, że rolnik nabywający nieruchomość po uzyskaniu zgody Dyrektora Generalnego KOWR,

¹⁶ Nie ma wystarczających podstaw aby uznać, że jeśli nabywca zmieni miejsce zamieszkania – przykładowo ze względu na wygaśnięcie umowy dzierżawy gruntu do tej pory wchodzącego w skład jego gospodarstwa rolnego – co nastąpi przed nabyciem statusu gospodarstwa rodzinnego, to wówczas nie zostanie spełniony wymóg z art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c. u.k.u.r. Nie można interpretować go w ten sposób, że nieruchomość wchodząca w skład gospodarstwa rolnego znajdująca się na terenie gminy miejsca zamieszkania nabywcy musi wchodzić w skład jego gospodarstwa również w momencie, w którym gospodarstwo to uzyska status gospodarstwa rodzinnego (ani też w całym 5-letnim okresie, o którym mowa w tym przepisie). Wymóg dotyczący zamieszkania jest spełniony, jeśli w całym 5-letnim okresie, o którym mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c. nabywca mieszkał w gminie, w której znajdowała się nieruchomość wchodząca w danym momencie w skład jego gospodarstwa (nawet jeśli ów grunt wchodził w skład gospodarstwa krótkotrwale), a które to gospodarstwo zakwalifikujemy później (już po spełnieniu ustawowych przesłanek) jako rodzinne. Oczywiście jest, że konkretne gospodarstwo, mimo ewentualnych zmian obszarowych (na przykład utraty jednego z gruntów wchodzących w jego skład) jest wciąż tym samym gospodarstwem.

o której mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r., będzie chciał nabyć kolejną nieruchomość rolną i w związku z tym niezbędne będzie wydanie kolejnej decyzji zezwalającej na nabycie nieruchomości. Powstaje zatem zagadnienie, jak kształtują się obowiązki rolnika, który w pewnym odstępie czasu nabył więcej niż jedną nieruchomość i w związku z każdym przypadkiem nabycia powstały obowiązki, w zakresie zamieszkania albo osobistego prowadzenia gospodarstwa – jak podejść do zagadnienia „nakładania się” na siebie obowiązków powstałych w związku z różnymi, następującymi w innych momentach przypadkami nabycia nieruchomości rolnych.

Trzeba wskazać, że powstanie tych obowiązków łączy się z konkretnym przypadkiem nabycia, tak więc w każdym przypadku wydania zgody o której mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r. powstaje obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa a także obowiązek zamieszkiwania w gminie, w której położona jest jedna z nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa nabywcy. Jeśli już w związku z wcześniejszym nabyciem za zgodą, o której mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r., rolnika obciąża obowiązek dotyczący zamieszkania, w związku z nowym nabyciem, obowiązek ten będzie trwał kolejne 5 lat – z perspektywy nabywcy „wydłuża się” on o 5 lat. Zauważyć trzeba przy tym, że obowiązek dotyczący zamieszkania wprowadzicie nawiązuje wyraźnie od okresu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 u.k.u.r., ale nie jest skorelowany z nim w ten sposób, aby był ograniczony przez moment, w którym gospodarstwo zyska status rodzinne – innymi słowy gdyby w danym stanie faktycznym rolnik, którego dotyczy ten obowiązek stał się rolnikiem indywidualnym prowadzącym gospodarstwo rodzinne w trakcie biegu terminu w którym obowiązek go obciąża, to mimo to, obowiązek ów ciążyłby na nim już jako na rolniku indywidualnym, do upływu 5-letniego okresu liczonego od dnia nabycia nieruchomości.

Z przepisów u.k.u.r. nie wynika jednak jasno, jak określić konsekwencje naruszenia obowiązku prowadzenia osobiście gospodarstwa bądź zamieszkania w przypadku gdy obowiązek ten powstaje w związku z więcej niż jednym przypadkiem nabycia nieruchomości na podstawie sukcesywnie wydanych przez Dyrektora Generalnego KOWR zgód, a więc o zastosowanie w takiej sytuacji art. 9 ust. 3 u.k.u.r.

Przyjąć należy, że możliwość przymusowego nabycia nieruchomości w sposób określony w art. 9 ust. 3 aktualizuje się jedynie w stosunku do nieruchomości, co do których nie upłynął termin konkretnego obowiązku (5 albo 10 lat) liczony względem każdej z nabytych nieruchomości z osobna, od dnia nabycia tej konkretnej nieruchomości. Jeśli więc przykładowo rolnik nabył nieruchomość i po trzech latach kolejną, to możliwość przymusowego nabycia przez KOWR tej wcześniej nabytej przez rolnika nieruchomości może nastąpić, jeśli obowiązek dot. zamieszkania został naruszony w terminie do 2 lat od nabycia tej drugiej (co oczywiście, przymusowemu nabyciu podlegałyby również nabyta jako druga w kolejności nieruchomości).

Jest możliwa do pomyślenia taka interpretacja tego obowiązku, zgodnie z którą jeśli nabywca naruszył któryś z obowiązków wynikających z u.k.u.r., to KOWR może nabyć przymusowo jedną, kilka albo wszystkie nieruchomości, względem których nie upłynął termin dotyczący tego obowiązku. Bardziej uzasadnione jednak wydaje się stanowisko, że jeśli KOWR decyduje się na nabycie przymusowe to musi dokonać tego względem wszystkich nieruchomości, co do których nie upłynął termin realizacji tego konkretnego obowiązku.

Trzeba podkreślić, że wprawdzie nabycie, zgodnie z treścią art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r. ma nastąpić w realizacji zamiaru utworzenia gospodarstwa rodzinnego, to jednak ustawa nie przewiduje wprost, że nabywca zobowiązany jest do osiągnięcia skutku postaci uzyskania statusu rolnika indywidualnego prowadzącego gospodarstwo rodzinne w związku z nabyciem nieruchomości na podstawie zgody wydanej na podstawie art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r. Innymi słowy, w treści u.k.u.r. nie zawarto przepisu stanowiącego *expressis verbis*, że w oznaczonym okresie od dnia nabycia nieruchomości rolnej gospodarstwo nabywcy ma zyskać przymiot gospodarstwa rodzinnego. Nie istnieje też żadna sankcja za nieuzyskanie bądź utratę statusu gospodarstwa rodzinnego. Przepisy u.k.u.r. wprowadzają jedynie „częstkowe” wymogi (osobiste prowadzenie gospodarstwa, zamieszkanie), których łączne spełnienie powodować ma uzyskanie przez daną jednostkę produkcyjną statusu gospodarstwa rodzinnego (wymóg w zakresie kwalifikacji rolniczych, wymóg w zakresie zamieszkania, osobiste prowadzenie gospodarstwa¹⁷). Z tymi konkretnymi obowiązkami (dot. zamieszkania i osobistego prowadzenia gospodarstwa) połączona jest kompetencja KOWR przewidziana w art. 9 ust. 3 u.k.u.r.

Upřednie nabycie nieruchomości za zgodą, o której mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r. nie wyklucza mającego nastąpić później nabycia nieruchomości przez ten sam podmiot na podstawie zgody Dyrektora Generalnego KOWR wydanej na wniosek zbywcy w oparciu o art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. Nie ma żadnych przesłanek uzasadniających stanowisko że rolnik, który nabył wcześniej nieruchomość w związku z wydaniem decyzji o której mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r., do czasu nabycia statusu rolnika indywidualnego prowadzącego gospodarstwo rodzinne może nabywać kolejne nieruchomości jedynie po wydaniu decyzji, o której mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r., a więc wydanej na wniosek nabywcy. Z ustawy nie da się wywieść wniosku uzasadniającego takie twierdzenie. Powstanie gospodarstwa rodzinnego jest niezależne od trybu, w którym uzyskuje się decyzje zezwalającą na nabycie ale jedynie od spełnienia definicyjnych przesłanek rolnika indywidualnego¹⁸.

¹⁷ *Ratio* obowiązku prowadzenia gospodarstwa, w skład którego wchodzi nabyta nieruchomość to przede wszystkim zapobieżenie nabywaniu nieruchomości w celach spekulacyjnych.

¹⁸ I odwrotnie – nabycie upřednio nieruchomości na podstawie zezwolenia, na wniosek zbywcy (art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r.) nie wyklucza wystąpienia przez nabywcę tego gruntu z wnioskiem o zezwolenie na nabycie, o którym mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r.

Treść obowiązków ciążyących na nabywcy (zgodnie z postanowieniami u.k.u.r.) określa się według wymogów związanych z trybem, w którym wydana została zgoda na nabycie danej nieruchomości. Oznacza to, przykładowo, że jeśli rolnik nabył nieruchomość w trybie art. 42a ust. 4 pkt 1 (na wniosek zbywcy) i kolejną nieruchomość w trybie art. 42a ust. 4 pkt 2 (na wniosek nabywcy), to w razie naruszenia obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa (chodzi wszak o osobę fizyczną) w okresie, w którym trwa obowiązek prowadzenia gospodarstwa odnośnie obu gruntów, rolnik może utracić je oba (art. 9 ust. 3 u.k.u.r.). Jeśli jednak rolnik osobiście prowadząc gospodarstwo nie spełnił wymogu w zakresie zamieszkania, to utracić mógłby jedynie nieruchomość nabytą przez siebie za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR wydaną w trybie art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r.

Uregulowanie dotyczące możliwości nabycia nieruchomości rolnych w związku z powiększeniem gospodarstwa rodzinnego generuje wiele problemów przy wykładni jak i stosowaniu art. 2a ust. 4 u.k.u.r. Samo jednak zróżnicowanie przesłanek wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej w kontekście celu, jakim jest utworzenie gospodarstwa rodzinnego nie może być *a priori* uznane za wadliwe. Problem stanowi milczenie prawodawcy odnośnie relacji między dwiema ścieżkami prowadzącymi do wydania zgody na nabycie nieruchomości czy też określenie skutków naruszenia obowiązków wiążących się z nabyciem nieruchomości w kontekście wielokrotnego ich nabycia na podstawie zgód wydanych przez Dyrektora Generalnego KOWR na podstawie art. 2a ust. 4 pkt 1 czy też art. 42a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r.

Literatura

- Czerwińska-Koral K., *Podział quoad usum nieruchomości rolnej*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Grykiel J., *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Monitor Prawniczy”, 2016, nr 12.
- Kokoszka D., *Gospodarstwo rolne. Zagadnienia konstrukcyjne*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, 2008, nr 4.
- Prutis S., *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V.
- Truszkiewicz Z., *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2.

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest zagadnieniu regulacji prawnych z zakresu obrotu gruntami rolnymi dotyczących utworzenia gospodarstwa rodzinnego. Problematyka ta jest szczególnie istotna w kontekście postanowień ustawy z dnia 11 kwietnia

2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Zawiera ona odrębną regulację dotyczącą wydania, na wniosek przyszłego nabywcy, zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną zamierzającą utworzyć gospodarstwo rodzinne. Uregulowanie to stwarza szereg problemów interpretacyjnych dotyczących sposobu rozumienia zwrotu „utworzenie gospodarstwa rodzinnego. Nie sposób przychylić się do stanowiska, że mamy z takim zdarzeniem do czynienia wyłącznie w przypadku, gdy wskutek nabycia nieruchomości powstaje nowe gospodarstwo rolne, które następnie ma stać się gospodarstwem rodzinnym. W artykule omawiane są szczegółowe kwestie związane ze spełnieniem i konsekwencjami niespełnienia poszczególnych przesłanek wymaganych od nabywcy nieruchomości przez przepisy prawa w związku z zamiarem utworzenia przez niego gospodarstwa rodzinnego.

Słowa kluczowe

gospodarstwo rodzinne, nieruchomość rolna, rolnik indywidualny

Abstract

Legal regulation for acquisition of agricultural property in connection with creation of a family farm after Poland's accession to the European Union

The article is devoted to legal regulations concerning turnover of agricultural land with respect to creation of a family farm. The issues addressed by the feature are particularly important in the context of provisions of the Act of 11 April 2003 on shaping the agricultural system. It includes a separate legal regulation on issuance, upon the request of the future buyer, of consent to purchase agricultural property by a natural person who plans to create a family farm. The regulation creates a number of interpretational problems with regard to understanding the phrase “creation of a family farm”. One can hardly agree with the stance that it happens only when a new farm is created as a result of the purchase of the property which is then expected to become a family farm. The article discusses detailed issues connected with meeting separate conditions required from the buyer of the property under regulations of the law in connection with their intention to create a family farm and the consequences of failure to meet them.

Key words

family farm, agricultural property, individual farmer

Prof. dr hab. Paweł Księżak

Uniwersytet Łódzki
Wydział Prawa i Administracji

Dr Joanna Mikołajczyk

Uniwersytet Łódzki
Wydział Prawa i Administracji

Gospodarstwo rodzinne w prawie spadkowym – czy możliwe jest rozwiązanie konfliktu konstytucyjnych wartości?

W doktrynie prawa rolnego gospodarstwo rodzinne ujmowane jest w różnych kontekstach i płaszczyznach. Problematyka prawna gospodarstwa rodzinnego, o którym *expressis verbis* stanowi art. 23 Konstytucji RP¹, często analizowana jest w ujęciu normy programowej i wytycznej co do treści ustawodawstwa zwykłego, konstytucyjnej zasady ustrojowej „drugiego szczebla”², a nawet zasady prawa rolnego³, która w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r.⁴ została „osłabiona na rzecz powszechności dostępu spadkobierców niebędących rolnikami do możliwości ubiegania się o dojsię do masy spadkowej na zasadach ogólnych”⁵.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² L. Garlicki, Rozdział I „Rzeczpospolita”, artykuł 23, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, L. Garlicki (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 5.

³ A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, [w:] *Prawo rolne*, A. Stelmachowski (red.), LexisNexis, Warszawa 2003, s. 22.

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 roku (P 4/99), OTK 2001, nr 1, poz. 5.

⁵ P. Czechowski: *Zasady prawa rolnego – stabilizacja czy ewolucja?*, „Studia Iuridica Agraria”, tom IX, Białystok 2011, s. 110.

Zarówno charakter prawny, funkcje, jaki i znaczenie art. 23 Konstytucji RP budzą liczne kontrowersje, obszernie sygnalizowane w piśmiennictwie⁶. Nie ulega jednak wątpliwości, że gospodarstwo rodzinne stanowi także wartość konstytucyjną. Konstytucji bowiem przypisuje się nie tylko charakter „regulaminu” funkcjonowania państwa i jego organów, ale także „nośnika” wartości uznawanych przez daną wspólnotę⁷. Społeczną zaś funkcją konstytucji, na co zwraca uwagę R. Budzinowski, nie jest jedynie opis istniejącej rzeczywistości, ale również kształtowanie tej rzeczywistości w przyszłości⁸. Co więcej, przyjmuje się, że konstytucja winna być, bardziej niż inne akty prawne, wszechstronna aksjologicznie⁹. Na tym tle akcentuje się szczególną rolę pozajęzykowych metod wykładni konstytucji, tj. wykładni celowościowej i funkcjonalnej. W obrębie tej ostatniej w odniesieniu do interpretacji zasad i norm konstytucji wyróżnia się także jej szczególną postać – wykładnię aksjologiczną. Jak trafnie zauważał Z. Ziemiński „w przypadkach niejasności językowej przepisów, niejasności słownikowej, składniowej, czy też związanej z historyczną zmianą kontekstu, w którym dany przepis występuje, odwołanie się do domniemyanych założeń aksjologicznych staje się właśnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konieczne, a nadmiernie ostrożny formalizm wydaje się niewłaściwy”¹⁰. Z drugiej jednak strony „aktywizm aksjologiczny” Trybunału Konstytucyjnego może sprawić, że będzie on dopatrywał się w Konstytucji wartości niemających należytej legitymacji ideowej¹¹.

Dylemat związany ze sposobem podejścia do wykładni przepisów konstytucyjnych jest tu bardzo charakterystyczny. Sprowadza się w istocie do pytania, czy poprzestać na wykładni statycznej, odwołującej się przede wszystkim do językowego brzmienia przepisów, czy też należy przyjąć postawę dynamicz-

⁶ Zob. np.: A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP* (w świetle art. 23 Konstytucji), „*Studia Iuridica Agraria*”, tom I, Białystok 2000, s. 25 i nast.; K. Stefańska, *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*”, tom III, Białystok 2002, s. 171 i nast.; T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „*Studia Iuridica Agraria*”, tom VIII, Białystok 2009, s. 14 i nast.; T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Częstochowa 2004, s. 45 i nast.; A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.)* Rejent 5/1997, s. 79 i nast.

⁷ P. Winczorek, *Konstytucja i wartości*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, J. Trzcziński (red.), Wydawnictwo, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 37.

⁸ Szerzej na ten temat: R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2008, s. 60 i nast.

⁹ P. Winczorek, *Aksjologiczne podstawy nowej konstytucji*, „*Państwo i Prawo*” 12/1988, s. 4–5.

¹⁰ Z. Ziemiński, *Trybunał Konstytucyjny a wartości konstytucyjne*, „*Studia i Materiały*”, tom I, Wydawca Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1995, s. 52.

¹¹ K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, „*Wartości konstytucyjne*” w *orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, Wydawca: Wyższa Szkoła Prawa i administracji w Przemysłu, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 112.

ną, interpretując przepisy niezależnie od ich pierwotnego znaczenia tj. tak, jak tego wymagają zmieniające się potrzeby społeczne. Rozważając to zagadnienie, M. Zubik przypomina, że wykładnia statyczna może prowadzić do takiego skostnienia rozwiązań aktu normatywnego, że przestanie on być adekwatny do zmieniających się w czasie problemów. Taki stan rzeczy obciążać będzie jednak przede wszystkim prawodawcę, którego podstawowym zadaniem jest reagowanie na niepożądaną sytuację. Zaniechanie ustawodawcy co do wykonywania wszelkich zmian normatywnych może natomiast rodzić pokusę sięgania po coraz bardziej dynamiczną interpretację przepisów. Wówczas pojawi się ryzyko rozchwiania systemu prawa przez brak jasnych reguł dekodowania norm. W obu przypadkach rodzi to niebezpieczeństwo w zakresie jasnego określenia statusu prawnego gospodarstwa rodzinnego, w tym do zapewnienia tej jednostce wytwórczej efektywnej ochrony, także w wymiarze prawnospadkowym. Na tym tle za przekonujący uznajemy postulat M. Zubika, co do potrzeby poszukiwania rozsądnego kompromisu w tym zakresie¹².

Wprowadzanie tej wartości do treści Konstytucji jest uzasadnione jej pozaprawnymi funkcjami tj. znaczeniem społecznym, ekonomicznym, politycznym, ideologicznym¹³. Wartości konstytucyjne mogą być ujmowane formalnie *expressis verbis* lub przyjmowane jako domniemywane założenia norm konstytucyjnych w naszej kulturze prawnej. Z. Ziemiński umownie wyróżnił wśród nich typ wartości rzeczowych oraz typ wartości formalnych, przyjmując, iż wartości rzeczowe to takie, które sprowadzają się m.in.: do kształtowania pewnego ustroju społeczno-gospodarczego i umacniania wyznawanych przez członków społeczeństwa idei, zaś wartości formalne dotyczą pewnych ogólnych zasad działania prawa, niezależnie od jego szczegółowej treści¹⁴. Odnosząc te spostrzeżenia do analizowanego tu zagadnienia gospodarstwa rodzinnego uznać należy, iż mamy do czynienia z wartością konstytucyjną ujętą formalnie *expressis verbis*, stanowiącą typ wartości rzeczowej. Gospodarstwo rodzinne, które zgodnie z zamysłem ustawodawcy ma przeważać w ekonomicznym obrazie rolnictwa, stanowi bowiem podstawę ustroju rolnego, traktowanego współcześnie jako składnik szerszego pojęcia ustroju społeczno-gospodarczego¹⁵. Przepis art. 23 Konstytucji RP jest jednym z elementów problematyki konstytucyjnej regulacji ustro-

¹² M. Zubik, *Status prawny jednostki – między statyczną a dynamiczną interpretacją Konstytucji RP*, [w:] *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, M. Wyrzykowski (red.), LIBER, Warszawa 2006, s. 44.

¹³ Szerzej na ten temat J. Mikołajczyk, *Funkcje przepisu art. 23 Konstytucji RP z 1997 roku* [w:] *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk, Wydawca: AM Poligrafia Katowice, Katowice 2015, s. 351 i nast.

¹⁴ Z. Ziemiński, *Trybunał Konstytucyjny a wartości...*, op. cit., s. 53–54.

¹⁵ A. Stelmachowski, *Przedmiot i źródła prawa rolnego*, [w:] *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 19. Ustrój rolny to układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego.

ju gospodarczego Rzeczypospolitej, choć dotyczy tylko tego jego aspektu, który związany jest z ustrojem rolnym państwa.

Z punktu widzenia tematycznego ujęcia naszych rozważań na plan pierwszy wysuwa się pytanie o relację art. 23 Konstytucji RP do jej art. 21 ust. 1, który stanowi, iż: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Ze-stawienie treści tych przepisów wyraźnie przesądza, że art. 23 Konstytucji RP nie może naruszać prawa dziedziczenia¹⁶. Oznacza to, że rodzinny charakter gospodarstwa nie uzasadnia wprowadzenia innego mechanizmu przejęcia własności w przypadku śmierci właściciela niż dziedziczenie¹⁷. O ile Konstytucja RP potwierdza posiadanie przez każdego prawa dziedziczenia podlegającego równej dla wszystkich ochronie prawnej, o tyle nie przesądza szczegółowych rozwiązań prawa spadkowego. Jest to domena ustawodawstwa zwykłego. Równocześnie nie oznacza to jednak całkowitej swobody prawodawcy w kształtowaniu regulacji prawnosпадkowych – przy tworzeniu instytucji i konstrukcji normatywnych należących do prawa spadkowego, musi on bowiem kierować się postanowieniami ustawy zasadniczej. Można zatem rzec, tak jak to czyni Z. Truskiewicz, że „treść konstytucyjnie chronionego prawa dziedziczenia wyznaczają inne wartości konstytucyjne”, a ustawodawstwo zwykle wypełnia ową treść „w takim zakresie, w jakim ustawodawstwo to nie narusza konstytucyjnych norm”¹⁸.

Co więcej, nie można interpretować zasady ochrony gospodarstwa rodzinnego w oderwaniu od zdania drugiego art. 23 Konstytucji RP, które harmonizuje jego treść z unormowaniami zawartymi w art. 21 i art. 22 Konstytucji, a także zmierza do wkomponowania instrumentów prawnych regulujących rodzinną produkcję rolną w społeczną gospodarkę rynkową. Działania podejmowane dla zachowania i wsparcia gospodarstw rolnych są dopuszczalne w takim zakresie i w takich formach, które nie naruszają prawa własności i wolności działalności gospodarczej. Względ na ochronę rodzinnych gospodarstw rolnych powinien zostać jednak uwzględniony przy interpretacji przesłanek ograniczeń prawa własności zawartych m.in. w art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 czy też art. 64 ust. 1 Konstytucji¹⁹.

Jak już powiedzieliśmy, zasada rodzinnego gospodarstwa rolnego, oprócz *stricte* prawnych implikacji ma wymiar bardziej ogólny, niesie ze sobą pewną aksjologię, odwołuje się także do systemu społecznych wartości pozaprawnych.

¹⁶ A. Mączyński, *Konstytucyjne prawo dziedziczenia*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), Zakamycze, Kraków 2005, s. 1173.

¹⁷ W. Borysiak, Rozdział I. Rzeczpospolita. Art. 1–29 [w:] *Konstytucja RP. Tom I., Komentarz Art. 1–86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 639.

¹⁸ Z. Truskiewicz, *Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w świetle Konstytucji RP*, „*Studia Iuridica Agraria*”, tom II, Białystok 2001, s. 185.

¹⁹ A. Lichorowicz, *Uwagi w kwestii reformy aktualnego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych*, [w:] *Prace z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Z. Banaszczyk (red.), C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 150.

Zauważmy, że intencją ustawodawcy jest nie tylko stworzenie określonego modelu gospodarstwa rodzinnego, ale także uwzględnianie w szerokim zakresie właśnie społecznych skutków przekształceń ustrojowych w rolnictwie, wspieranie zróżnicowanego rolnictwa prowadzonego w koegzystencji z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego wielofunkcyjnemu rozwojowi obszarów wiejskich. Jak podkreśla J. Bieluk, zasada zrównoważonego rozwoju wyrażająca się w poszukiwaniu równowagi między potrzebami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi, staje się przewodnim motywem regulacji prawnorolnych²⁰. Okoliczność ta znajduje formalne potwierdzenie w znowelizowanej w 2016 roku ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego²¹.

Już w preambule u.k.u.r. określono cele, które zgodnie z założeniami ustawodawcy, ma realizować wskazana regulacja, zaliczając do nich:

- a) wzmocnienie ochrony i rozwój gospodarstw rodzinnych stanowiących podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej,
- c) zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli,
- d) wspieranie zróżnicowanego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.

Sformułowany katalog celów po pierwsze, afirmuje konstytucyjną zasadę gospodarstwa rodzinnego, po drugie, odwołuje się do aktualnych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Stąd też stosunkowo łatwo jest interpretować treść preambuły u.k.u.r. przez pryzmat aksjologii tj. systemu zasad o uniwersalnym zasięgu w postaci powszechnie akceptowanych norm moralnych, zasad sprawiedliwości i słuszności²². Ponadto, wskazane w preambule u.k.u.r. cele zakorzenione w przeszłości, kreślą jednak wizję przyszłości. Cele stawiane przez ustawodawcę względem ustroju rolnego są formułowane niejako w odpowiedzi na negatywne zdarzenia w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, w tym spekulację. Do celów tych odnosi się także art. 1 u.k.u.r. w świetle którego ustawa określa zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez:

- 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych;
- 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych;
- 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Rację ma jednak A. Lichorowicz gdy akcentuje rozbieżność między deklarowanymi a rzeczywistymi celami u.k.u.r.²³ Powstaje także wątpliwość, czy tak

²⁰ J. Bieluk, *Zmiana paradygmatu prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, tom XIII, Białystok 2015, s. 70 i cytowana tam literatura.

²¹ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 2052 ze zm.; powoływana dalej jako u.k.u.r.

²² J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Lublinensia”, tom XXVI, Lublin 2017, s. 131 i nast.

²³ A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 IV 2003 r. o kształ-*

zakreślone cele u.k.u.r. korespondują z uzasadnieniem do ustawy, w treści którego czytamy m.in., że: „grunty rolne traktować należy jako niepomnażalne dobro publiczne i jako takie powinny być poddane szczególnym regulacjom prawnym”, a „projektowana ustawa zmierza do wzmocnienia ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze”²⁴. Regulacja u.k.u.r. wbrew swemu tytułowi i wyrażonym celom, nie zawiera instrumentów i rozwiązań nastawionych na kształtowanie i ukierunkowanie przyszłych procesów poprawy struktury gruntowej gospodarstw rolnych w trakcie czynności obrotu²⁵. Uprawnione jest twierdzenie, iż rygoryzm przepisów u.k.u.r. nie jest podyktowany troską o ochronę żywotności gospodarstwa rodzinnego, lecz motywami o zabarwieniu politycznym²⁶.

Równocześnie wszystkie odnotowane wyżej cele nawiązują w swej treści do założeń znanych z przeszłości, a mianowicie do tych na których opierała się kodeksowa regulacja obrotu nieruchomościami rolnymi, tworząca „relatywnie koherentną i zwartą całość”²⁷. Ujmując zagadnienie w szerszej perspektywie przypomnieć wypada, że regulacja ta miała służyć następującym celom: a) przejmowaniu nieruchomości (gospodarstw) rolnych przez osoby mające przygotowanie do prowadzenia działalności rolniczej (kwalifikacje rolnicze), b) przeciwdziałaniu nieracjonalnym podziałom, prowadzącym do rozdrobnienia gospodarstw rolnych, c) zapobieganiu tworzenia gospodarstw rolnych o obszarze nie akceptowanym ze względów polityczno-ustrojowych, d) ochronie prowadzącego gospodarstwo przed nadmiernymi obciążeniami z tytułu spłat na rzecz współwłaścicieli lub współspadkobierców. Z kolei regulacja obrotu *mortis causa* ukształtowana na skutek nowelizacji kodeksu cywilnego z 1990 roku²⁸ stanowiła, jak wskazuje A. Lichorowicz, „mozaikę dość niespójnych dyspozy-

towaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej, „Studia Iuridica Agraria”, tom IV, Białystok 2005, s. 9 i nast.

²⁴ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 4 marca 2016 roku, druk sejmowy nr 293, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=293>. Dostęp w dniu: 30.10.2017 roku.

²⁵ A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2/2004, s. 387 i nast.

²⁶ *O rzeczywistych celach ustawy*, M. Bednarek, *Zgodność z konstytucją ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi*. Sprawozdanie z IX Kolokwium Jagiellońskiego. *Ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 3/2017, s. 127–129. Odmienne: M. Korzycka, *Analiza prawna przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zwana dalej ustawą (druk senacki 124)*, (Opinie i Ekspertyzy OE-248), Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji 2016, s. 4.

²⁷ Szerzej na ten temat: A. Lichorowicz, *O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym*, „Rejent” 6/1997, s. 36 i nast.

²⁸ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz. U. z 1990 r., Nr 55, poz. 321.

cji, często o charakterze szkieletowym²⁹. Akcentując okoliczność zniszczenia spójności i wewnętrznej konwergencji przepisów o dziedziczeniu gospodarstw rolnych autor dostrzegał potrzebę ich wewnętrznego zharmonizowania. Jeżeli przyjrzeć się całościowo zmianom z 1990 roku dotyczącym obrotu nieruchomości rolnymi, zauważymy, że cechą charakterystyczną tej nowelizacji był brak spójności i konsekwencji w realizacji założonych celów. Nowela z 1990 roku przywracała – co do zasady – wolny obrót gruntami rolnymi i to zarówno na płaszczyźnie podmiotowej, jak i przedmiotowej. Ograniczenia podmiotowe zachowano zaś przede wszystkim w zakresie obrotu *mortis causa* i to w drodze ustawy. Na tym tle A. Lichorowicz stawiał trafne pytanie o zasadność prowadzenia kontroli spadkobierców ustawowych gospodarstwa rolnego w oparciu o art. 1059–1062 k.c., skoro mogła być ona z łatwością wyłączona przez odpowiednie rozporządzenie testamentowe³⁰.

Odnotowane wyżej „systemowe pęknięcie konstrukcyjne”, którego społeczne skutki złagodziło poniekąd cytowane już orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2001 roku, jest jednak szczególnie wyraźne *de lege lata*. Aktualnie obowiązujące reguły obrotu nieruchomościami (gospodarstwami) rolnymi wyznaczone przede wszystkim postanowieniami u.k.u.r. w dalszym ciągu cechuje brak spójności i swoista niekonsekwencja. Przy restrykcyjnym uszczelnieniu obrotu *inter vivos* regulacja u.k.u.r. nie przewiduje ograniczeń w dziedziczeniu gospodarstw rolnych ani w odniesieniu do dziedziczenia ustawowego, ani testamentowego³¹. Wymóg, by nabywcą gospodarstwa rolnego był rolnik indywidualny, nie dotyczy nabycia w wyniku dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego (art. 2a ust. 3 pkt 2 u.k.u.r.). Nie ma w tym miejscu potrzeby omawiania problemów, które wyłaniają się na tym tle³². Wystarczy zauważyć, że rolnik indywidualny ma znacznie większą swobodę dysponowania swoim gospodarstwem rolnym *mortis causa* niż *inter vivos*. W konsekwencji cele ustawy, o których była mowa, realizowane są (o ile w ogóle) jedynie połowicznie, tj. właśnie w zakresie obrotu *inter vivos*.

Znane jest zapatrywanie, że ograniczenia dziedziczenia gospodarstw rolnych są możliwe, jako jasny, klarowny instrument polityki państwa wobec rolnictwa. Natomiast z całą stanowczością podkreślić należy, że konstrukcja u.k.u.r. w tym zakresie nie spełnia i nie może spełniać żadnej roli określonej w preambule ustawy³³.

Dla refleksji nad możliwością wprowadzenia przepisów szczególnych dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych kluczowe znaczenie ma oczywiście

²⁹ A. Lichorowicz, *Nowy etap rozwoju polskiego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych*, „Państwo i Prawo” 11/1991, s. 40.

³⁰ A. Lichorowicz, *O nowy kształt zasad obrotu...*, op. cit., s. 48.

³¹ Szerzej na ten temat: P. Księżak, *Nabycie nieruchomości rolnej wskutek sukcesji mortis causa w świetle przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, [w:] *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 147 i nast.

³² Por. J. Bieluk, *Nowe zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, tom XIV, Białystok 2016, s. 75 i nast.

³³ Tamże, s. 84.

wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2001 roku, w którym uznano niezgodność z Konstytucją szeregu przepisów, które właśnie tego rodzaju ograniczenia wprowadzały. W literaturze orzeczenie w sprawie ustawowego dziedziczenia gospodarstw rolnych zostało ocenione pozytywnie. B. Wierzbowski uznał, że wskazane w nim rozstrzygnięcia „w pełni zasługują na aprobatę. Są rozsądne, odważne i rozważne”³⁴.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „gospodarstwo rolne może być przedmiotem szczególnej regulacji prawnosпадkowej. Konstytucyjną odrębność gospodarstwa rolnego jako składnika majątku potwierdza art. 23 Konstytucji. Przepis ten formułuje koncepcję gospodarstwa rodzinnego jako wytyczną dla organów władzy państwowej. Przepisy realizujące tę koncepcję nie mogą naruszać postanowień art. 21 Konstytucji, a więc także prawa dziedziczenia. Oznacza to, iż rodzinny charakter określonego gospodarstwa nie uzasadnia wprowadzenia innego mechanizmu przejścia własności w przypadku śmierci właściciela (współwłaściciela) niż dziedziczenie. Podobnie, nie powinien on być interpretowany, jako podstawa eliminowania uprawnień właściciela gospodarstwa i przymusowego tworzenia własnościowych wspólnot rodzinnych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie wyklucza to jednak, że ustawodawca – w granicach przysługującej mu swobody regulowania dziedziczenia – odwoła się do koncepcji rodzinnego gospodarstwa rolnego jako wartości konstytucyjnej i realizując ją potraktuje gospodarstwo rolne jako szczególnie przedmiot dziedziczenia, a więc podda go w określonym zakresie pewnym odrębnym regulacjom. Art. 23 zd. 2 Konstytucji wyraża zakaz eliminacji instytucji dziedziczenia lub wprowadzenia takich rozwiązań, które wykluczałyby swobodę testowania lub równą ochronę praw wszystkich spadkobierców. Nie wyłącza on natomiast wprowadzenia co do spadków, w którego skład wchodzi gospodarstwo rolne, szczególnej regulacji modyfikującej, w określonych punktach, ogólne przepisy prawa spadkowego. Modyfikacje te nie mogą być dowolne, ale służyć mają praktycznej realizacji wyrażonej w art. 23 zasady, zgodnie z którą gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa. Oczywiście przy tym jest, że gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie. Z wymienionego przepisu Konstytucji wynika, że powinno ono stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia „godziwego” utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Tylko bowiem tak prowadzone gospodarstwo może stanowić podstawę ustroju rolnego państwa. Art. 23 Konstytucji daje podstawę do przyjęcia przez ustawodawcę uregulowań szczególnych dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych także z uwagi na fakt, że inne dyrektywy konstytucyjne, a zwłaszcza wynikające z nakazu ochrony prawa dziedziczenia, nie są w tym przypadku – jak zaznaczono – jednoznaczne. Uzasadnia to pewien

³⁴ B. Wierzbowski, *Glosa do wyroku TK z dnia 31 stycznia 2001 r.*, P 4/99, *Przegląd Sejmowy* 5/2001, s. 105.

stopień swobody ustawodawcy, który realizując wskazane wyżej minimalne wymogi ochrony prawa dziedziczenia może wprowadzić rozwiązania służące innym wartościom konstytucyjnym³⁵.

Dalej Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w przypadku dziedziczenia przedsiębiorstw – a gospodarstwo rolne jest rodzajem przedsiębiorstwa – interes publiczny, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, może przemawiać za tym, aby w pewnych sytuacjach pozostawały one w niepodzielnym władaniu jednej tylko osoby. Łączy się to z dyrektywą wynikającą z art. 23 Konstytucji, przy założeniu, że gospodarstwo rolne jest szczególnym przedmiotem własności, a władze publiczne mają obowiązek podejmowania działań, aby jego prowadzenie było „produktywną” formą gospodarowania. Dlatego, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, także art. 22 i 23 Konstytucji dają pewną podstawę do odrębnego – choć tylko w pewnym zakresie i pod ściśle określonymi warunkami – uregulowania spraw spadkowych dotyczących gospodarstw rolnych.

Kluczowe dla dalszych wywodów wydaje się być dalsze zastrzeżenie Trybunału: „Rzecz jasna regulacja ta powinna być skorelowana z całokształtem regulacji dotyczącej obrotu gruntami rolnymi.”. Można powiedzieć, że ta uwaga z jednej strony przesądziła o uznaniu za niekonstytucyjne wcześniejszej szczególnej regulacji o dziedziczeniu gospodarstw rolnych, jak i powinna postawić dziś na porządku dziennym na nowo ten temat.

W odniesieniu do sytuacji, gdy spadek przypada kilku osobom, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że zasada równej ochrony prawa dziedziczenia nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza możliwości ograniczenia wysokości spłat należnych od spadkobiercy uzyskującego gospodarstwo rolne w wyniku działu spadku, ani rozłożenia w czasie ich płatności, jeżeli uzasadnione jest to potrzebą ochrony rodzinnego charakteru danego gospodarstwa albo zapewnienia prawidłowego i racjonalnego gospodarowania. Regulacja ustawowa tej problematyki winna zapewniać możliwość odpowiedniego „wyważenia” w takiej sytuacji kolidujących ze sobą interesów i uprawnień spadkobiercy obejmującego wchodzące w skład spadku gospodarstwo rolne i pozostałych spadkobierców (np. przez uwzględnienie dotychczasowej pracy w danym gospodarstwie rolnym).

O niekonstytucyjności art. 1059 k.c. przesądziły zdaniem Trybunału następujące okoliczności.

Po pierwsze, widoczne na pierwszy rzut oka jest rażąco nierówne traktowanie spadkobierców, i to zarówno w grupie spadkobierców powołanych do dziedziczenia z ustawy, jak i spadkobierców ustawowych w stosunku do spadkobierców testamentowych. W tym drugim przypadku brak bowiem było jakichkolwiek ograniczeń tego rodzaju, jak w art. 1059 i nast. k.c. Trybunał zauważył również, że obrót gospodarstwami rolnymi w drodze czynności *inter vivos* nie był poddany tego rodzaju ograniczeniom.

³⁵ Z uzasadnienia cytowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 roku.

Po drugie, wyznaczony przez ustawodawcę krąg osób, mający charakter ograniczający w stosunku do kręgu spadkobierców na zasadach ogólnych, nie był oparty na przesłankach w sposób racjonalny prowadzących do celów, które byłyby zgodne z Konstytucją, a mianowicie do zapewnienia gospodarstwu rolnemu określonej wielkości, pozwalającej na właściwe i ekonomiczne „rodzinne” gospodarowanie. Kwestionowane przepisy nie gwarantowały ani niepodzielności gospodarstwa rolnego, ani objęcia go przez jedną osobę najbardziej do tego zawodowo i fachowo predystynowaną.

Po trzecie, przyjęta w kwestionowanych przepisach regulacja bez dostatecznego uzasadnienia pozbawiała równej ochrony spadkobierców dziedziczących z ustawy na zasadach ogólnych. Podział majątku spadkowego na gospodarstwo rolne i inne składniki już na etapie nabycia spadku prowadzi do nierównego traktowania pod względem majątkowym obu grup spadkobierców, ponieważ brak niezawodnego mechanizmu „wyrównania” korzyści majątkowych, płynących z dziedziczenia.

Za istotne Trybunał uznał również spostrzeżenie, że od 1990 r. ustawodawca nie przewidywał ograniczeń podmiotowych w nabywaniu gospodarstw rolnych. „Wynika z tego jednoznacznie, iż ustawodawca nie uważa ograniczeń podmiotowych obowiązujących w dziedziczeniu ustawowym gospodarstw rolnych za realizację generalnego założenia ograniczeń podmiotowych dotyczących nabycia gospodarstwa rolnego. Posiadanie określonych kwalifikacji nie jest obecnie uznawane za konieczne przy nabyciu gospodarstwa rolnego w drodze czynności prawnej *inter vivos* (przede wszystkim umowy sprzedaży), a więc sam ustawodawca uznaje pośrednio, że z tego punktu widzenia obowiązywanie ograniczeń dotyczących nabywania gospodarstwa rolnego w trybie dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych nie jest konieczne”³⁶.

Łatwo spostrzec, że w nowym kontekście ustawowym nie ma przeszkód dla skonstruowania regulacji, która nie byłaby narażona na zarzut niekonstytucyjności. Przede wszystkim u.k.u.r. w sposób istotny ograniczyła obrót *inter vivos*. Ustawa co do zasady czyni uprawnionym do nabycia gospodarstwa rolnego jedynie rolnika indywidualnego tj. osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, mającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.). Skoro własność gospodarstwa rolnego jest ograniczona (w zakresie prawa do rozporządzania przedmiotem własności) to wydaje się, że co najmniej w ten sam sposób może być również ograniczone prawo dziedziczenia tego gospodarstwa. Wydaje się nawet, że logika systemu nakazywałaby poszukiwanie tu spójności rozwiązań. Przypomnijmy, że jak wskazał TK

³⁶ Z uzasadnienia cytowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 roku.

w przywoływanym tu orzeczeniu, z punktu widzenia art. 20 i art. 21 Konstytucji RP prawo dziedziczenia stanowi przede wszystkim gwarancję dla pozostawania własności w rękach prywatnych. Dziedziczenie stanowi utrwalenie prawa własności w sensie instytucjonalnym. Związek łączący kategorie własności i dziedziczenia uzasadnia obowiązywanie nakazu uwzględniania woli właściciela jako podstawowego czynnika rozstrzygającego o tym, komu mają w razie jego śmierci przypaść przedmioty tworzące jego majątek. W tym kontekście można sformułować następującą tezę: jeżeli własność jest ograniczona w ten sposób, że właściciel nie może dowolnie rozporządzać swą własnością, to wydaje się, że takie same ograniczenia mogą być wprowadzone w zakresie prawa dziedziczenia, które w istocie jest jedynie prawospadkową emanacją prawa własności. Za dopuszczalne można by nawet uznać dalej idące ograniczenia, w wypadku bowiem prawa dziedziczenia chodzi przecież w istocie o ochronę praw osób trzecich, które korzyść otrzymują bezpłatnie, nie zaś samego właściciela. Wydaje się natomiast systemowo wątpliwe rozwiązanie, w którym własność jest ograniczona (i to w sposób istotny), natomiast brak jest ograniczeń (albo są one istotnie mniejsze) w zakresie prawa dziedziczenia. Szczególnie widoczne jest to, jeśli uświadomić sobie, że właściciel gospodarstwa rolnego nie może przenieść własności gospodarstwa w drodze czynności *inter vivos* na rzecz osób spoza wąskiego kręgu, ale nie ma takich ograniczeń, jeśli rozrządza *mortis causa*. W pełni staje się zatem właścicielem dopiero w chwili swojej śmierci. Jest to zatem logika systemu *à rebours*.

Znalezienie równowagi między sprzecznymi wartościami opisanymi w Konstytucji wymaga, naszym zdaniem, rozwiązania spójnego systemowo, tzn. obejmującego całość obrotu, tj. zarówno rozporządzanie własnością *inter vivos*, jak i następstwo *mortis causa*. Skoro właściciel może – co do zasady – przenieść własność gospodarstwa jedynie na rolnika indywidualnego lub osobę bliską, to wydaje się, że co najmniej takie same ograniczenia winny być wprowadzone w odniesieniu do następstwa *mortis causa*. Wydaje się przy tym, że ewentualnym ograniczeniem – konsekwentnie – należałoby objąć zarówno dziedziczenie ustawowe, jak i testamentowe. Tego rodzaju regulacja nie mogłaby – jak się wydaje – być uznana za niezgodną z konstytucyjną zasadą ochrony dziedziczenia. Skoro istnieją określone ograniczenia w obrocie ziemią rolną *inter vivos* to analogiczne ograniczenia związane ze śmiercią rolnika nie mogłyby być uznana za dowolne, nieuzasadnione czy nadmierne. Przeciwnie – to obecny stan prawny sprawia wrażenie niekonsekwencji, niespójności. Powtórzmy jeszcze raz: skoro z uwagi na określone cele, ogólnie zakreślone już w Konstytucji, konieczne staje się wprowadzenie pewnych ograniczeń własności gospodarstwa rolnego to za niekonsekwentne i niezrozumiałe należy uznać złagodzenie czy wręcz rezygnację z tych ograniczeń w wypadku śmierci tego właściciela. W konsekwencji należy uznać, że elementarną spójność system osiągnąłby w wypadku skreślenia art. 2a ust. 3 pkt 2 u.k.u.r.

Rozważyć należałoby, czy ograniczenie w wypadku następstwa *mortis causa* nie mogłoby być nawet dalej idące. W tym wypadku nie chodzi już jednak o spójność systemową, lecz o decyzję ustawodawcy w granicach przyznanej mu swobody kształtowania porządku dziedziczenia w kontekście ustroju rolnego. Zastanówmy się, czy przyjęcie przez ustawodawcę rozwiązania, w którym gospodarstwo rolne może przypaść jedynie spadkobiercom (zapisobiercom windykacyjnym) będącym rolnikami indywidualnymi, byłoby nadal zgodne z Konstytucją. Jak się wydaje – w kontekście wyznaczonym przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – możliwe jest takie ukształtowanie następstwa *mortis causa*, w którym to z jednej strony gwarantowana byłaby ochrona gospodarstwa rolnego, z drugiej zaś prawa innych osób bliskich. Przykładem mogłaby być regulacja, w której dziedzicem gospodarstwa rolnego mógłby być jedynie rolnik indywidualny, natomiast inne osoby bliskie zachowywałyby prawo do spłaty i zachowku, przy czym – w określonych granicach – obciążenie z tego tytułu mogłoby być zmniejszone przy uwzględnieniu stosunków osobistych i majątkowych osób zobowiązanych i uprawnionych.

Niewątpliwie podjęcie decyzji w doniosłej kwestii swobodnego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych, będącego płaszczyzną harmonizowania i wyważania wielu wartości, nie jest sprawą łatwą. Niemniej jednak z całą stanowczością podkreślimy, iż regulacje obrotu *mortis causa* i *inter vivos* należy traktować łącznie. Oba nurty obrotu są przecież ściśle połączone wzajemnymi odesłaniami, wspólnymi definicjami legalnymi, realizując podobne *rationes legis*. Ich rozdzielenie, co ma miejsce w aktualnym kontekście normatywnym, odbija się negatywnie na przejrzystości i skuteczności obu regulacji. Odnotowany w ramach opracowania stan niejasności i niespójności norm, także na poziomie celów ustawy i realizowanych przez nią wartości, można traktować jako poważną niezgodność prakseologiczną norm. Jak zauważono w literaturze, powstaje ona wtedy, gdy „dany system prawny tworzony jest na gruncie nieuporządkowanego systemu wartości, gdy następują częste zmiany preferencji (np. pod wpływem załamania w bieżącej polityce), gdy stanowi się normy prawne o funkcji jedynie symbolicznej, pozorując realizowanie określonej polityki w danej dziedzinie”³⁷.

W doktrynie sformułowano postulat *de lege ferenda* co do wycofania się ustawodawcy z koncepcji dziedziczenia gospodarstw rolnych w kształcie wyznaczonym przez u.k.u.r. Jak wskazuje J. Bieluk „docelowo do rozważenia są ograniczenia w dziedziczeniu gospodarstw rolnych, jednak winny być one ukierunkowane, zgodnie z Konstytucją, na ochronę gospodarstw rodzinnych, wprowadzając preferencje w dziedziczeniu osobom stale pracującym od wielu lat w gospodarstwach rolnych. Tego rodzaju rozwiązania po gruntownym przygotowaniu i dogłębnej dyskusji, mogłyby być podstawą do przyszłych zmian

³⁷ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1993 r., s. 221.

w kształcie dziedziczenia gospodarstw rolnych³⁸. Przed przystąpieniem do prac legislacyjnych, w pierwszej kolejności musiałyby jednak zostać rozstrzygnięte kwestie podstawowe co do generalnych, modelowych założeń obrotu nieruchomościami rolnymi. Występujący aktualnie dualizm w tym zakresie nie znajduje w naszym przekonaniu uzasadnienia w przesłankach aksjologicznych.

Literatura

- Bednarek M., *Zgodność z Konstytucją ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. Sprawozdanie z IX Kolokwium Jagiellońskiego. Ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 3/2017.
- Bieluk J., *Zmiana paradygmatu prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, tom XIII, Białystok 2015.
- Bieluk J., *Nowe zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, tom XIV, Białystok 2016.
- Borysiak W., Rozdział I. *Rzeczpospolita*. Art. 1–29 [w:] *Konstytucja RP*. Tom I. Komentarz Art. 1–86, M. Safjan, L. Bosek (red.), C.H. BECK, Warszawa 2016.
- Budzinowski R., *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2008.
- Czechowski P., *Zasady prawa rolnego – stabilizacja czy ewolucja?*, „Studia Iuridica Agraria”, tom IX, Białystok 2011.
- Działocha K., Jarosz-Żukowska S., „Wartości konstytucyjne” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, Wydawca, Wyższa Szkoła Prawa i administracji w Przemyślu, Przemyśl–Rzeszów 2009.
- Garlicki L., Rozdział I „Rzeczpospolita”, artykuł 23, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, L. Garlicki (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Korzycka M., *Analiza prawna przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zwana dalej ustawą* (druk senacki 124), (Opinie i Ekspertyzy OE-248), Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji 2016.
- Księżak P., *Nabycie nieruchomości rolnej wskutek sukcesji mortis causa w świetle przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, [w:] *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Częstochowa 2004.
- Kurowska T., *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria”, tom VIII, Białystok 2009.
- Lichorowicz A., *Nowy etap rozwoju polskiego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych*, „Państwo i Prawo” 11/1991.

³⁸ J. Bieluk, *Nowe zasady dziedziczenia...*, op. cit., s. 84.

- Lichorowicz A., *O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym*, Rejent 6/1997.
- Lichorowicz A., *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „Studia Iuridica Agraria”, tom I, Białystok 2000.
- Lichorowicz A., *Uwagi w kwestii reformy aktualnego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych*, [w:] *Prace z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Z. Banaszczyk (red.), C.H. BECK, Warszawa 2000.
- Lichorowicz A., *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, [w:] *Prawo rolne*, A. Stelmachowski (red.), LexisNexis, Warszawa 2003.
- Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2/2004.
- Lichorowicz A., *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria”, tom IV, Białystok 2005.
- Mączyński A., *Konstytucyjne prawo dziedziczenia*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, L. Ogiegiło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), Zakamycze, Kraków 2005.
- Mikołajczyk J., *Funkcje przepisu art. 23 Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk, Wydawca, AM Poligrafia Katowice, Katowice 2015.
- Mikołajczyk J., *Funkcje preambuły w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Lublinsia”, tom XXVI, Lublin 2017.
- Oleszko A., *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego*, (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.), „Rejent” 5/1997.
- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1993 r.
- Stefańska K., *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, tom III, Białystok 2002.
- Stelmachowski A., *Przedmiot i źródła prawa rolnego*, [w:] *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999.
- Truskiewicz Z., *Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Agraria”, tom II, Białystok 2001.
- Wierzbowski B., *Glosa do wyroku TK z dnia 31 stycznia 2001 r.*, P 4/99, „Przegląd Sejmowy” 5/2001.
- Winczorek P., *Aksjologiczne podstawy nowej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 12/1988.
- Winczorek P., *Konstytucja i wartości*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, J. Trzciniński (red.), Wydawnictwo, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Ziemiński Z., *Trybunał Konstytucyjny a wartości konstytucyjne*, [w:] *Studia i Materiały*, tom I, Wydawca Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1995.
- Zubik M., *Status prawny jednostki – między statyczną a dynamiczną interpretacją Konstytucji RP*, [w:] *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, M. Wyrzykowski (red.), LIBER, Warszawa 2006.

Wykaz aktów prawnych:

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

Ustawa z dnia 28 lipca 1990 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz. U. z 1990 r., Nr 55, poz. 321.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 2052 ze zm.

Wykaz orzecznictwa:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 roku (P 4/99), OTK 2001, nr 1, poz. 5.

Inne źródła:

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 4 marca 2016 roku, druk sejmowy nr 293, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=293>.

Streszczenie

Systemowe pęknięcie konstrukcyjne w zakresie prawnej regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos* i *mortis causa* jest szczególnie wyraźne *de lege lata*. Aktualnie obowiązujące reguły obrotu nieruchomościami (gospodarstwami) rolnymi wyznaczone przede wszystkim znowelizowaną w 2016 roku ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego cechuje brak spójności i swoista niekonsekwencja. Przy restrykcyjnym uszczelnieniu obrotu *inter vivos* regulacja ustawa nie przewiduje ograniczeń w dziedziczeniu gospodarstw rolnych ani w odniesieniu do dziedziczenia ustawowego, ani testamentowego. Wymóg, by nabywcą gospodarstwa rolnego był rolnik indywidualny, nie dotyczy nabycia w wyniku dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego.

Znalezienie równowagi pomiędzy sprzecznymi wartościami opisanymi w Konstytucji wymaga rozwiązania spójnego systemowo, tzn. obejmującego całość obrotu, tj. zarówno rozporządzanie własnością *inter vivos*, jak i następstwo *mortis causa*. Wydaje się przy tym, że ewentualnym ograniczeniem – konsekwentnie – należałoby objąć zarówno dziedziczenie ustawowe, jak i testamentowe. Tego rodzaju regulacja odwołująca się do gospodarstwa rodzinnego jako wartości konstytucyjnej nie mogłaby – jak się wydaje – być uznana za niezgodną z konstytucyjną zasadą ochrony dziedziczenia. Skoro istnieją określone ograniczenia w obrocie ziemią rolną *inter vivos* to analogiczne ograniczenia związane ze śmiercią rolnika nie mogłyby być uznana za dowolne, nieuzasadnione czy nadmierne. Przeciwnie – to obecny stan prawny sprawia wrażenie niekonsekwencji, niespójności.

Słowa kluczowe

kształtowanie ustroju rolnego, dziedziczenie gospodarstw rolnych, gospodarstwo rodzinne

Family Farm in inheritance law- is there a solution to Constitutional values' conflict?

Abstract

Systemic structural rupture in the legal field of agricultural property trade inter vivos and mortis causa is particularly visible de lege lata. The current rules of real estate trade (farmsteads), determined primarily by the amended Act of Agricultural Formation in 2016 are characterized by lack of cohesion and inconsistency. With a restrictive sealing of the inter vivos trading regulation, the law does not provide for restrictions on the inheritance of farms or in respect of statutory or testamentary inheritance. The requirement for a farmer to be an individual farmer does not apply to acquisition as a result of inheritance or specific bequest.

Finding balance between the contradictory values described in the Constitution requires a coherent and cohesive solution, that is, covering the entirety of real estate market, ie both the disposal of inter vivos and the consequence of mortis causa. It seems that the possible restriction – consistently – would be to include both intestacy and testamentary inheritance. Such a regulation, which refers to a family farm as a constitutional value, could not, as it seems, be regarded as incompatible with the constitutional principle of inheritance protection. Since there are certain restrictions on the agricultural land trade inter vivos, analogous restrictions regarding the farmer's death could not be considered arbitrary, unjustified or excessive. On the contrary, it is the present legal status that gives the impression of inconsistency and incoherence.

Keywords

formation of agricultural system, agricultural real estate inheritance, agricultural farm

Prof. nadzw. dr hab. Jerzy Bieluk

Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Prawa

Ograniczenia w obrocie lasami w świetle prawa polskiego i unijnego

Zagadnienia wstępne

Ustawą z dnia 13 kwietnia 2016 r.¹ znowelizowano ustawę o lasach² (dalej: UL) wprowadzając do niej nowe mechanizmy kontroli obrotu nieruchomościami leśnymi. Wprowadzono wzorem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego³ (dalej: UKUR) prawo pierwokupu Skarbu Państwa dotyczące lasów oraz prawo wykupu – funkcjonujące również podobnie jak w UKUR. W przypadku UKUR wprowadzono nowe ograniczenia, ale na bazie funkcjonujących już od 2004 roku rozwiązań. Natomiast w przypadku UL, jest to zupełnie nowa regulacja, zmieniająca w sposób diametralny system obrotu lasami w Polsce⁴.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wprowadzonych ograniczeń w obrocie lasami, ich ocena, oraz analiza z punktu widzenia prawa unijnego. Niewątpliwie jest, iż wprowadzone obecnie ograniczenia wpływają na prawo własności. Zmiany te oceniane powinny być z punktu widzenia rozwiązań polskich, w tym Konstytucji RP, ale również z uwzględnieniem funkcjonowania rynku unijnego, w tym przede wszystkim biorąc pod uwagę zasadę swobody przepływu kapitału.

¹ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o lasach. (Dz.U. poz. 586). Ustawa weszła w życie z dniem 30 kwietnia 2016 r.

² Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 788 z późn. zm.).

³ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 2052 z późn. zm.).

⁴ Jak podkreśla K. Maj, „o ile na gruncie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego były to zmiany o charakterze systemowym, ale na bazie już funkcjonującej 12 lat ustawy wprowadzającej ograniczenia dotyczące ziemi rolnej, o tyle w ustawie o lasach wprowadzone ograniczenia są zupełną nowością”, *Prawo pierwokupu i prawo nabycia za zapłatą równowartości pieniężnej w ustawie o lasach*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, Nr 3, s. 63.

Uzasadnienie zmian

Bezpośrednim impulsem do wprowadzenia nowej regulacji był wpływ dwunastoletniego okresu od dnia przyjęcia Polski do Unii Europejskiej, w którym dopuszczalne było utrzymanie ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych i leśnych stosując zasady przewidziane w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców⁵. Zmiany uzasadniane były m.in. następująco: „Polska ziemia leśna jest niepomnażalnym dobrem publicznym i jako takie grunty leśne powinny zostać poddane szczególnym regulacjom prawnym zapewniającym powiększanie areалу lasów państwowych. Nadrzędnym celem polityki leśnej jest bowiem zapewnienie trwałości lasów wraz z ich wielofunkcyjnością (lasy pełnią funkcje ochronne, produkcyjne i społeczne) co ma istotne znaczenie także dla bezpieczeństwa ekologicznego kraju. Zapewnienie trwałości lasów jest możliwe do osiągnięcia właśnie przez zwiększanie zasobów leśnych kraju”⁶. I dalej: „Jednocześnie należy podkreślić, iż nie ma możliwości realizowania zasadniczego celu ustawy czyli powiększania areálu lasów państwowych bez zastosowania prawa pierwokupu i prawa wykupu. W obecnym systemie prawa nie ma możliwości przymuszenia podmiotów, które będą chciały np. sprzedać grunt do jego zbycia na rzecz Skarbu Państwa. Prawo pierwokupu i tzw. prawo wykupu, o analogicznej konstrukcji, jednakże dotyczące przypadków innych niż sprzedaż, wydają się jedynymi instrumentami w systemie prawa, które zapewnią skuteczność realizacji celu głównego”⁷.

Prawo pierwokupu

Zgodnie z art. 37a UL prawo pierwokupu służy Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Lasy Państwowe w przypadku gruntu: oznaczonego jako las w ewidencji gruntów i budynków lub przeznaczony do zalesienia określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub o którym mowa w art. 3 UL, objętego uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 UL. Zgodnie z art. 3 UL lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

- 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony;
 - a) przeznaczony do produkcji leśnej lub

⁵ Tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1061 z późn. zm. Dwunastoletni okres wynika z pkt 4 akapit drugi Załącznika XII Traktatu Akcesyjnego z 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. 2004, Nr 90, poz. 864. Zob. m.in. M. Budziński, M. Chmaj, B. Uliasz, *Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – aspekt konstytucyjnoprawny*, Toruń 2017, s. 176–177.

⁶ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, druk sejmowy nr 394, s. 8.

⁷ Ibidem, s. 9.

- b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
 - c) wpisany do rejestru zabytków;
- 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Zgodnie z art. 37a UL prawo pierwokupu pojawia się w przypadku sprzedaży przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, niestanowiącego własności Skarbu Państwa gruntu spełniającego określone kryteria. Podmioty zobowiązane do uwzględniania prawa pierwokupu określone są bardzo szeroko. Są to osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną (spółki osobowe, wspólnoty itd.). Tak więc praktycznie każdy inny niż Skarb Państwa podmiot sprzedający grunt musi uwzględniać prawo pierwokupu wynikające z UL.

Prawo pierwokupu obejmuje nie tylko las w rozumieniu art. 3 UL, ale jest znacznie szersze przedmiotowo. Obejmuje grunty będące lasem w rozumieniu art. 3, ale również inne kategorie nieruchomości. O podleganiu prawu pierwokupu decydują kryteria formalne, którym odpowiadać ma ziemia. Wystarczy, aby grunt spełniał którąkolwiek z przesłanek określonych w art. 37a ust. 1 UL, aby uznać, iż podlega on prawu pierwokupu.

Wyłączenie nieruchomości budynkowych i lokalowych

Prawo pierwokupu dotyczy wyłącznie nieruchomości gruntowych. Wyłączone są nieruchomości budynkowe i lokalowe. Natomiast prawo pierwokupu będzie miało zastosowanie w przypadku zakupu nieruchomości lokalowych, w sytuacji, gdy razem z lokalem sprzedawany jest udział w gruncie⁸. Inaczej K. Maj⁹, który wskazuje, że „prawo pierwokupu nie przysługuje w przypadku sprzedaży lokalu stanowiącego odrębną nieruchomość nawet w sytuacji, gdy w skład nieruchomości wspólnej wchodzi grunt spełniający przesłanki określone w art. 37a ust. 1 pkt 1 lub 2 lub 3 ustawy o lasach. Udział w takiej nieruchomości wspólnej jest prawem związanym z własnością lokalu, nie jest i nie może on

⁸ Tak przedstawiciel Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, debata na temat „Obrót nieruchomościami rolnymi i leśnymi w praktyce notarialnej”, Warszawa, 30.09.-01.10.2016 r., transkrypcja, <http://www.rejent.com.pl/plik/sysPlikNew/2645>, s. 1.

⁹ K. Maj, *Prawo pierwokupu...*, s. 72.

być przedmiotem samodzielnego obrotu, dzieli los prawa własności lokalu”. Tu jednak należy przyjąć interpretację ostrożnościową i przyjąć, iż w takim wypadku należy zastosować tryb sprzedaży uwzględniający prawo pierwokupu z UL, w szczególności ze względu na daleko idące konsekwencje naruszenia przepisów – nieważność na podstawie art. 37h tej ustawy.

Pierwszym kryterium podlegania prawu pierwokupu wymienionym w art. 37a UL jest oznaczenie gruntu jako las w ewidencji gruntów i budynków. Podkreślenia wymaga, iż każdy grunt, bez względu na powierzchnię, oznaczony jako las w ewidencji gruntów i budynków, podlega prawu pierwokupu. Nawet UKUR, wprowadzająca bardzo restrykcyjne ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, przewiduje minimalną powierzchnię 0,3 ha, od której stosowane są rygory ustawy (art. 1a pkt 1 lit. b UKUR). W przypadku UL grunt o jakiegokolwiek powierzchni, objęty jest prawem pierwokupu, a sprzedający musi dla ważności umowy realizować obowiązki wynikające z tej instytucji. Niestety ustawodawca nie wprowadził chociażby występującego w art. 3 UL limitu zwartej powierzchni co najmniej 0,1 ha, aby dany grunt podlegał rygorom związanym z prawem pierwokupu (zob. też słuszny postulat K. Maja¹⁰, który wskazuje, że rozsądne jest wprowadzenie co najmniej normy obszarowej w wymiarze 0,10 ha, jako skorelowanej z jedną z części definicji lasu z art. 4 ustawy).

Inne kategorie gruntu objęte prawem pierwokupu to zgodnie z UL grunt przeznaczony do zalesienia, określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, oraz grunt o którym mowa w art. 3 UL, objęty uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 UL (art. 37a ust. 1, pkt 3 UL – pkt. 3 powołuje się na definicje lasu zawartą w art. 3 UL).

Konstrukcja prawa pierwokupu

Prawo pierwokupu w UL jest zupełnie nową konstrukcją. Jednak ukształtowane zostało w dużej części na wzór rozwiązań zawartych w UKUR, ale w kształcie obowiązującym od 2004 r. do 30 kwietnia 2016 r. Należy wskazać, że w UL ma ono charakter dużo bardziej powszechny. W UKUR prawo pierwokupu obecnie nie przysługuje Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa w wielu sytuacjach, przede wszystkim wtedy, gdy nabywcą jest rolnik indywidualny. W UL wyłączenia obejmują dużo mniejszą kategorię podmiotów, w związku z tym prawo pierwokupu będzie miało dużo szerszy zakres oddziaływania. Tego prawa nie wyłącza np. posiadanie kwalifikacji do prowadzenia gospodarki leśnej, czy też spełnianie warunków do uznania za rolnika indywidualnego. Tak więc praktycznie w każdej sytuacji sprzedaży gruntów leśnych (z wyjątkiem nie-

¹⁰K. Maj, *Prawo pierwokupu...*, s. 81.

licznych wyłączeń, o czym poniżej) Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez LP służyło będzie prawo pierwokupu.

Prawo wykupu

Zgodnie z art. 37a ust. 2 UL jeżeli nabycie gruntu, podlegającemu prawu pierwokupu następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży lub jednostronnej czynności prawnej Lasy Państwowe reprezentujące Skarb Państwa mogą złożyć oświadczenie o nabyciu tego gruntu za zapłatą równowartości pieniężnej. Regulacja ta statuuje więc nową w UL, natomiast stosowaną już w UKUR, konstrukcję prawa wykupu. UL nie wprowadziła tak szerokiego zakresu zastosowania prawa wykupu jak UKUR. W myśl art. 2 pkt 7 UKUR przez nabycie nieruchomości rolnej na jej potrzeby rozumie się przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego. Tak określony zakres pojęcia „nabycie nieruchomości rolnej” jest bardzo szeroki. Dotyczy nie tylko czynności prawnych, orzeczeń sądów i organów administracji publicznej, ale także wszelkich innych zdarzeń prawnych, w tym również – dziedziczenia i zasiedzenia. Zakres oddziaływania prawa wykupu na podstawie UL jest węższy, dotyczy wyłącznie nabycia własności gruntu leśnego na podstawie innej niż sprzedaż umowy lub jednostronnej czynności prawnej.

Zakres prawa wykupu

Najczęściej spotykanym sposobem nabycia gruntów, w tym gruntów leśnych, są umowy. Jako umowy, na mocy których dochodzi do nabycia własności gruntów, można wskazać: umowę sprzedaży, zamiany, dożywocia, przeniesienia własności w wykonaniu zapisu zwykłego, *datio in solutum* – umowę o świadczenie w miejsce wykonania, umowę o przeniesienie własności w wykonaniu umowy zlecenia, ugodę, przewłaszczenie na zabezpieczenie oraz zwrotne przeniesienie własności po wygaśnięciu zabezpieczonej wierzytelności, rozwiązanie umowy przenoszącej własność nieruchomości, której skutkiem jest powrotne przeniesienie własności na zbywcę, umowę zniesienia współwłasności, działu spadku, umowę majątkową małżeńską, o podział majątku wspólnego, umowy zawierane w wykonaniu dyspozycji art. 231 oraz art. 151 KC, umowę przekazania nieruchomości (art. 902¹ KC), umowę sprzedaży przez właściciela gruntu nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, umowę z następcą, umowy spółek handlowych – osobowych, gdzie jako wkład jest wnoszona własność (użytkowanie wieczyste) nieruchomości rolnej, umowy przenoszące własność w wykonaniu uchwał

o podwyższeniu kapitału zakładowego, umowy skutkujące przeniesieniem własności w postępowaniu likwidacyjnym spółek prawa handlowego (zarówno na rzecz osób trzecich, jak i współników/udziałowców/akcjonariuszy), umowę zbycia przedsiębiorstwa, w skład którego wchodzi nieruchomości rolna¹¹.

Jako jednostronne czynności prawne, na mocy których dochodzi do nabycia lasu, należy uznać przyjęcie oferty oraz złożenie oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu. K. Maj¹², na gruncie znowelizowanej UKUR wskazuje, że pojęciem nabycia nieruchomości rolnych nie jest objęcie złożeniem oświadczenia o uchyleniu się od skutków oświadczenia woli złożonego pod wpływem błędu lub groźby. Wówczas czynność objęta tym oświadczeniem staje się nieważna ze skutkiem *ex tunc*, czyli uznaje się, jakby do nabycia nigdy nie doszło. Analogicznie można przyjąć również w przypadku gruntu leśnego. W Uzasadnieniu projektu¹³ wskazano jako przykład jednostronnej czynności prawnej prowadzącej do zbycia własności gruntu podano zrzeczenie się udziału we własności gruntu leśnego (np. art. 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁴).

W odróżnieniu od regulacji UKUR, prawo wykupu na podstawie UL nie obejmuje m.in. następujących zdarzeń prowadzących do transferu własności gruntu: upływ czasu, w tym zasiedzenie, śmierć osoby fizycznej – dziedziczenie, zapis windykacyjny, ustanie bytu osoby prawnej, sądowe zniesienie wspólności majątkowej małżeńskiej, współników spółki cywilnej, współwłasności, prawo żądania przeniesienia własności gruntu w sytuacji, gdy samoistny posiadacz gruntu w dobrej wierze przekroczył bez winy umyślnej granice sąsiedniego gruntu przy wznoszeniu budynku lub innego urządzenia – uprawnienia wynikające z art. 151 i 231 KC¹⁵.

Wyłączenia z prawa pierwokupu i prawa wykupu

Wyłączenia stosowania prawa pierwokupu i prawa wykupu określone są w art. 37a ust. 4 UL. Przepis ten przewiduje szereg zwolnień podmiotowych. Zwolnione od rygorów UL w tym zakresie są czynności w których przeniesienie własności gruntu odbywa się na rzecz: a) małżonka zbywcy, b) krewnych lub powinowatych zbywcy w linii prostej bez ograniczenia stopnia, c) krewnych lub powinowatych zbywcy w linii bocznej do trzeciego stopnia, d) osoby związanej ze zbywcą z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli, e) jednostki samorządu terytorialnego.

¹¹ Zob. też K. Maj na gruncie znowelizowanej UKUR, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 78–79.

¹² Ibidem, s. 78.

¹³ Uzasadnienie projektu..., s. 8.

¹⁴ Tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.

¹⁵ O zakresie prawa wykupu w UKUR zob. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 28–51.

Powołany przepis przewiduje również dwa zwolnienia w zakresie dokonania określonych czynności prawnych. UL nie stosuje się: 1) w przypadku dziedziczenia; 2) w przypadku zbycia gospodarstwa rolnego, o którym mowa w UKUR¹⁶.

UKUR a UL

Mechanizm ograniczenia obrotu nieruchomościami leśnymi ma zupełnie inny kształt niż rozwiązania stosowane w przypadku nieruchomości rolnych. Zakres przedmiotowy prawa wykupu jest węższy, natomiast w przypadku nieruchomości rolnych obejmuje wszelkie czynności i zdarzenia prawne prowadzące do nabycia gruntów rolnych.

Porównując rozwiązania zawarte w UL oraz w UKUR, dostrzec można wyraźne różnice. Ustawodawca zawarł dużo mniej ograniczeń obrotu lasami niż gruntami rolnymi. Obrót nieruchomościami rolnymi w obecnym kształcie ustawowym budzi szereg kontrowersji. Objęcie ograniczeniami przekształceń spółek, zasiedzenia, dziedziczenia, wprowadzenie szeregu ograniczeń związanych z późniejszym wykorzystywaniem gruntu (np. obowiązek osobistego prowadzenia działalności rolniczej przez 10 lat – art. 2b ust. 1 UKUR) budzą szereg wątpliwości w doktrynie i w praktyce¹⁷.

Prawo unijne

Analizując ograniczenia w obrocie lasami, pojawia się problem zgodności z prawem unijnym rozwiązań zawartych w UL. Należy odpowiedzieć na pytanie, czy ograniczenia obrotu gruntami leśnymi mogą być wprowadzane do prawa państw członkowskich. Dyskusja doktrynalna, która powstała na gruncie znowelizowanej UKUR¹⁸ prowadzi do wniosku, że wprowadzone rozwiązania mogą stanowić naruszenie zasad prawa Unii Europejskiej, w tym swobody przepływu kapitału. Rozwiązania wprowadzone w UL należy jednak traktować samodzielnie, ze względu na istniejące poważne odrębności w stosunku do konstrukcji znowelizowanej UKUR.

Traktat akcesyjny

Źródła ograniczeń wprowadzonych obecnie wywodzą się jeszcze z okoliczności związanych z negocjacjami warunków przystąpienia Polski do Unii Eu-

¹⁶ Zgodnie z art. 2 pkt 2 UKUR, przez gospodarstwo rolne na potrzeby tej ustawy należy rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu KC, w którym powierzchnia nieruchomości rolnej jest nie mniejsza niż 1 ha. Szerzej o definicji gospodarstwa rolnego zob. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 25–28.

¹⁷ Zob. m.in. M. Budziński, M Chmaj, B. Uliasz, *Ustawa...*, s. 174 i nast.

¹⁸ Zob. ibidem.

ropejskiej. W trakcie negocjacji wielokrotnie wskazywano na obawy przed wykupem nieruchomości rolnych¹⁹ przez silniejsze ekonomicznie podmioty przede wszystkim z krajów „starej” Unii, w których ceny ziemi były wielokrotnie wyższe niż w Polsce.

Obawy te zostały uwzględnione w traktacie akcesyjnym i zgodnie z punktem 4 Załącznika do traktatu wprowadzono okresy przejściowe, zawieszające czasowo obowiązywanie niektórych zasad prawa unijnego przede wszystkim zasady swobody przepływu kapitału w przypadku nabywania określonych rodzajów nieruchomości przez podmioty z innych krajów Unii Europejskiej²⁰. W zakresie gruntów rolnych uchwalono ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, wprowadzającą ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi²¹. Dwunastoletni okres obowiązywania tych ograniczeń minął 30 kwietnia 2016 roku, w związku z tym wprowadzono do prawa polskiego dodatkowe ograniczenia – znowelizowano UKUR oraz wprowadzono przedstawione powyżej ograniczenia w obrocie lasami. Tak jak wspomniano, ograniczenia w UKUR i w UL mają zupełnie inny kształt i należy je oceniać oddzielnie²². Rozwiązania zawarte w UKUR nie są przedmiotem niniejszych rozważań, idą znacznie dalej w ograniczeniach obrotu. Należy spojrzeć osobno na regulację zwartą w UL z punktu widzenia prawa unijnego.

Zasada swobody przepływu kapitału

Regulacjom ograniczającym nabywanie gruntów rolnych i leśnych są stawiane zarzuty niezgodności z prawem unijnym, w szczególności z zasadą swobody

¹⁹ Szerzej B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi po 2016 roku*, Opinie i Ekspertyzy Biura Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, OE-197, grudzień 2012, s. 21; A. Dudzic, R. Poźdżik, *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez osoby fizyczne i prawne z Unii Europejskiej (uwagi na tle stanowiska negocjacyjnego)*, „Rejent” 2002, nr 12, s. 113 i nast.

²⁰ Rozdział 4, pkt 2 Załącznika nr XII do traktatu akcesyjnego – „Nie naruszając zobowiązań wynikających z traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Polska może utrzymać w mocy przez okres dwunastu lat od dnia przystąpienia zasady przewidziane w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (...) w odniesieniu do nabywania nieruchomości rolnych i leśnych. W żadnym przypadku, obywatele Państw Członkowskich lub osoby prawne utworzone zgodnie z przepisami innego Państwa Członkowskiego nie mogą być traktowane w sposób mniej korzystny, w zakresie nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, niż w dniu podpisania Traktatu o Przystąpieniu”. Zob. na temat przyczyn regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi: P. Ciaian, J. Falkowski, D. Drabik d’A. Kancs, *Market Impacts of New Land Market Regulations in Eastern EU Member States (Czynniki wpływające na nowe regulacje rynku ziemi we wschodnioeuropejskich państwach członkowskich UE)*, „EERI Research Paper Series” 2016, nr 2, s. 1–2; J. Swinnen, K. Van Herck, L. Vranken, *Land Market Regulations in Europe (Regulacje rynku ziemi w Europie)*, „LICOS Discussion Paper Series” 2014, nr 354, s. 10.

²¹ Por. M. Mataczyński, *Zgodność ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem europejskim w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Rejent” 2004, nr 5, s. 73 i nast.

²² Szerzej zob. M. Bidziński, M. Chmaj, B. Uljasz, *Ustawa o wstrzymaniu...*, s. 174–193.

przepływu kapitału²³. Zgodnie z art. 63 TFUE²⁴ zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między Państwami Członkowskimi oraz między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi. Zasada ta statuuje zakaz ustanawiania ograniczeń prawnych, które uniemożliwiają lub utrudniają inwestowanie kapitału w innym kraju członkowskim, mogą kierować się przede wszystkim kryterium gospodarczej atrakcyjności, a nie pozaekonomicznymi przeszkodami²⁵. Zasada ta obejmuje swobodę inwestowania w nieruchomości rolne i leśne we wszystkich państwach członkowskich²⁶. Ograniczenia w możliwości nabywania nieruchomości rolnych i leśnych jest przykładem ograniczenia swobody przepływu kapitału²⁷.

Zasada swobody przepływu kapitału jest z pewnością jedną z fundamentalnych zasad Unii Europejskiej. Jednak i ona doznaje wyjątków. Zgodnie z art. 65 TFUE możliwe są ograniczenia tejże zasady w szeregu sytuacji, w tym przede wszystkim w prawie podatkowym (ze względu na różne miejsca zamieszkania lub inwestowania kapitału), nadzoru nad instytucjami finansowymi oraz uwzględniając ograniczenia w swobodzie przedsiębiorczości²⁸. Ograniczenia te nie mają charakteru zamkniętego. Trybunał Sprawiedliwości przychylił się w swych orzeczeniach do interpretacji rozszerzającej przesłanek określonych w art. 65 TFUE, ze względu na „interes ogólny”, lub „inne nadrzędne wymogi interesu publicznego” czy też „wymogi konieczne”²⁹.

Jak wskazują B. Jeżyńska i R. Pastuszko: „Cele odnoszące się do kształtowania struktury populacyjnej oraz przestrzennej w rolnictwie są zgodne ze wspólną polityką rolną i mogą być uznawane za »nadrzędne wymogi interesu publicznego«, które mogą uzasadniać ograniczenia swobodnego przepływu kapitału. Przepisy krajowe mające na celu zapobieganie nabywaniu gruntów rolnych w celach czysto spekulacyjnych służą ułatwianiu nabywania gruntów osobom

²³ Zob. postępowania wszczęte przez Komisję Europejską wobec Bułgarii, Rumunii, Łotwy, Litwy i Słowacji w sprawie wezwania do zmiany ustawodawstwa dotyczącego ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi ze względu na naruszenie prawa unijnego, Komunikat Prasowy Unii Europejskiej – IP/16/1827 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1827_en.htm.

²⁴ Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tj. Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.) art. 63 ust. 1: „W ramach postanowień niniejszego rozdziału zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między Państwami Członkowskimi oraz między Państwami członkowskimi a państwami trzecimi”.

²⁵ Szerzej zob. M. Mataczyński, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Tom I, M. Dawid, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), (art. 1-89), LEX 2012, komentarz do art. 63.

²⁶ Zob. M. Bidziński, M. Chmaj, B. Uljasz, *Ustawa o wstrzymaniu...*, s. 178–179.

²⁷ „Przedmiotem swobody przepływu kapitału są inwestycje w nieruchomości na terytorium danego państwa dokonywane przez nierzydentów oraz inwestycje w nieruchomości za granicą dokonywane przez rezydentów”, tak M. Mataczyński, *Traktat o funkcjonowaniu...*, komentarz do art. 63; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 1999 r., C-302/97, LEX nr 110836.

²⁸ M. Mataczyński, *Traktat o funkcjonowaniu...*, komentarz do art. 65.

²⁹ Szerzej zob. B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Ramy prawne...*, tam też interesująca analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w sprawach rolnych, wykazująca wyraźnie możliwość ograniczenia zasady swobody przepływu kapitału w przypadku gruntów rolnych.

zamierzającym je faktycznie uprawiać i w ten sposób odpowiadają celowi służącemu interesowi ogólnemu w państwie członkowskim, w którym grunty rolne stanowią ograniczony zasób naturalny. Przyjęte środki nie mogą jednak wykraczać ponad to, co jest konieczne dla osiągnięcia założonego celu. Po pierwsze, nie mogą być szczególnie uciążliwe. Po wtóre, ustawodawca krajowy powinien stosować konstrukcje jak najmniej restrykcyjne. W odniesieniu do drugiego wymogu szczególnego znaczenia nabiera konieczność określenia racjonalnych i przejrzystych przesłanek stosowania środków ograniczających wobec uczestników obrotu prawnego. Niedopuszczalne są rozwiązania przyznające organom kontrolnym zbyt daleko idącą swobodę oceny. Oznacza to również konieczność zapewnienia odpowiedniego systemu weryfikacji działań podmiotów kontrolujących obrót nieruchomościami³⁰.

Część z nowych państw członkowskich Unii Europejskiej przystępujących w 2004 i 2007 r., po upływie okresu, w którym ograniczenia w możliwości nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców zostały utrzymane, wprowadziły nowe regulacje, które ingerują w swobodę obrotu ziemią rolną. Bułgarię, Litwę, Łotwę, Słowację i Węgry, które wprowadziły ograniczenia w możliwości nabywania nieruchomości rolnych, dotyczące co prawda w zarówno osób krajowych jak i zagranicznych, Komisja Europejska wezwała do zaprzestania naruszenia zasady swobody przepływu kapitału oraz swobodę przedsiębiorczości poprzez zmianę przepisów regulujących rynek ziemią³¹. Polskę Komisja Europejska wezwała jedynie do złożenia wyjaśnień w związku z wątpliwościami co do zgodności znowelizowanej UKUR z prawem unijnym, nie wszczęła oficjalnego postępowania w związku z naruszeniem porządku prawnego UE³².

Zmiana stanowiska instytucji Unii Europejskiej

W Unii Europejskiej ze wzrastającą intensywnością pojawiały się głosy na temat niekorzystnych zjawisk związanych z koncentracją kapitału. Powszechnie zaczęto używać pojęcia *landgrabbing* na oznaczenie sytuacji, w której dochodzi do niekorzystnej społecznie i gospodarczo koncentracji gruntów rolnych i leśnych w rękach dużych podmiotów, często niezainteresowanych prowadzeniem działalności rolniczej i leśnej³³. Powszechna świadomość narastania tego rodza-

³⁰ Ramy prawne..., s. 20.

³¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1827_en.htm.

³² <http://tvn24bis.pl/z-kraju,74/ustawa-o-ziemi-komisja-europejska-nie-wszczela-procedury,728127.html>.

³³ Zob. badanie „Extent of Farmland Grabbing in the EU” („Skala masowego wykupu gruntów rolnych w UE”) opracowane przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego, s. 24 (PE540.369), Saturnino Borrás Jr., Jennifer Franco and Jan Douwe van der Ploeg i in., Raport Transnational Institute (TNI) for European Coordination Via Campesina and Hands off the Land network: *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe* (Koncentracja gruntów rolnych, masowy wykup gruntów rolnych i zmagania ludzi w Europie), 2013, <https://www.tni.org/en/publication/land-concentration-land-grabbing-and-peoples-struggles-in-europe-0>.

ju niekorzystnych zjawisk zmieniła klimat wokół ograniczeń w nabywaniu nieruchomości o szczególnej wadze dla społeczeństwa – a do takich należy zaliczyć z pewnością nieruchomości rolne i leśne. Wyrazem poważnego niepokoju co do kierunku przekształceń struktury własnościowej stała się Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?³⁴.

Lasy podobnie jak grunty rolne, to specyficzny przedmiot własności. W pełni aktualne dla lasów są sformułowania zawarte w Rezolucji (pkt S), iż wykorzystywane w drobnym rolnictwie powierzchnie użytków rolnych mają szczególne znaczenie dla gospodarki wodnej i klimatu, reżimu węglowego i produkcji zdrowej żywności, a także różnorodności biologicznej, żyzności gleby i ochrony krajobrazu; mając na uwadze, że około 20 % europejskich użytków rolnych już doświadcza skutków zmiany klimatu oraz erozji gleby pod wpływem wody i wiatru oraz nieprofesjonalnego gospodarowania; mając na uwadze, że w wyniku globalnego ocieplenia niektóre regiony UE, szczególnie w południowej Europie, są już narażone na susze i inne ekstremalne zjawiska pogodowe, co spowoduje pogorszenie jakości gleby i ograniczy dostępność gruntów wysokiej jakości i gruntów nadających się do użytkowania w rolnictwie. Rezolucja Parlamentu Europejskiego stanowi konsekwencję dostrzeżenia problemu koncentracji gruntów rolnych, masowego wykupywania gruntów, wzrostu nierówności w użytkowaniu gruntów, ograniczaniu do niego dostępu³⁵. Stanowi znaczną zmianę w postrzeganiu zasady swobody przepływu kapitału, która może doznawać ograniczeń m. in. ze względu na to, iż jak stanowi rezolucja, ziemia jest z jednej strony własnością, a z drugiej strony stanowi dobro publiczne i podlega zobowiązaniom społecznym³⁶. Instytucje Unii Europejskiej dostrzegają zatem bardzo istotny problem związany z niepożądaną alokacją gruntów rolnych w kierunku podmiotów, których głównym celem wcale nie jest prowadzenie efektywnej, ale zrównoważonej działalności rolniczej. Wartość, jaką jest ziemia rolna staje się na tyle istotna, że uzasadnia to ograniczenie innych naczelnych zasad prawa unijnego, w tym swobody przepływu kapitału.

Rezolucja bezpośrednio odwołuje się do orzeczenia niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1967 r. (1 BvR 169/63, BVerfG 21, 73-87), który wskazał, że obrót gruntami rolnymi nie musi być tak samo swobodny jak

³⁴ Postępowanie prowadzone pod nr 2016/2141(INI), rezolucja przyjęta pod nr P8_TA-PROV(2017)0197, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0197+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL>.

³⁵ Zob. opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 21 stycznia 2015 r. pt. „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego”, 2015/C 242/03, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014IE0926&from=PL>. Zob. też Badanie „Extent of Farmland Grabbing in the EU” („Skala masowego wykupu gruntów rolnych w UE”) opracowane przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego, s. 24 (PE540.369).

³⁶ Pkt G Rezolucji.

obrót dowolną inną formą kapitału, a ponieważ powierzchni gruntów nie da się zwiększyć, a są one niezbędne, sprawiedliwy ład prawny i społeczny wymaga uwzględniania interesów ogółu w przypadku gruntu w dużo większym stopniu niż w odniesieniu do innych rodzajów majątku³⁷.

Jak zauważono w rezolucji problemy w niej opisane dotyczą nie tylko gruntów rolnych, ale w podobnie pilnym wymiarze również lasów i łowisk (pkt AQ).

W pkt 11 Rezolucji przyznano, „że o ile polityka gruntowa leży zasadniczo w gestii państw członkowskich, mogą mieć na nią wpływ WPR lub odnośne obszary polityki, co z kolei wpływa poważnie na konkurencyjność gospodarstw rolnych na rynku wewnętrznym; jest zdania, że polityka gruntowa musi przyczyniać się do zapewnienia w stosownych ramach dużego, sprawiedliwego i równego rozproszenia własności gruntów, dostępu do ziemi oraz statusu dzierżawy gruntu, ponieważ ma to bezpośredni wpływ na warunki życia i pracy oraz jakość życia na wsi; zwraca uwagę na ważną społecznie funkcję własności gruntu i zarządzania gruntami przez pokolenia, jako że likwidacja gospodarstw i miejsc pracy prowadzi do upadku tradycyjnego rolnictwa europejskiego oraz obszarów wiejskich, a przez to w perspektywie ogólnospołecznej skutkuje niepożądanymi zmianami strukturalnymi”³⁷. Przyznano zatem, że instrumenty wykorzystywane przez Unię Europejską, takie jak płatności bezpośrednie, wypłacane najczęściej od hektara, mogą zwiększać i utrzymywać zjawisko koncentracji gruntów. Unia Europejska nie ma kompetencji bezpośrednich w zakresie regulacji obrotu ziemią rolną i gruntami leśnymi, jednak zachęca same kraje członkowskie do podejmowania działań w tym zakresie. Zgodnie z pkt 22 Rezolucji Parlament Europejski „zachęca wszystkie państwa członkowskie, aby korzystały z takich instrumentów regulacji rynku gruntów, które są już z powodzeniem stosowane w niektórych państwach członkowskich, zgodnie z postanowieniami Traktatów, takich jak państwowe zezwolenia na sprzedaż i dzierżawę ziemi, prawo pierwokupu, obowiązek prowadzenia przez dzierżawcę działalności rolniczej, ograniczenia prawa nabycia przez osoby prawne, ograniczenie liczby hektarów ziemi, które można nabyć, preferencje dla rolników, gromadzenie gruntów, indeksacja cen na podstawie dochodu z działalności rolniczej itp.”

Wnioski

Rozwiązania zawarte w UL uznać należy za zgodne z prawem unijnym, w tym zasadą swobody przepływu kapitału. W świetle aktualnych trendów dostrzegania istotności problemu koncentracji gruntów rolnych, zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego Unii Europejskiej, wprowadzone ograniczenia obrotu

³⁷ Polityka w zakresie rynku gruntów rolnych: Sytuacja ogólna i możliwości działania – sprawozdanie grupy roboczej (na szczeblu federalnym i krajów związkowych) ds. polityki w zakresie rynku gruntów zgodnie z decyzją szefów resortu rolnictwa krajów związkowych z dnia 16 stycznia 2014 r. (marzec 2015 r.), s. 37.

należy uznać za dopuszczalne ograniczenie zasady unijnej swobody przepływu kapitału, o ile ograniczenie to wynika z dążenia do zapobiegania powyżej opisanych negatywnych zjawisk, a nie dyskryminacji podmiotów z innych krajów członkowskich.

Nie można wykluczyć, iż w konkretnych wypadkach, gdy będziemy mieli do czynienia z wykonaniem uprawnień przez LP, których uzasadnieniem będzie inna narodowość nabywcy, uznać należy takie działanie za niezgodne z prawem unijnym, więc również porządkiem prawnym RP. Jednak konstrukcje zawarte w UL, co do zasady, wpisują się w wyraźnie widoczny trend ograniczania swobody dysponowania gruntami, które uznać należy za dobro publiczne, za szczególnie istotne zasoby danego państwa. Rozwiązania zawarte w UL pozbawione są kontrowersyjnych rozwiązań zawartych w UKUR, takich jak ograniczenia przekształceń spółek prawa handlowego, czy możliwość ingerencji w zasiedzenie. Pozbawione są również rozwiązań związanych z przywiązaniem nabywcy gruntu do ziemi, w tym obowiązku prowadzenia działalności rolniczej przez okres 10 lat. Brak takich instrumentów ocenić należy w pełni pozytywnie, również ze względu na zapewnienie zgodności z podstawowymi zasadami prawa Unii Europejskiej.

Jednak jak słusznie zauważono w uzasadnieniu Rezolucji, „Wiele państw członkowskich dostrzegło problem i próbuje przeciwdziałać temu trendowi odpowiednimi ustawami. Często powstaje przy tym konflikt z jedną z czterech podstawowych wolności europejskich: swobodnym przepływem kapitału. Wolność ta słusznie obowiązująca w całej UE i obejmująca zakaz dyskryminacji obywateli innych państw członkowskich UE napotyka granice przy sprzedaży gruntów rolnych”³⁸.

Literatura

- Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Borras Jr. S., Franco F. and Douwe van der Ploeg J. i in., *Raport Transnational Institute (TNI) for European Coordination Via Campesina and Hands off the Land network: Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe (Koncentracja gruntów rolnych, masowy wykup gruntów rolnych i zmagania ludzi w Europie)*, 2013, <https://www.tni.org/en/publication/land-concentration-land-grabbing-and-peoples-struggles-in-europe-0>.
- Budziński M., Chmaj M., Uliasz B., *Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – aspekt konstytucyjnoprawny*, Toruń 2017.
- Ciaian P., Falkowski J., Drabik D. d’A. Kancs, *Market Impacts of New Land Market Regulations in Eastern EU Member States (Czynniki wpływające na nowe regulacje*

³⁸ Sprawozdanie w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?, A8-0119/2017, postępowanie prowadzone pod nr 2016/2141(INI), [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/2141\(INI\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/2141(INI)), s. 17.

- rynku ziemi we wschodnioeuropejskich państwa członkowskich UE*), „EERI Research Paper Series” 2016, nr 2.
- Debata na temat „Obrót nieruchomościami rolnymi i leśnymi w praktyce notarialnej”, Warszawa, 30.09.-01.10.2016 r., transkrypcja, <http://www.rejent.com.pl/plik/sysPlik-New/2645/>.
- „Extent of Farmland Grabbing in the EU” („Skala masowego wykupu gruntów rolnych w UE”) opracowane przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego, s. 24 (PE540.369).
- Dudzić A., Poźdźnik R., *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez osoby fizyczne i prawne z Unii Europejskiej* (uwagi na tle stanowiska negocjacyjnego), „Rejent” 2002, nr 12. s. 113 i nast.
- Jeżyńska B., Pastuszko R., *Ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi po 2016 roku*, Opinie i Ekspertyzy Biura Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, OE-197, grudzień 2012.
- Maj K., *Prawo pierwokupu i prawo nabycia za zapłatą równowartości pieniężnej w ustawie o lasach*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, Nr 3.
- Maj K., *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, Nr 2.
- Mataczyński M., *Zgodność ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem europejskim w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Rejent” 2004, nr 5, s. 73 i nast.
- Mataczyński M., Dawid M., Półtorak N., Wróbel A. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Tom I (art. 1-89), LEX 2012.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 21 stycznia 2015 r. pt. *Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego*, 2015/C 242/03, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014IE0926&from=PL>.
- Sprawozdanie w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?, A8-0119/2017, postępowanie prowadzone pod nr 2016/2141(INI), [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/2141\(INI\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/2141(INI)).
- Swinnen J., Van Herck K., Vranken L., *Land Market Regulations in Europe (Regulacje rynku ziemi w Europie)*, „LICOS Discussion Paper Series” 2014, nr 354.

Streszczenie

Ustawą z dnia 13 kwietnia 2016 r. znowelizowano ustawę o lasach wprowadzając do niej nowe mechanizmy kontroli obrotu nieruchomościami leśnymi. Wprowadzono wzorem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego prawo pierwokupu Skarbu Państwa dotyczące lasów oraz prawo wykupu. Regulacje te wpisują się w wyraźnie widoczną szczególnie w nowych państwach członkowskich ograniczania obrotu nieruchomościami rolnymi i leśnymi. Tego rodzaju rozwiązania prawne budziły wątpliwości co do zgodności z prawem unijnym, przede wszystkim z zasadą swobody obrotu. Wyrazem poważnego niepokoju co do kierunku przekształceń struktury własnościowej stała się Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych

w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?³⁹. Uznać należy, iż regulacja zawarta w ustawie o lasach jest zgodna z prawem unijnym i wpisuje się w wyraźnie widoczną w Unii Europejskiej tendencję do przeciwstawiania się niekontrolowanej koncentracji gruntów rolnych i leśnych.

Słowa kluczowe

Lasy, prawo pierwokupu, prawo wykupu, kształtowanie ustroju rolnego

Limitations to forest property turnover in Polish and EU law

Abstract

The Act of April 2016 amended the Forest Act by the introduction of new control mechanisms of forest property turnover. As in the Act on the Formation of Agricultural System, the pre-emption right by the Treasury and the right of redemption were introduced. These regulations relate to a clearly visible tendency – especially in new member states – to limit agricultural and forest property turnover. Such solutions raise questions as to their compliance with EU law, and especially with the principle of freedom of turnover. *The European Parliament resolution of 27 April 2017 on the current state of concentration of agricultural land in the EU: how to facilitate access to land for farmers?* has become an expression of a serious concern about the direction of ownership structure transformation. It should be noted that the regulation contained in the Forest Act is in line with EU law and is part of a clear tendency in the European Union to oppose uncontrolled concentration of agricultural and forest land.

Key words

formation of agricultural system, forest, pre-emption right, right of redemption, formation of agricultural system

³⁹ Postępowanie prowadzone pod nr 2016/2141(INI), rezolucja przyjęta pod nr P8_TA-PROV(2017)0197, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0197+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL>.

Dr Adam Niewiadomski

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa po 1 września 2017 r.

Przez dwadzieścia siedem lat jakie mijają od początku okresu transformacji w Polsce nastąpiło szereg zmian w systemie prawnym i gospodarczym¹. Jednym z sektorów, gdzie można zaobserwować ciągłą ewolucję instytucji prawnych kształtujących się pod wpływem ogólnych zmian politycznych, jest obrót nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Będące własnością państwową nieruchomości były przedmiotem licznych zmian, by nie powiedzieć eksperymentów prawnych. Regulująca je ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa była zmieniana praktycznie każdego roku. Ewolucja dotyczyła restrukturyzacji gospodarstw rolnych, ich prywatyzacji, czy w końcu zagospodarowania.

Równolegle następowała ewolucja podejścia do obrotu nieruchomościami rolnymi oraz struktur rolnych w Unii Europejskiej. Ochrona gospodarstwa rodzinnego kształtowana była razem z celami Wspólnej Polityki Rolnej. Osiągnięcie obecnego kształtu, który jest określony w przywołanej w dalszej części Rezolucji Parlamentu Europejskiego, wskazującego na możliwe ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi w celu ochrony małych gospodarstw rodzinnych staje się jednym z kluczowych zadań współczesnego rolnictwa w Europie. Regulacje te dotyczą tylko sfery obrotu prywatnoprawnego – nie wskazują na sposób gospodarowania nieruchomościami rolnymi będącymi własnością państwa.

¹ Dofinansowano z dotacji na prowadzenie badań naukowych przez młodych naukowców na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

P. Czechowski, M. Możdżeń-Marcinkowski, *Ewolucja własności rolniczej Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria”, tom III/2002, s. 61.

W Polsce wraz z przeobrażeniami politycznymi zmieniała się struktura instytucjonalna powołana do gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Początkowo Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, stworzona na wzór Urzędu Powierniczego w Niemczech, zajmowała się tylko zadaniami dotyczącymi nieruchomości państwowych². Jej konstrukcja wpisywała się w istniejące w innych państwach Unii Europejskiej instytucje powołane do czuwania nad właściwym obrotem nieruchomościami rolnymi. W szczególności można dostrzec wiele analogii między AWRSP, a Urzędem Powierniczym w Niemczech³. Początkowe zadania związane z przejmowaniem nieruchomości z Funduszu Ziemi były zastępowane prywatyzacją i rozdysponowywaniem ziemi poprzez system dzierżaw rolnych⁴. Dopiero ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego zwiększyła zadania Agencji i przekształciła jej nazwę⁵.

Od 2003 r. Agencja Nieruchomości Rolnych rozszerzyła swoje kompetencje⁶ na ingerencję w obrót prywatnoprawny na początku przez pierwokup i prawo nabycia, po wyrażenie zgody na przeprowadzanie odpowiednich transakcji zbycia nieruchomości rolnych⁷. Wprowadzane od 2016 r. zmiany miały związek nie tylko z ochroną ziemi rolnej przed spekulacją i przeznaczaniem jej na cele nierolne, ale także z kończącym się okresem przejściowym dotyczącym możliwości nabywania

² A. Bieranowski, *Konstrukcja prawna Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa a stosunek powiernictwa*, „Rejent”, 1998, nr 7–8, s. 125–137.

³ W. Quaisser, *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech wschodnich: doświadczenia i wnioski dla Europy*, [w:] B. Błaszczyk, R. Woodward, W. Quaisser, *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich*, Warszawa 1998, s. 13; J. Schöne, *Frühling auf dem Lande? Die Kollektivierung der DDR-Landwirtschaft*, Berlin 2005, s. 40–72; O. Zinke, *Die Transformation der DDR-Agrarverfassung in der Zeit von 1945 bis 1960/61. Die agrarpolitische Konzeption der SED sowie die ordnungspolitischen und sozialökonomischen Auswirkungen der SED-Agrarpolitik*, Berlin 1999; S. Grykień, *Transformacja rolnictwa na obszarze wschodnich Niemiec*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego”, nr 1/99, s. 50; W. Ziętara, *Skutki przekształceń własnościowych w rolnictwie Wschodnich Krajów Związkowych Niemiec*, „Agroprzemiany”, nr 11/1999, s. 4–7; R. Dieman, S. Bauer, *Development of Land Use in Rural Areas in East Germany Since 1989*, [w:] *Analysis of Landscape Dynamics-Driving Factors Related to Different Scales*, Leipzig-Halle 1993, s. 42–50; M. Wollkopf, *Agro-Structural Change Within the Former East-German/West-German Border Region of the New Federal States*, Lipsk 1995; W. Bayer, *Rechtsprobleme der Restrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen in den neuen Bundesländer nach 1989*, Berlin 2003, s. 32; J. Warbeck, *Die Umwandlung der DDR-Landwirtschaft im Prozeß der Deutschen Wiedervereinigung*, Frankfurt am Main 2001, s. 159; G. Wallbrecher, *Nutzungsverhältnisse bei ehemaligen LPGen und ihre Beendigung*, Köln, Berlin, Bonn, München, 1996; F. Theisen, W. Winkler, *Zehn Jahre Landwirtschaftsanpassungsgesetz*, Köln, Berlin, Bonn, München, 2001.

⁴ Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1491 z późn. zm.).

⁵ M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003, s. 50–53; A. Leopold, *Narodziny Agencji. 10 lat Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Agroprzemiany”, 2002 nr 2 (1,2), s. 5–6.

⁶ A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria”, Białystok 2005, t. 4, s. 7–30.

⁷ *Założenia i kierunki przekształceń ANR – maszynopis powielony ANR*, S. Kowalczyk (red.), Warszawa 2007, s. 4–5.

nieruchomości przez cudzoziemców. W tym zakresie swoboda obrotu kapitału – jako jedna z zasad funkcjonowania Wspólnoty w istotny sposób wpłynęła na kształt polskiego prawa. Wprowadzone zmiany w obrocie nieruchomościami rolnymi z jednej strony chronią nieruchomości rolne przed przeznaczaniem ich na inne cele, z drugiej ograniczają prawo własności nieruchomości, a także niekorzystnie wpływają na obrót nimi. Powoduje to nie tylko problemy prawne, ale również ekonomiczne poprzez stagnację, a niekiedy także spadek cen ziemi. Trudnością stają się przede wszystkim nieprecyzyjne postanowienia prawne oraz trudności dowodowe związane z wprowadzeniem odpowiednich przesłanek umożliwiających zbycie nieruchomości rolnej⁸. Zaangażowanie w obrót prywatnoprawny, czynnika publicznego, jakim była ANR niewątpliwie może chronić interesy publiczne, ale ogranicza wolny rynek oraz prawo własności nieruchomości. Dotyczy to przede wszystkim możliwości rozporządzania nieruchomościami rolnymi.

1 września 2017 r. zadania Agencji Nieruchomości Rolnych przejął Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa⁹. Problemy jakie pojawiają się z tą zmianą to nie tylko określenie realnego statusu prawnego Ośrodka, ale także konsekwencje wprowadzonych zmian dla stosunków własnościowych dotyczących nieruchomości rolnych. Samo powtórne powierzenie powiernictwa może wydawać się konstrukcją dość kontrowersyjną.

Wprowadzane w polskim prawie zmiany w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi wydają się korespondować z niedawnymi opiniami instytucji europejskich. To wzajemne przenikanie się swobody przepływu kapitału oraz ograniczeń w obrocie nieruchomościami może okazać się nie do pogodzenia. Obecne zasady gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa muszą być odczytywane w korespondencji z zasadami obrotu prywatnoprawnego oraz regulacjami europejskimi. Ta sfera działalności państwa staje się jedną z najważniejszych aktywności w polityce rolnej zmierzającej do zachowania rolnego charakteru nieruchomości.

Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych problemów prawnych wynikających z nowych regulacji dla zadań KOWR poprzez pryzmat prawnoporównawczych analiz funkcjonowania podobnych instytucji w Unii Europejskiej¹⁰.

Problematyka gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w większym stopniu dotyka przede wszystkim państw postkomunistycznych¹¹.

⁸ W. Ziętara, *Aktualne problemy przekształceń własnościowych w rolnictwie w Polsce*, [w:] *Restrukturyzacja mienia po państwowych gospodarstwach rolnych. Materiały konferencyjne*, Bnin 1994, s. 19–34.

⁹ Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 623) oraz ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. poz. 624).

¹⁰ A. Lichorowicz, *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)*, „Przegląd Prawa Rolnego”, 2008, nr 2(4), s. 29–50.

¹¹ A. Zadura, *Zarządzanie gruntami rolnymi w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2005, s. 47–48.

Dwa podobne przykłady NRD oraz PRL są do siebie zbliżone w sytuacji wyjściowej. Zastosowane instrumenty prawne oraz finansowe spowodowały, że w Niemczech problem zagospodarowania nieruchomości rolnych należących do państwa praktycznie nie istnieje w takiej skali jak w Polsce. Obecne konstrukcje prawne jak ograniczona, a nawet wstrzymana sprzedaż nieruchomości¹², wprowadzane i znoszone prawo pierwszeństwa w nabyciu, zmienianie unormowań dotyczących dzierżawy gruntów Skarbu Państwa¹³ nie sprzyjają racjonalnej polityce rolnej. Nie istnieje długofalowy pomysł na właściwe zagospodarowanie nieruchomości rolnych będących we władaniu państwa w Polsce. Podejmowane działania to albo efekt doraźnej sytuacji politycznej, albo jak zmiany wprowadzane po 1 maja 2016 r., odpowiedź na zmieniającą się sytuację prawną¹⁴.

Niewątpliwie potrzebna jest dyskusja o sposobie prowadzenia polityki rolnej w odniesieniu do nieruchomości rolnych będących we władaniu Skarbu Państwa. Likwidacja Agencji Nieruchomości Rolnych i powołanie w jej miejsce Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa nie mogą być uznane za projekt długofalowy. W Europie istnieją wyspecjalizowane instytucje, które zajmują się tylko problematyką nieruchomości rolnych, takie jak francuski SAFER, hiszpańska IRYDA, czy niemiecki BVVG. Przyjęte rozwiązania prawne po 1 września 2017 r. mogą się okazać nieskuteczne z uwagi na nowy kształt KOWR. Instytucja ta będzie zajmować się nie tylko nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ale także obrotem prywatnoprawnym w zakresie nieruchomości oraz działaniami na rynku rolnym¹⁵.

¹² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 585).

¹³ W. Ziętara, *Rola dzierżawy nieruchomości rolnych w procesie przemian struktury obszarowej gospodarstw rolniczych w Polsce*, „Roczniki Akademii Rolniczej” w Poznaniu, nr 268/1999, s. 267; idem; *Dzierżawa w Niemczech i Holandii*, [w:] *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, Warszawa, s. 43–52; R. Marks-Bielska, R. Kisiel, J. Danilczuk, *Dzierżawa jako podstawowa forma zagospodarowania popegeerowskiego mienia*, Olsztyn 2006; P. Czechowski, *Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich*, Materiały Seminarium pt. *Dzierżawa nieruchomości rolnych w świetle standardów europejskich*, Szczecin 1998.

¹⁴ A. Horodyński, *Porównanie prawnych zasad nabywania nieruchomości przez obcokrajowców w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Biuletyn Naukowy”, nr 25 (1/2005).

¹⁵ Zadania KOWR zgodnie z ustawą to „1) tworzenie oraz poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych; 2) tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; 3) restrukturyzacja oraz prywatyzacja mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze; 4) obrót nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolne; 5) administrowanie zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne; 6) zabezpieczenie majątku Skarbu Państwa; 7) inicjowanie prac urządzeniowo-rolnych; 8) popieranie organizowania na gruntach Skarbu Państwa gospodarstw rolnych; 9) wykonywanie praw z udziałów i akcji; 10) wsparcie działań na rzecz odnawialnych źródeł energii, w szczególności w rolnictwie; 11) monitorowanie: a) produkcji biogazu rolniczego, b) rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych, c) produkcji biopłynów; 12) gromadzenie informacji dotyczących istniejącej, będącej w budowie lub planowanej infrastruktury energetycznej służącej do wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego oraz biokomponentów, o których mowa w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. z 2017 r. poz. 285 i 624); 13) obsługa funduszy promocji pro-

Obrót nieruchomościami rolnymi w Europie i rola administracji państwowej w tym procesie została określona w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?¹⁶. Akt ten jest pewnym pomysłem na pozostawienie ziemi rolnej w rękach rolników, przy aktywnym udziale państw członkowskich. Udział ten wyeksponowany został już w pkt I Rezolucji, gdzie Parlament Europejski „przypomina, że kwestia gruntów, zarządzania nimi oraz przepisy dotyczące planowania przestrzennego leżą w kompetencji państw członkowskich; w związku z powyższym zachęca państwa członkowskie do lepszego uwzględnienia w prowadzonej przez nie polityce publicznej kwestii zachowania gruntów rolnych, zarządzania nimi i ich przekazywania”. Jest to potwierdzenie dla prowadzonej w Polsce polityki stosowania mechanizmów prawnych wpływających na zachowanie gruntów rolnych z ich przeznaczeniem na cele rolne. Z pewnością główny cel jakim jest utrzymanie konkurencyjnego i dochodowego rolnictwa powinien zachowywać standardy ochrony praw podmiotowych i nabytych. Nie powinien także ograniczać prawa rozporządzania własnością nieruchomości rolnych. Obecne regulacje krajowe w tym zakresie nie są precyzyjne. Nie istnieją także specjalistyczne regulacje dotyczące dzierżaw rolnych¹⁷. Ich rozproszenie na kilka regulacji jak Kodeks cywilny, ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, czy ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie sprzyjają rozwojowi tej formy korzystania z nieruchomości.

W pkt 11 cytowanej Rezolucji Parlament Europejski „przyznaje, że o ile polityka gruntowa leży zasadniczo w gestii państw członkowskich, mogą mieć na nią wpływ WPR lub odnośne obszary polityki, co z kolei wpływa poważnie na konkurencyjność gospodarstw rolnych na rynku wewnętrznym; jest zdania, że polityka gruntowa musi przyczyniać się do zapewnienia w stosownych ramach

duktów rolno-spożywczych; 14) gromadzenie, analiza i udostępnianie informacji dotyczących rynków produktów rolnych i żywnościowych; 15) opracowywanie i upowszechnianie informacji związanych z realizacją mechanizmów aktywnej polityki rolnej na rynkach produktów rolnych i żywnościowych; 16) prowadzenie działań promocyjnych i informacyjnych mających na celu promowanie produktów rolnych i żywnościowych, metod ich produkcji, a także systemów jakości produktów rolnych i żywnościowych, z wyłączeniem działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących rolnictwa i gospodarki żywnościowej realizowanych przez ministrów właściwych do spraw: rolnictwa, rynków rolnych, rybołówstwa lub rozwoju wsi; 17) wspieranie rozwoju współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą; 20) uczestnictwo, jako instytucja pośrednicząca i beneficjent, w realizacji programu operacyjnego Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (Dz. Urz. UE L 72 z 12.03.2014, str. 1)”.

¹⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0197+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL>.

¹⁷ W. Ziętała, *Dzierżawa jako podstawowy kierunek zagospodarowania mienia Skarbu Państwa w rolnictwie – kierunki i doświadczenia*, [w:] *Przemiany własnościowe w rolnictwie. Materiały konferencyjne*, Olsztyn 1993, s. 72–84; W. Wielicki, *Dzierżawa jako etap procesu restrukturyzacji gospodarstw wielkoobszarowych*, [w:] *Przemiany własnościowe w rolnictwie. Materiały konferencyjne*, Olsztyn 1993, s. 85–94.

dużego, sprawiedliwego i równego rozproszenia własności gruntów, dostępu do ziemi oraz statusu dzierżawy gruntu, ponieważ ma to bezpośredni wpływ na warunki życia i pracy oraz jakość życia na wsi; zwraca uwagę na ważną społecznie funkcję własności gruntu i zarządzania gruntami przez pokolenia, jako że likwidacja gospodarstw i miejsc pracy prowadzi do upadku tradycyjnego rolnictwa europejskiego oraz obszarów wiejskich, a przez to w perspektywie ogólnospołecznej skutkuje niepożądanymi zmianami strukturalnymi¹⁸. Problematyka obrotu nieruchomościami rolnymi, w tym nieruchomościami rolnymi będącymi własnością państwa wykracza daleko dalej niż typowe relacje związane z ograniczeniem własności i kształtowaniem rynku nieruchomości rolnych. Skutki podejmowanych w tym sektorze działań przynoszą efekty w sektorze zatrudnienia, sprzedaży produktów rolnych i żywnościowych, czy kwestiach społecznych. Każda działalność legislacyjna w tym zakresie powinna rozważać skutki wprowadzanych regulacji w powyższych aspektach. Wprowadzane zmiany wydają się nie spełniać wymogu szerokich konsultacji społecznych i powstawania norm prawnych w drodze konsensusu. W tym miejscu dokładnie można zaobserwować brak spójnego i jednolitego pomysłu na kształt nie tylko rynku nieruchomości rolnych, ale na kształt ustroju rolnego w Polsce.

Na zakończenie w pkt 14 Rezolucji Parlament Europejski „dostrzega znaczenie małych gospodarstw rodzinnych dla życia wiejskiego, ponieważ odgrywają one aktywną rolę w strukturze gospodarczej obszarów wiejskich poprzez zachowywanie dziedzictwa kulturowego i wiejskiego stylu życia, wspieranie życia społecznego na obszarach wiejskich, zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych, oprócz wytwarzania dostatecznej ilości zdrowej żywności wysokiej jakości, oraz poprzez zapewnianie dużego rozproszenia własności gruntów na tych obszarach; zwraca uwagę na problemy pojawiające się przy przekazywaniu gospodarstw z pokolenia na pokolenie, zwłaszcza kiedy gospodarstwo przechodzi w ręce innej rodziny, i wzywa państwa członkowskie do gromadzenia informacji o tych zjawiskach oraz do stworzenia ram prawnych pozwalających rozwiązywać takie problemy”. Należy zwrócić uwagę, że problematyka zmian pokoleniowych na wsi w kontekście obrotu nieruchomościami rolnymi nie jest szerzej poruszana w polskich regulacjach, poza prawem spadkowym w Kodeksie cywilnym i nielicznymi przepisami w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Wraz z końcem działania renty strukturalne z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich brakuje także skutecznych zachęt dla przekazywania gospodarstw rodzinnych w ręce młodych rolników. Nie sprzyja temu także zmniejszanie środków finansowych zarówno krajowych, jak i europejskich na rolnictwo.

Istnienie małych gospodarstw potrafiących utrzymać się na rynku z własnych dochodów przeciwstawiane jest funkcjonowaniu przedsiębiorstw rolnych¹⁸.

¹⁸ P. Czechowski, *Gospodarstwo a przedsiębiorstwo rolne*, [w:] *Prawo handlowe XXI wieku. Czas stabilizacji, ewolucji i rewolucji. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Okolskiego*, Warszawa 2010, s. 91–98; G. Steffen, *Stan i zmiany wielkości gospodarstw oraz organizacji dużych*

Dziś duże gospodarstwa rolne – powyżej 300 ha nie mogą się rozwijać poprzez nabywanie ziemi rolnej do zagospodarowania z uwagi na preferencje stosowane w odniesieniu do rolników indywidualnych. Ochrona ziemi przed nadmierną koncentracją, jako jeden z celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w dużym stopniu może spowodować stagnację wielkopowierzchniowych gospodarstw rolnych. Prowadzić to może do zwiększenia bezrobocia na terenach wiejskich. Podobnie zresztą przeciwdziałać koncentracji gruntów ma art. 28a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Wskazuje on, iż sprzedaż nieruchomości rolnej przez Krajowy Ośrodek może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych: będących własnością nabywcy nie przekroczy 300 ha oraz nabytych kiedykolwiek z Zasobu przez nabywcę nie przekroczy 300 ha. Takie rozwiązanie praktycznie uniemożliwia rozwój gospodarstw wielkopowierzchniowych. Może to istotnie wpłynąć na konkurencyjność polskiego rolnictwa.

Nowe regulacje związane z obrotem ziemią nie tylko stają się problemem dla dużych gospodarstw, ale także dla osób fizycznych, które by chciały zostać rolnikami i nabyć ziemię. Obecnie nabycie jest możliwe tylko przez rolników indywidualnych, a ci aby nimi być, muszą posiadać już nieruchomości rolne. Oznacza to, że osoba fizyczna, która nie jest rolnikiem indywidualnym, co do zasady nie będzie mogła nabyć nieruchomości rolnych w normalnej procedurze. Będzie to prowadziło do zamykania zawodu rolniczego na podmioty zewnętrzne, które chciałyby rozpocząć prowadzenie działalności rolniczej. Uzyskanie statusu rolnika indywidualnego, który byłby w stanie nabyć nieruchomości, dla osoby, która tym rolnikiem nie jest, wydaje się, jeżeli nie niemożliwe, to wysoce utrudnione. Poza tym organy administracji publicznej nie mają, poza pomocą ze środków europejskich, długoterminowych pomysłów zachęcających młodych ludzi do rozpoczęcia swojej aktywności na wsi.

Wprowadzone w 2016 r. zmiany w obrocie nieruchomościami oraz w 2017 r. w sposobie gospodarowania nimi powodują chaos prawny. Jego zobrazowaniem jest pewna dezorientacja chociażby notariuszy, którzy mają liczne problemy z uzyskaniem wszystkich dowodów na spełnienie wymagań związanych z nabyciem nieruchomości podczas zawieranych przed nimi transakcji.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa Krajowy Ośrodek gospodaruje Zasobem w drodze: w pierwszej kolejności wydzierżawienia albo sprzedaży nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych. Jest to istotna zmiana, która wskazuje na rozdysponowanie także nieruchomości państwowych tylko pośród rolników indywidualnych. Mało prawdopodobnym wydaje się wydzierżawienie lub sprzedaż nieruchomości rolnych osobom fizycznym niebędącym rolnikami indywidualnymi. Z jednej strony umacnia to pozycję ustrojową gospodarstwa

przedsiębiorstw rolniczych w starych i nowych krajach związkowych (landach) w Republice Federalnej Niemiec, „Roczniki Nauk Rolniczych”, 1997, seria G, t. 87, z. 1, s. 203–221.

rodzinnego, z drugiej, jak już podkreślałem, zamyka zawód rolniczy do istniejących już na rynku podmiotów. Ponadto należy zwrócić uwagę na kolejność sposobów rozdysponowywania nieruchomości rolnych będących własnością państwa. W cytowanym artykule wielokrotnie w tym zakresie zachodziły zmiany preferując restrukturyzację, sprzedaż, czy dzierżawę. Obecnie to dzierżawa wydaje się być najbardziej pożądanym stanem rozdysponowywania nieruchomości rolnych przez państwo.

Ponadto cytowany przepis przewiduje dotychczasowe sposoby gospodarowania nieruchomościami rolnymi, takie jak oddanie mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym; wniesienie mienia lub jego części do spółki; oddanie na czas oznaczony administratorowi całości lub części mienia w celu gospodarowania; przekazanie w zarząd czy zamiana nieruchomości. Istotnie zmodyfikowano sposób wykonywania każdego zagospodarowania poprzez obostrzenia dotyczące preferencji dla gospodarstw rodzinnych.

Trwałość prowadzonej działalności rolniczej na nabywanych nieruchomościach mają zagwarantować ustawowe zobowiązania nabywców nieruchomości do dziesięcioletniego zakazu ich zbywania pod groźbą ewentualnego zwrotu. Wydaje się to istotnym ograniczeniem prawa własności nieruchomości, wprowadzając de facto zakaz jej zbywania przez dość długi okres od jej nabycia. Takie rozwiązanie wpływa także niekorzystnie na rynek ziemi rolnej blokując na długie lata część nieruchomości, jako praktycznie wyjętych z realnego obrotu nieruchomościami rolnymi. Wątpliwym jest też, czy zapewnia to zachowanie trwałości warsztatu pracy rolnika, nawet tego, który sobie nie radzi z prowadzeniem działalności rolniczej.

Podsumowując powyższe rozważania wstępne należy stwierdzić, że obecnie brak jest długoterminowej polityki rolnej w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, a co za tym idzie kształtowania obrotu tymi nieruchomościami. Obecne rozwiązania, które wstrzymują ten obrót nie są pomysłem nowym, ale nie pozwalają na optymistyczne patrzenie w przyszłość, jeżeli chodzi o rozwój polskich gospodarstw rodzinnych. Kształtowanie ustroju rolnego przypomina dziś poszukiwanie rozwiązań na jego kształt drogą kolejnych eksperymentów prawnych. Trzeba podkreślić, że eksperymenty te przez ponad dwadzieścia lat były szybkie i niezbyt udane. Potrzeba dziś kompleksowej regulacji nabywania nieruchomości rolnych zarówno w sferze prawa prywatnego, jak i tych będących własnością państwa.

Zarysowane problemy prawne są tylko kilkoma przykładami szerszego problemu, jakim jest poszukiwanie kształtu ustroju rolnego w Polsce i wypełnienie normy wyrażonej w art. 23 Konstytucji. Określenie uprawnień dla rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne nie może być skoncentrowane tylko na określeniu ich relacji z nieruchomościami rolnymi. W tym zakresie potrzeba pełnej regulacji, która unormuje pozycję ustrojową rolnika w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych, dostępu do dóbr publicznych, sytuację podatkową, zakres

prowadzonej działalności itp. Ważne zagadnienia związane z nieruchomościami rolnymi i ich ochroną przed przeznaczaniem na cele nierolne nie mogą przesłaniać potrzeby precyzyjnych regulacji statusu rolnika.

Nierozwiązano kwestii reprivatyzacji w rolnictwie. Istniejące dla byłych właścicieli lub ich spadkobierców prawo pierwszeństwa w nabyciu zniesiono, nie proponując nic w zamian. Problem ten szybko nie zniknie. Wymaga on przyjęcia unormowań chociażby na wzór rozwiązań w zakresie mienia zabużańskiego¹⁹. Byli właściciele nieruchomości rolnych zgłaszają już i będą zgłaszać skuteczne roszczenia, których wartość jest do rzetelnego oszacowania. Problematykę tę rozwiązano w innych państwach europejskich dość szybko²⁰.

Przedstawione wybrane problemy prawne związane z gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa poprzez przyjęte regulacje związane są także z gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi będącymi w obrocie prywatnoprawnym. Bez wątplenia występujące trudności interpretacyjne nowych przepisów należy rozwiązać przez kompleksową regulację dotyczącą nieruchomości rolnych.

Literatura

- Bayer W., *Rechtsprobleme der Restrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen in den neuen Bundesländer nach 1989*, Berlin 2003.
- Bieranowski A., *Konstrukcja prawna Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa a stosunek powiernictwa*, „Rejent”, 1998, nr 7–8.
- Cichoń Z., Hermeliński W., *Sprawa mienia zabużańskiego przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu*, „Palestra”, 2003, nr 1–2.
- Czechowski P., *Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich*, [w:] *Materiały Seminarium pt. Dzierżawa nieruchomości rolnych w świetle standardów europejskich*, Szczecin 1998.
- Czechowski P., *Gospodarstwo a przedsiębiorstwo rolne*, [w:] *Prawo handlowe XXI wieku. Czas stabilizacji, ewolucji i rewolucji. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Okolskiego*, Warszawa 2010.
- Czechowski P., Moźdżeń-Marcinkowski M., *Ewolucja własności rolniczej Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria”, tom III/2002.
- Dieman R., Bauer S., *Development of Land Use in Rural Areas in East Germany Since 1989*, [w:] *Analysis of Landscape Dynamics-Driving Factors Related to Different Scales*, Leipzig-Halle 1993.

¹⁹ Z. Cichoń, W. Hermeliński, *Sprawa mienia zabużańskiego przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu*, „Palestra”, 2003, nr 1–2, s. 129–135.

²⁰ R. Kluger, *Szczególny przypadek Niemiec: reprivatyzacja w byłej Niemieckiej Republice Demokratycznej*, [w:] B. Błaszczuk, R. Woodward, W. Quaisser, *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich*, Warszawa 1998, s. 247; D. Szańca, *O koncepcji reprivatyzacji w kontekście orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Transformacje Prawa Prywatnego”, nr 1/2006, s. 95-111.

- Grykień S., *Transformacja rolnictwa na obszarze wschodnich Niemiec*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego”, nr 1/99.
- Horodyński A., *Porównanie prawnych zasad nabywania nieruchomości przez obcokrajowców w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Biuletyn Naukowy”, nr 25 (1/2005).
- Kluger R., *Szczególny przypadek Niemiec: reprywatyzacja w byłej Niemieckiej Republice Demokratycznej*, [w:] B. Błaszczyk, R. Woodward, W. Quaisser, *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich*, Warszawa 1998.
- Leopold A., *Narodziny Agencji. 10 lat Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Agroprzemiany”, 2002 nr 2 (1,2).
- Lichorowicz A., *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria”, Białystok 2005, t. 4.
- Lichorowicz A., *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawno-porównawczym)*, „Przegląd Prawa Rolnego”, 2008, nr 2(4).
- Marks-Bielska R., Kisiel R., Danilczuk J., *Dzierżawa jako podstawowa forma zagospodarowania popegeerowskiego mienia*, Olsztyn 2006.
- Możdżeń-Marcinkowski M., *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003.
- Quaisser W., *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech wschodnich: doświadczenia i wnioski dla Europy*, [w:] B. Błaszczyk, R. Woodward, W. Quaisser, *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich*, Warszawa 1998.
- Schöne J., *Frühling auf dem Lande? Die Kollektivierung der DDR-Landwirtschaft*, Berlin 2005.
- Steffen G., *Stan i zmiany wielkości gospodarstw oraz organizacji dużych przedsiębiorstw rolniczych w starych i nowych krajach związkowych (landach) w Republice Federalnej Niemiec*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, 1997, seria G, t. 87, z. 1.
- Szańca D., *O koncepcji reprywatyzacji w kontekście orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Transformacje Prawa Prywatnego”, nr 1/2006.
- Theisen F., Winkler W., *Zehn Jahre Landwirtschaftsanpassungsgesetz*, Köln, Berlin, Bonn, München, 2001.
- Wallbrecher G., *Nutzungsverhältnisse bei ehemaligen LPGen und ihre Beendigung*, Köln, Berlin, Bonn, München, 1996.
- Warbeck J., *Die Umwandlung der DDR-Landwirtschaft im Prozeß der Deutschen Wiedervereinigung*, Frankfurt am Main 2001.
- Wielicki W., *Dzierżawa jako etap procesu restrukturyzacji gospodarstw wielkoobszarowych*, [w:] *Przemiany własnościowe w rolnictwie. Materiały konferencyjne*, Olsztyn 1993.
- Wollkopf M., *Agro-Structural Change Within the Former East-German/West-German Border Region of the New Federal States*, Lipsk 1995.
- Zadura A., *Zarządzanie gruntami rolnymi w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2005.
- Założenia i kierunki przekształceń ANR – maszynopis powielony ANR*, S. Kowalczyk (red.), Warszawa 2007.

- Ziętara W., *Aktualne problemy przekształceń własnościowych w rolnictwie w Polsce*, [w:] *Restrukturyzacja mienia po państwowych gospodarstwach rolnych. Materiały konferencyjne*, Bonin 1994.
- Ziętara W., *Dzierżawa jako podstawowy kierunek zagospodarowania mienia Skarbu Państwa w rolnictwie – kierunki i doświadczenia*, [w:] *Przemiany własnościowe w rolnictwie. Materiały konferencyjne*, Olsztyn 1993.
- Ziętara W., *Dzierżawa w Niemczech i Holandii*, [w:] *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, Warszawa.
- Ziętara W., *Rola dzierżawy nieruchomości rolnych w procesie przemian struktury obszarowej gospodarstw rolniczych w Polsce*, „Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu”, nr 268/1999.
- Ziętara W., *Skutki przekształceń własnościowych w rolnictwie Wschodnich Krajów Związkowych Niemiec*, „Agroprzemiany”, nr 11/1999.
- Zinke O., *Die Transformation der DDR-Agrarverfassung in der Zeit von 1945 bis 1960/61. Die agrarpolitische Konzeption der SED sowie die ordnungspolitischen institutionellen und sozialökonomischen Auswirkungen der SED-Agrarpolitik*, Berlin 1999.

Streszczenie

Celem artykułu jest zarysowanie podstawowych problemów prawnych wynikających z wprowadzonych w 2017 r. regulacji związanych z likwidacją Agencji Nieruchomości Rolnych i powierzenia jej zadań Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa. Przeprowadzone zmiany oddziałują nie tylko na nieruchomości rolne Skarbu Państwa, ale na cały obrót nieruchomościami rolnymi, w tym przede wszystkim pomiędzy osobami prywatnymi. Rozważane problemy prawne wskazują na konieczność dalszych badań i analiz związanych nie tylko z gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi, ale z kształtowaniem ustroju rolnego.

Słowa kluczowe

gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, wsparcie rolnictwa, agencja rolna, nieruchomość rolna, obrót nieruchomościami rolnymi

The Treasury Agricultural Property Management after 1 September 2017 Abstract

The aim of the article is to outline the basic legal issues arising from the regulations introduced in 2017 related to the liquidation of Agricultural Property Agency and to entrust it with the National Center for Agricultural Support. The changes which has been done not only affect on the agricultural real estate of the State Treasury but also on the entire turnover of agricultural real estate, especially including trade between private individuals. The legal problems that have been discussed point to the necessity for further research and analysis related not only to the management of agricultural real estate, but also to the shaping of the agricultural system.

Keywords

agricultural property of the State Treasury management, agricultural support, agricultural agency, agricultural real estate, agricultural real estate turnover

Dr Izabela Hasińska

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu
Wydział Ekonomiczno- Społeczny

Z prawnej problematyki gospodarowania przedmiotem dzierżawy – uwagi na tle przepisów krajowych i unijnych (zagadnienia wybrane)

Wprowadzenie

Grunty rolne są najpopularniejszym przedmiotem dzierżawy. Znaczenie praktyczne dzierżawy gruntów rolnych wzrosło po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. W maju 2017 r. upłynęło trzynaście lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Ponadto, od 30 kwietnia 2016 r. obowiązuje ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹. Niniejszą ustawą na okres 5 lat wstrzymano sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Tym samym, z woli ustawodawcy ma się nie zmieniać status własnościowy państwowej ziemi rolnej, natomiast podstawowym sposobem jej zagospodarowania mają być korzystne dla rolników trwale dzierżawy. Dzierżawy te zapewniają również właścicielską kontrolę nad sposobem ich zagospodarowania². Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. ograniczyła³ obrót nieruchomościami rolnymi w Polsce również przez istotną nowelizację

¹ Dz.U. z 2016, poz. 585.

² R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, wyd. 5, Warszawa 2017, s. 25.

³ Wyjątki od stosowania ustawy zostały zawarte w jej art. 2 i obejmują 4 kategorie nieruchomości m.in. nieruchomości rolne do 2 ha.

zasadniczych ustaw regulujących obrót nieruchomościami. Należą do nich: Kodeks cywilny, ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴ czy też ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁵. To z kolei przyczyniło się do atrakcyjności alternatywnej metody w przedmiocie powiększania arealu gruntów rolnych, a wśród nich główną rolę przypisuje się dzierżawie. W aspekcie ekonomicznym obrót dzierżawny pełni te same funkcje co własnościowy. Finalnie prowadzi on do zorganizowania gospodarstwa rolnego jako jednostki produkcyjnej⁶. Zawieranie umów dzierżawy na grunty, które są w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa⁷ znajduje się w kompetencji Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa⁸. Należy zgodzić się z poglądem, iż obrót dzierżawny między producentami rolnymi zaczyna zyskiwać przewagę, co zbliża Polskę do zachodnioeuropejskich struktur rolnych⁹. Słusznie też zauważono w doktrynie, że dzierżawa stanowi instrument wykorzystywany przez ustawodawcę europejskiego do koncentracji gruntów rolnych, służący z jednej strony procesowi przyspieszenia procesu zmian generacyjnych w rolnictwie, a z drugiej mający ułatwić młodym rolnikom rozpoczęcie samodzielnej działalności rolniczej¹⁰. Pomimo to, instytucja dzierżawy gruntów rolnych na płaszczyźnie europejskiej nie została kompleksowo uregulowana. Jej regulację pozostawiono w dyspozycji poszczególnych państw członkowskich¹¹. Podkreślić też należy, że dzierżawcy mogą prowadzić działalność rolniczą w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na zasadach podobnych do tych, które dotyczą właścicieli gruntów rolnych. Tu wymienić trzeba możliwość korzystania ze środków finansowych z budżetu unijnego¹². Tym niemniej, w re-

⁴ Dz.U. 1991, nr 107 poz. 464 ze zm., omawiana zmiana została wprowadzona poprzez Dz.U. z 2016, poz. 1491.

⁵ Dz.U. 2003, nr 64, poz. 592 ze zm., omawiana zmiana została wprowadzona poprzez Dz.U. z 2016, poz. 2052.

⁶ S. Prutis [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 104.

⁷ Zwana dalej: ZWRSP.

⁸ Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa zwany dalej KOWR przejął z dniem 1 września 2017 r. (Dz.U. z 2017 poz. 624 zm.) kompetencje Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR), w tym zarząd ZWRSP i realizację zadań dotyczących tego zasobu na dotychczasowych zasadach określonych w przepisach o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. KOWR odpowiada za politykę rolną, a szczególnie w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, zadań wynikających z paktu dla obszarów wiejskich w zakresie marketingu rolniczego, budowy systemu wsparcia dla odnawialnych źródeł energii oraz nadzoru właścicielskiego nad spółkami o szczególnym znaczeniu dla gospodarki.

⁹ A. Lichorowicz, *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 63 i n.

¹⁰ A. Suchoń, *Jeszcze o potrzebie uregulowania dzierżawy rolniczej w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 244 i n.

¹¹ P. Czechowski, A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich*, „Podatki i Prawo Gospodarcze Unii Europejskiej” 1999, z. 6, s. 2 i n.

¹² A. Suchoń, *Dzierżawa gruntów rolnych w obcych systemach prawnych – wybrane zagadnienia*, „Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu”, Poznań 2006, t. CCCLXXVII, s. 204.

gulacjach zachodnioeuropejskich widoczne są tendencje w kierunku rodzinnych dzierżaw rolnych, w ramach których dominuje osobista praca rolnika i członków jego gospodarstwa domowego. Wypada także wspomnieć, że ceny gruntów co roku podlegają zwiększeniu, dla większości rodzimych rolników stanowi to barierę w ich nabyciu. Natomiast zawierając umowę dzierżawy, rolnik z jednej strony może zwiększać efektywność działalności rolnej, a z drugiej skorzystać z pomocy unijnej.

Powszechnie też na dzierżawionych gruntach realizowane są rozmaite programy rolno-środowiskowe, które stanowią finansowe wsparcie dla rolników gospodarujących w sposób tradycyjny i przyjazny dla środowiska. Należy zaznaczyć, iż kwestia prośrodowiskowa jest aktualnie jednym z ważniejszych zagadnień prawa rolnego¹³. Tymczasem uzyskanie wsparcia obwarowane jest szeregiem wymogów w zakresie gospodarki rolnej na objętych nim terenach¹⁴. W praktyce na tym tle niejednokrotnie dochodzi do kolizji między kryteriami stawianymi przez przepisy unijne a przyjmowanym przez wydzierżawiającego pojęciem należytej dbałości o powierzone mienie. Tym samym zaznaczyć należy, iż często przekazywane w dzierżawę grunty są zdewastowane rolniczo, stanowią podmokłe tereny z zaniedbanymi rowami melioracyjnymi, od wielu lat niewykasane, porośnięte samosiejkami i systematycznie wycinane przez okolicznych mieszkańców dla celów opałowych. Doprowadzenie takiego terenu do rolniczego użytkowania, zalecane przez wydzierżawiającego, niekiedy pozostaje w opozycji z warunkami realizacji programu rolno-środowiskowego, którego celem jest głównie ekologizacja produkcji rolnej. Natomiast niedokończenie rekultywacji może doprowadzić do wypowiedzenia umowy dzierżawy.

Podjęcie niniejszych rozważań uzasadniają zarówno względy teoretyczne jak i praktyczne. Przede wszystkim wskazać należy, iż według nakazu ustawodawcy i tym samym typowych postanowień zawieranych w umowach dzierżawy, dzierżawca powinien swoje prawo do używania przedmiotu dzierżawy i pobierania pożytków wykonywać zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki. Pomimo to nie została sformułowana ani ustawowa definicja tego terminu ani też wiążące wyjaśnienie o jakie wymogi prawidłowej gospodarki chodzi. Problem ten znany jest zarówno przedstawicielom doktryny jak i praktyki i to od wielu lat, jednakże nie doczekał się rozwiązania. Tymczasem po wejściu Polski do Unii Europejskiej na dzierżawionych gruntach realizowane są również programy rolno-środowiskowe, które z kolei mają służyć ekorozwojowi i zapewnić integrację rozwoju gospodarki rolnej z ochroną środowiska. To z kolei może doprowadzić do sytuacji, w ramach której np. wydzierżawiający zaleci dzierżawcy usunięcie korzeni po wyciętych drzewach, natomiast usunięcie korzeni

¹³ R. Budzinowski, *Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 13 i n.

¹⁴ W. Czubak, W. Poczta, A. Sadowski, *Wpływ proponowanej reformy dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa*, „Więś i Rolnictwo” 2011, nr 4, s. 61 i n.

spowoduje zdegradowanie łąki i finalnie odmowę przyznania dopłaty w ramach realizowanego na niej programu. Natomiast nie usunięcie korzeni może zostać uznane przez wydierżawiającego za używanie gruntu niezgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki i spowoduje wypowiedzenie umowy dzierżawy. Różnorodność poglądów, wobec milczenia ustawodawcy, niejednokrotnie wywołuje długoletnie spory sądowe w omawianym temacie. Mając to na uwadze, tytułem wprowadzenia zasadne wydaje się przeanalizowanie zarówno samego pojęcia dzierżawy, uczestnictwa w programach rolno-środowiskowych, procedury wykonywania dzierżawy nieruchomości rolnych, ze szczególnym uwzględnieniem gruntów państwowych, a dalej aktualnego dorobku w zakresie ujmowania zasad prawidłowej gospodarki. Istotne pozostaje również wskazanie na wymogi związane z pozyskaniem środków unijnych w ramach dostępnych programów wsparcia dla rolnictwa. Dopiero, na tej podstawie będzie możliwe sformułowanie oceny. Z uwagi na ograniczone ramy artykułu, niniejsze rozważania mają charakter bardziej syntetyczny, a analizie zostaną poddane jedynie wybrane aspekty podjętego tematu.

Pojęcie dzierżawy w Kodeksie cywilnym

Polski ustawodawca dość ramowo reguluje umowę dzierżawy w art. 693-709 k.c. Natomiast w kwestiach nieuregulowanych we wskazanych przepisach odsyła do odpowiedniego zastosowania przepisów 659-692 k.c. regulujących stosunek najmu. Tym niemniej, zasadnicza różnica między dzierżawą a najmem polega na tym, iż w ramach dzierżawy dzierżawca ma uprawnienie nie tylko do używania przedmiotu dzierżawy, ale i do pobierania pożytków. Sama umowa dzierżawy to umowa nazwa, dwustronnie zobowiązująca, wzajemna i dochodząca do skutku w efekcie konsensusu. W swojej istocie polega ona na odpłatnym¹⁵ udostępnieniu innej osobie prawa lub rzeczy, tym samym nie przenosi własności. Stosownie do treści art. 693 k.c. poprzez umowę dzierżawy wydierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz lub prawo do używania i pobierania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydierżawiającemu czynsz. Przepis art. 693 § 1 k.c. określa tylko pewien normatywny typ stosunku prawnego, a odejście od tego modelu i ukształtowanie stosunku prawnego w inny sposób nie powoduje nieważności umowy dzierżawy, lecz zawarcie innej umowy niż dzierżawa w ujęciu przepisów Kodeksu cywilnego¹⁶. Zgodnie z art. 696 k.c. dzierżawca powinien swoje prawo do używania przedmiotu dzierżawy i pobierania pożytków wykonywać zgodnie

¹⁵ Zob. szerzej na temat odpłatności dzierżawy A. Lichorowicz, P. Blajer, *Dzierżawa gruntów rolnych*, [w:] P. Czechowski (red.) *Prawo rolne*, Warszawa 2011, s. 253; A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 8, J. Panowicz-Lipska (red.), Warszawa 2004, s. 119–121.

¹⁶ Wyrok SN z 4 października 2007 r., sygn. V CSK 167/07, SIP Legalis nr 162641.

z wymaganiami prawidłowej gospodarki. Zgodnie z art. 705 k.c. po zakończeniu dzierżawy dzierżawca obowiązany jest, w braku odmiennej umowy, zwrócić przedmiot dzierżawy w takim stanie, w jakim powinien się znajdować stosownie do przepisów o wykonywaniu dzierżawy. Uszczegółowienie praw i obowiązków zazwyczaj zawarte jest już w indywidualnych umowach, w szczególności zaś taka umowa powinna regulować przypadki, w których wydzierżawiający może na podstawie jednostronnego oświadczenia woli o charakterze prawo kształtującym rozwiązać umowę dzierżawy.

Umowa dzierżawy zawierana jest między wydzierżawiającym a dzierżawcą. Ustawodawca w Kodeksie cywilnym nie określa żadnych wymagań i nie wprowadza żadnych ograniczeń w zakresie stron tego stosunku. Wydzierżawiającym może być zarówno właściciel gruntu jak i jego posiadacz i to zarówno samoistny jak i zależny. Ważne jest aby zobowiązał się tylko do oddania gruntu do wyłącznego korzystania dzierżawcy¹⁷. Poprzez zawarcie umowy dzierżawy, dzierżawca staje się posiadaczem zależnym rzeczy oddanej mu przez wydzierżawiającego. Podkreślić należy, iż to uzyskanie przez dzierżawcę władztwa nad rzeczą, i to w formie naturalnej dla prowadzenia bezpośredniej działalności produkcyjnej jest celem tego stosunku prawnego¹⁸. Natomiast do podstawowych obowiązków dzierżawcy należą: uiszczanie czynszu dzierżawnego w umówionym terminie; wykonywanie dzierżawy według zasad prawidłowej gospodarki i dokonywanie napraw niezbędnych do zachowania przedmiotu dzierżawy w stanie nie pogorszonym; niezmiennianie przeznaczenia przedmiotu dzierżawy chyba, że wydzierżawiający wyraził zgodę na taką zmianę; bez zgody wydzierżawiającego dzierżawca nie może też oddać przedmiotu dzierżawy osobie trzeciej do bezpłatnego używania lub też go poddzierżawić. Po zakończeniu dzierżawy, dzierżawca zobowiązany jest zwrócić wydzierżawiającemu przedmiot dzierżawy w stanie nie pogorszonym po całkowitym rozliczeniu. Na dzierżawcy spoczywa też obowiązek usunięcia wad przedmiotu dzierżawy¹⁹.

Zasadniczym uprawnieniem wynikającym z zawartej umowy jest prawo do korzystania z rzeczy i pobierania pożytków. Pożytki z przedmiotu dzierżawy mogą mieć charakter zarówno naturalnych jak i cywilnych pozyskiwanych z rzeczy bądź pożytków, które to prawo przynosi. Stosownie do treści art. 53 k.c. pożytkami naturalnymi rzeczy są jej plody i inne odłączone od niej części składowe, o ile według zasad prawidłowej gospodarki stanowią normalny dochód z rzeczy. Pożytkami cywilnymi rzeczy są dochody, które rzecz przynosi na podstawie stosunku prawnego. Tytułem przykładu wskazać można, iż dla oceny, czy drewno pozyskane na skutek wycięcia drzew rosnących na nie-

¹⁷ W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975, s. 62.

¹⁸ A. Stelmachowski, *Istota i funkcje posiadania*, Warszawa 1958, s. 149.

¹⁹ M. Król, *Niesformalizowana dzierżawa gruntów rolnych w Polsce – ramy prawne i skutki praktyczne*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2012, s. 3.

ruchomości stanowiącej las może być uznane za jej pożytek naturalny, istotne znaczenie mają konkretne okoliczności, w jakich doszło do wycinki drzew. Nie mieści się w pojęciu pożytków drewno pochodzące z drzew wykarczowanych w związku ze zmianą charakteru działki leśnej. Tak samo trzeba ocenić sytuację, w której doszło do zdewastowania lasu przez rabunkowe wykarczowanie drzew wyłącznie w celu uzyskania korzyści majątkowej. Jeżeli natomiast dokonywanie wycinki drzew odbywało się według zasad prawidłowej gospodarki leśnej, w ramach której dokonuje się planowej wycinki oraz nowych nasadzeń, drewno uzyskane z wyciętych drzew trzeba uznać za pożytek naturalny w rozumieniu art. 53 § 1 k.c.²⁰. Należy w tym miejscu, choć marginalnie zaznaczyć, iż z racji posiadania rzeczy dzierżawca może skarżyć osobę trzecią naruszającą jego posiadanie nie tylko o przywrócenie stanu poprzedniego ale także o zwrot pożytków, które osoba ta zabrała²¹.

Procedura zawarcia umowy dzierżawy państwowych gruntów rolnych

Problematyka dzierżawy gruntów rolnych wykracza poza ramy Kodeksu cywilnego. Znajdują do niej zastosowanie również przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o kształtowaniu ustroju rolnego. W tym zakresie wskazać trzeba, że obrót nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolne należy do kompetencji KOWR, który wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne. Należy zgodzić się z poglądem, iż na pierwsze miejsce w sferze gospodarowania gruntami wysuwa się ich dzierżawa²².

Umowa dzierżawy gruntów rolnych wchodzących w skład ZWRSP jest umową wzajemną, w której wydzierżawiający (KOWR) zobowiązuje się oddać dzierżawcy prawo do używania nieruchomości i pobierania pożytków na czas oznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić umówiony czynsz. Umowa zawierana jest zasadniczo po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego. Tu jednak wskazać należy, iż ustawodawca przewidział możliwość zawarcia kolejnej umowy z dotychczasowym dzierżawcą bez przeprowadzenia przetargu. Stosownie bowiem do treści art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa procedury przetargowej nie stosuje się m.in. wówczas, gdy dotychczasowy dzierżawca

²⁰ Wyrok SN z 10 października 2014 r., sygn. III CSK 238/13, OSNC 2015, nr 10, poz. 117.

²¹ Wyrok SN z 5 października 1967 r., sygn. I CR 243/67, SIP Legalis nr 13226.

²² P. Czechowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 79.

złożył Krajowemu Ośrodkowi oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z Krajowym Ośrodkiem, z tym że czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy. Wskazany przepis nie nakłada jednak na KOWR obowiązku złożenia oferty dotychczasowemu dzierżawcy i uwzględnienia go przy planowaniu dalszych czynności w zakresie gospodarowania dzierżawioną przez niego nieruchomością, już po zakończeniu tej umowy²³.

Niezależnie od czasu na jaki zawierana jest umowa dzierżawy nieruchomości rolnej, wydanie nieruchomości w dzierżawę następuje po podpisaniu umowy i wymaga protokołu zdawczo-odbiorczego. W protokole tym należy dokładnie opisać stan przedmiotu dzierżawy, w tym załączyć dokumentację fotograficzną przedstawiającą stan nieruchomości. Zawarcie umowy dzierżawy wywołuje powstanie czynności prawnej, z której wynikają określone zobowiązania stron. Kontrola realizacji zobowiązań umownych przyjętych przez dzierżawcę powinna zostać objęta nadzorem właścicielskim²⁴. W typowych umowach dzierżawy gruntów rolnych ich dzierżawcy zobowiązują się do:

- używania przedmiotu dzierżawy zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki i zasadniczo nie zmieniania przeznaczenia całości lub części przedmiotu dzierżawy bez zgody wydzierżawiającego wyrażonej na piśmie,
- niedokonywania działań, które mogłyby doprowadzić do zniszczenia lub uszkodzenia zadrzewień, stosownie do przepisów o ochronie środowiska, tym samym usuwanie drzew i krzewów wymaga zezwolenia organów gminy, po uzyskaniu zgody wydzierżawiającego, w której określone będą m.in. warunki wzajemnego rozliczenia z tytułu pozyskania drewna,
- niezwłocznego powiadamiania właściwych organów o zauważonych zanieczyszczeniach dzierżawionej nieruchomości lub innych działaniach mogących niekorzystnie zmieniać warunki środowiskowe,
- przedstawienia na wezwanie wydzierżawiającego informacji o swojej sytuacji finansowo-majątkowej,
- informowania o zmianie adresu,
- używania przedmiotu dzierżawy zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa,
- utrzymania na własny koszt przedmiotu dzierżawy w taki sposób, aby jego poszczególne składniki nie ulegały pogorszeniu, z wyjątkiem pogorszenia wynikającego z normalnego zużycia rzeczy,
- po zakończeniu dzierżawy do zwrotu wydzierżawiającemu przedmiot dzierżawy w stanie niepogorszonym z wyjątkiem pogorszenia wynikającego z normalnego zużycia rzeczy.

²³ Zob. wyrok SA w Szczecinie z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. I ACa 541/10, „OSA w Szczecinie” z 2011, nr 2, poz. 7.

²⁴ Por. zarządzenie nr 47/2016 Prezesa ANR w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości z ZWRSP z dnia 30 listopada 2016 r., http://www.anr.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=0c392ae7-a23c-4f8f-b469-c3fc7b2dee74&groupId=84157 (dostęp 31/08.2017).

W razie stwierdzenia przez wydzierżawiającego naruszeń postanowień umowy, może on przedstawić dzierżawcy w terminie 7 dni od ostatniego dnia oględzin przedmiotu dzierżawy, pisemne uwagi. W takiej sytuacji dzierżawca w określonym terminie zobowiązany jest do złożenia pisemnych wyjaśnień w sprawie przedstawionych uwag. Natomiast jeżeli dzierżawca używa niezgodnie z obowiązkami przyjętymi w umowie, a także jeżeli bez zgody wydzierżawiającego odda część nieruchomości do używania innym osobom, wydzierżawiający może rozwiązać umowę przez jednostronne oświadczenie woli ze skutkiem natychmiastowym. Wówczas taka nieruchomość powinna być odebrana niezwłocznie. Jednakże, kiedy na przedmiocie dzierżawy znajduje się majątek obrotowy i ruchome środki trwale dotychczasowego dzierżawcy, a ich niezwłoczne usunięcie mogłoby wywołać szkodę dla zainteresowanego, to termin wydania nieruchomości może być przedłużony, nie dłuższy jednak niż 3 miesiące.

Dzierżawca jako beneficjent funduszy unijnych

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej umożliwiło wprowadzenie instrumentów wspólnej polityki rolnej co z kolei stworzyło dla sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich nową gospodarczą i społeczną jakość funkcjonowania. Z kolei stosowane przed 2004 r. krajowe instrumenty wsparcia w rolnictwie zostały dostosowane do zasad obowiązujących na jednolitym rynku europejskim²⁵. Integracja z Unią Europejską spowodowała m.in. napływ funduszy unijnych i związany z nim wzrost krajowych wydatków budżetowych na rolnictwo, rynki rolne i rozwój wsi. Pozyskane środki zasiły budżety rolników i innych beneficjentów²⁶. Podmiotem uprawnionym jest również dzierżawca. Może on bowiem jako posiadacz zależny gruntów rolnych, pozyskać środki w ramach płatności bezpośrednich jak również w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich²⁷.

Płatności bezpośrednie przyznawane są co roku tym posiadaczom gospodarstw rolnych, którzy prowadzą działalność rolniczą na co najmniej 1 ha użytków rolnych oraz utrzymują go w dobrej kulturze rolnej. Zgodnie z definicją²⁸ za posiadacza gospodarstwa rolnego uważa się właściciela, dzierżawcę, użyt-

²⁵ M. Orlykovskiy, L. Wicki, *Polityka i programy wsparcia rolnictwa w warunkach stowarzyszenia i członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Wnioski dla Ukrainy*, Warszawa 2016, s. 5.

²⁶ Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 50–60.

²⁷ Zob. szerzej T. Kurowska, *Założenia konstrukcyjne umowy przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII; D. Łobos-Kotowska, *Umowa Przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a inne podobne umowy*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X; S. Prutis, *Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII.

²⁸ <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/platnosci-bezposrednie/wazne-definicje.html> (dostęp 31.08.2017).

kownika bądź osobę mającą inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą. Płatności te przysługują faktycznemu użytkownikowi, który rzeczywiście wykonuje wszelkie czynności niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa, a mogą nimi być tak działania organizacyjne, kierownicze, jak i osobiste zaangażowanie w bezpośrednim wykonywaniu pracy fizycznej w gospodarstwie. Z kolei prowadzenie działalności rolniczej nie musi polegać tylko na „własnoręcznym” prowadzeniu prac polowych. Obejmuje ono także: swobodne decydowanie o tym, jakie rośliny uprawiać, jakich należy dokonywać zabiegów agrotechnicznych, zbieranie samodzielnie bądź przy udziale innych osób plonów, itp. Prowadzenie działalności rolniczej rozumiane jest jako dokonywanie nakładów i czerpanie ewentualnych korzyści.

Warto też zaznaczyć, iż opracowanie aktualnego Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 nastąpiło na podstawie przepisów Unii Europejskiej, a szczególności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005²⁹ oraz aktów delegowanych i wykonawczych Komisji Europejskiej. Na mocy przepisów europejskich, Program ten został dopasowany do całościowego systemu polityki rozwoju kraju, w tym w szczególności poprzez mechanizm Umowy Partnerstwa. Określa ona strategię wykorzystania środków unijnych na rzecz realizacji wspólnych dla UE celów określonych w unijnej strategii wzrostu „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Jednocześnie uwzględnia potrzeby rozwojowe danego państwa członkowskiego. Do zasadniczych celów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 należą: poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich³⁰.

Należy dodać, że objęcie danego obszaru programem pomocowym pociąga za sobą daleko idące skutki, także w zakresie gospodarki rolnej. Rolnik ubiegający się o płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych płatności realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 – działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne, rolnictwo ekologiczne, płatności do obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami musi spełnić podstawowe wymagania w zakresie zarządzania, wynikających z prawa unijnego, określonych w załączniku Nr II do Rozporządzenia Rady (WE) nr 1306/2013 dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94,

²⁹ Dz.U. (UE) L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 487.

³⁰ <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020> (dostęp 31.08.2017).

(WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 tj.³¹. Tytułem przykładu: objęcie terenu projektem Natura 2000 zasadniczo ogranicza sposób użytkowania gruntu. Zgodnie z prawem unijnym wykorzystanie środków unijnych na takich terenach ma doprowadzić m.in. do poprawy struktury krajobrazu w kierunku tworzenia łąk i zadrzewień śródpolnych, zwiększenia areалу łąk i przestawianie gospodarki rolnej na kośno-pastwiskową, wzrostu bioróżnorodności krajobrazowej i gatunkowej, zachowania gospodarki ekstensywnej. Z kolei w ramach zaleceń unijnych przestawienie intensywnej gospodarki rolnej na ekstensywną ma przynieść następujące korzyści: zahamowanie degradacji środowiska, cenne przyrodniczo łąki nie będą ulegać dalszemu grądowaniu, spadek ilości zanieczyszczeń pochodzenia rolniczego, podniesienie walorów rekreacyjno-turystycznych obszarów, zachowanie torfowisk, łągów, zarośli wierzbowych na terenach podmokłych i przyrzecznych³². Realizacja programu rolno-środowiskowego na terenie nim objętym wyklucza również wałowanie, bronowanie i nawożenie. Instytucją kontrolującą jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W sytuacji stwierdzenia „drobnej niezgodności” rolnik powinien podjąć niezwłocznie działania zmierzającego do jej usunięcia, nie później jednak niż w terminie określonym w raporcie z czynności kontrolnych. W razie braku usunięcia niezgodności w wyznaczonym terminie, stosuje się wstecznie zmniejszenie płatności.

Czas trwania dzierżawy państwowych gruntów rolnych a uczestnictwo w programach rolno-środowiskowych

Z uwagi na powszechne uczestnictwo dzierżawców w dostępnych programach rolno-środowiskowych i dostosowywania sposobu gospodarowania gruntu do ich wymagań, istotne znaczenia ma także czas trwania umowy dzierżawy. W tym zakresie wskazać należy, iż umowa dzierżawy może zostać zawarta tak na czas oznaczony jak i nieoznaczony. Na gruncie Kodeksu cywilnego strony mogą dowolnie oznaczyć czas na jaki zawierają taką umowę. Umowę dzierżawy zawartą na czas nieoznaczony można wypowiedzieć w każdym czasie z zachowaniem umownych lub ustawowych terminów wypowiedzenia. Natomiast umowa zawarta na czas oznaczony może być wypowiedziana przez strony z zachowaniem terminów wypowiedzenia. Nie ma przeszkód, aby strony wprowadziły do umowy dzierżawy, również zawartej na czas oznaczony, możliwość jej

³¹ Dz.U. (UE) L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 549.

³² Zob. szerzej A. Niewiadomski, *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI, s. 293–304; M. Staniak, *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w aspekcie środowiskowym*, „Woda-środowisko-obszary wiejskie” 2009, t. 9, z. 3, s.187–194.

wypowiedzenia w razie zajścia określonej w tej umowie przyczyny³³. Wypada jednak wskazać na pewne ograniczenia w zakresie swobody w oznaczeniu czasu trwania dzierżawy. Takie ograniczenie zostało zawarte w art. 695 § 1 k.c., zgodnie z którym dzierżawę zawartą na czas oznaczony dłuższy niż lat 30 poczytuje się po upływie tego terminu za zawartą na czas nieoznaczony. Tym samym, ustawodawca dąży do ustabilizowania pozycji dzierżawcy, w szczególności sprzyja racjonalnej gospodarce długoletniej na cudzym gruncie³⁴. Zaznaczyć należy, iż powyższe zasady ulegają istotnej modyfikacji przy dzierżawach państwowych gruntów rolnych.

Z kolei co do czasu na jaki może zostać zawarta umowa dzierżawy nieruchomości ZWRSP to wskazać należy, iż umowy te zawierane są na czas oznaczony. Jednakże już w tym momencie zaznaczyć należy, iż czas jej trwania może być modyfikowany np. ze względu na uczestnictwo dzierżawcy w programach rolno-środowiskowych. Ze względu na przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa łączny okres trwania umowy dzierżawy nie może przekroczyć 30 lat. Upływ wskazanego okresu ma ten skutek, że umowa staje się *ex lege* umową zawartą na czas nieoznaczony. Przy czym nadal będą do niej miały zastosowanie przepisy rozdziału 8 (pt. Oddanie mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania) ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, z tym zastrzeżeniem, że strony będą mogły ją rozwiązać według zasad zawartych w Kodeksie cywilnym³⁵. Jednakże stosowanie do treści art. 38a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, mienie wchodzące w skład ZWRSP może być wdzierżawiane lub wynajmowane osobom fizycznym lub prawnym z zapewnieniem dzierżawcy lub najemcy prawa kupna przedmiotu dzierżawy lub najmu najpóźniej z upływem okresu, na jaki została zawarta umowa. Zazwyczaj dzierżawcy zainteresowani są możliwie długim czasem dzierżawienia gruntów. Wiąże się to z jednej strony z uprawnieniem dzierżawcy do pozyskania środków unijnych, a z drugiej ma znaczenie inwestycyjne³⁶. Okres dzierżawy powinien więc uwzględniać możliwość udziału zainteresowanego w dostępnych programach finansowanych albo współfinansowanych ze środków pomocowych. Tym nie mniej, długość okresu dzierżawy zależy od charakteru i przeznaczenia nieruchomości. Przy ustaleniu daty wygaśnięcia umowy powinno uwzględniać się termin zakończenia zbiorów i określonego cyklu produkcyjnego.

W sytuacji, gdy dzierżawca chce dalej kontynuować dzierżawę powinien on złożyć w KOWR oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości

³³ Wyrok SN z dnia 22 stycznia 1998 r., sygn. III CKN 365/97, „OSNC” z 1998, nr 9, poz. 144, s. 75.

³⁴ Zob. wyrok SA w Szczecinie z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. I ACa 768/12, SIP Legails nr 1213748.

³⁵ Zob. zarządzenie nr 47/2016 Prezesa ANR w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości z ZWRSP z dnia 30 listopada 2016 r., s. 6.

³⁶ A. Suchoń, *Z prawnej problematyki czasu trwania dzierżawy w prawie polskim oraz wybranych krajów Europy Zachodniej*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 233.

ści, najpóźniej na 3 miesiące przed zakończeniem umowy dzierżawy. Warunkiem przedłużenia umowy jest również prawidłowe wywiązywanie się dzierżawcy z zobowiązań zawartych w umowie dzierżawy, w tym prowadzenia przez wnioskującego racjonalnej gospodarki rolnej na dzierżawionej nieruchomości. W przypadku, kiedy przedłużenie umowy dzierżawy podyktowane jest zamiarem uczestnictwa czy też uczestnictwem w programach pomocowych, w umowie należy zamieścić postanowienie umożliwiające wydzierżawiającemu wcześniejsze rozwiązanie umowy poprzez jednostronne oświadczenie woli, wówczas gdy dzierżawca zrezygnuje z uczestnictwa w danym programie, nienabędzie prawa do jego realizacji bądź je utraci. W sytuacji, kiedy dzierżawca uczestniczy w programach rolno-środowiskowych, okres dzierżawy może zostać wydłużony na czas niezbędny do realizacji lub dokończenia tego programu. W celu udokumentowania swojego uczestnictwa, dzierżawca powinien przedłożyć decyzję o przyznaniu płatności rolno-środowiskowej wraz z kopią wniosku o przyznanie płatności i kopią planu rolno-środowiskowego. Jeżeli na dzień złożenia wniosku o przedłużenie nie ma jeszcze takiej decyzji, wówczas powinien przedłożyć wniosek o przyznanie płatności wraz z kopią planu rolno-środowiskowego lub zaświadczenie o objęciu danym programem gruntów będących w dzierżawie.

Jeśli chodzi o rozwiązanie umowy dzierżawy, to zasadniczo umowa dzierżawy zawarta na czas oznaczony nie może zostać rozwiązana przed upływem okresu na jaki została zawarta poprzez złożenie przez dzierżawcę lub wydzierżawiającego jednostronnego oświadczenia woli. Jednakże zasada ta nie obowiązuje, w sytuacji, kiedy w umowie zostały określone przypadki w których strony mogą skorzystać z tego uprawnienia jak również możliwość tą przewidują obowiązujące przepisy prawa. Wpada też podkreślić, że rozwiązanie umowy dzierżawy poprzez jednostronne oświadczenie woli przez KOWR jako wydzierżawiającego może nastąpić jedynie z przyczyn wymienionych w umowie. Niejednokrotnie w uznaniu wydzierżawiającego przyczynę taką stanowi użytkowanie gruntu niezgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki.

Zasady prawidłowej gospodarki przedmiotem dzierżawy

Mając na uwadze powyższe można zauważyć, iż wielokrotnie pojęciu dzierżawy towarzyszy pojęcie zasad prawidłowej gospodarki. Zagadnienie to występuje zarówno w prawie unijnym jak i krajowym. To, np. od prawidłowej gospodarki zależy pozyskanie funduszy unijnych, a używanie gruntu niezgodnie z tymi zasadami może wywołać jednostronne wypowiedzenie umowy. Jednakże ustawodawca w Kodeksie cywilnym nie definiuje pojęcia prawidłowej gospodarki. W art. 696 k.c. stanowi, że dzierżawca powinien wykonywać swoje prawo zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki i nie może zmieniać

przeznaczenia przedmiotu dzierżawy bez zgody wydzierżawiającego. Brakuje też ustawowego doprecyzowania wymogów stawianych dzierżawcy. Tak samo w art. 53, 213 i 256 k.c. ustawodawca odsyła do zasad prawidłowej gospodarki bez bliższego objaśnienia tego pojęcia³⁷. Tymczasem z prowadzeniem prawidłowej gospodarki łączy się istotna dla polskiego modelu dzierżawy kwestia, a mianowicie nakładów na przedmiot dzierżawy. Słusznie podniesiono w doktrynie, że zapewnienie dzierżawcy swobody prowadzenia działalności gospodarczej na przedmiocie dzierżawy raczej skłania do szerokiego ujmowania uprawnień dzierżawcy w tym zakresie, a dotyczy to głównie dzierżaw długoterminowych. Tendencja taka widoczna jest już w ustawodawstwach zachodnioeuropejskich. Jednakże w praktyce dzierżawcy napotykać na utrudnienia w aspekcie wykonywania swoich uprawnień zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki a zakazem zmiany przeznaczenia przedmiotu dzierżawy. Problem ten pojawia się głównie przy długoterminowych dzierżawach rolniczych, gdzie prawidłowa gospodarka może wręcz nakazywać zmianę przeznaczenia przedmiotu dzierżawy. Niekorzystanie może prowadzić do jego degradacji i stopniowego niszczenia³⁸. W rozwiązaniu tego problemu obok woli wydzierżawiającego istotne znaczenie ma umowa i zawarte w niej postanowienia opisujące sposób gospodarowania przedmiotem dzierżawy. Przy czym relewantne w tym zakresie powinny pozostawać zawodowe kwalifikacje dzierżawcy.

Przedstawione powyżej kwestie dotyczące samej dzierżawy przy braku doprecyzowania zasad prawidłowej gospodarki czy w ogóle gospodarowania przedmiotem dzierżawy wywołują różnorodne problemy praktyczne. Nawiązując do sytuacji przedstawionej we wstępie, kiedy to dzierżawca obejmuje w dzierżawę tereny zdewastowane rolniczo, oddalone od skupisk miejskich i na których zwyczajowo już okoliczni mieszkańcy prowadzą bezprawną wycinkę drzew a dodatkowo zaczyna realizować na takim gruncie program rolno-środowiskowy to wówczas powstaje pytanie jak powinna być prowadzona na takim terenie prawidłowa gospodarka. Przecież w standardowych umowach z KOWR dzierżawcy zobowiązują się do używania przedmiotu dzierżawy zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, a w szczególności do niezmieniania i nie dokonywania działań, które mogłyby doprowadzić np. do zniszczenia zadrzewienia. Tymczasem, podejmując rekultywację terenu dzierżawca napotyka na liczne pniaki po wyciętych drzewach. Czy w takiej sytuacji dzierżawcy może zostać postawiony zarzut braku należytej dbałości o powierzone mienie, a dalej doprowadzenia do zubożenia i znacznego umniejszenia wartości nieruchomości? Kolejna kwestia to zgłoszenie kradzieży, czas prowadzenia śledztwa i tym samym zawieszenie procesu doprowadzenia terenu do określonego użytkowania. W tym zakresie wypadałoby wskazać, że prawidłowa gospodarka to także należyte sprawowa-

³⁷ A. Suchoń, *Dzierżawa gruntów rolnych a rozwój obszarów wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2007, t. VI, s. 90–109.

³⁸ A. Lichorowicz, *Dzierżawa* [w:] *System prawa...*, op. cit., s. 209–211.

nie dozoru. Jednakże czy można wymagać od dzierżawcy, aby nadzorował całą dobę położone na odludziu, rozległe tereny. Przecież działania nieznanymi osobami mają charakter przypadkowy i losowy. Tak samo dzierżawcy nie mają też wpływu na okres prowadzenia śledztwa a zazwyczaj na ten czas zawieszają prace gruntowe nie chcąc „zacierać śladów przestępstwa”. Trudno więc wymagać od dzierżawcy stałej aktywności, a tymczasem brak gospodarowania na gruncie dzierżawionym, niezależnie od ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej za pogorszenie gruntu, stanowi podstawę do niezwłocznego wypowiedzenia umowy dzierżawy. Jeszcze inną kwestią jest sposób usunięcia pni wraz z odrostami. Mając na względzie takie sytuacje, zasadne jest doprecyzowanie i wskazanych kwestii przy zawieraniu umowy. Tym bardziej, iż liczne procesy sądowe dotyczące gospodarowania przedmiotem dzierżawy dowiodły, że sytuacje które mogłyby być rozwiązane przy uwzględnieniu zasad doświadczenia życiowego i logicznego rozumowania i tak stają się przedmiotem sporu.

Na tej płaszczyźnie kolejną ważną kwestią jest sposób gospodarowania przedmiotem dzierżawy a udział w programie rolno-środowiskowym. Jak już wskazano powyżej uzyskanie pomocy unijnej uzależnione jest od szeregu wymogów w zakresie prowadzenia gospodarki rolnej. Utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej kontroluje ARiMR, a pozytywny wynik kontroli łączy się z przyznaniem płatności. Dzierżawcy niejako pozostają więc zmuszeni do rezygnacji z gospodarki intensywnej na rzecz gospodarki ekstensywnej. Jest to jedna z możliwych metod gospodarowania wspierana przez dopłaty unijne. Jednym z filarów rozwoju obszarów wiejskich pozostaje przecież ochrona przyrody i środowiska naturalnego³⁹. Pozwala ona na zachowanie cennych przyrodniczo obszarów, siedlisk zwierząt itp. i dlatego, z uwagi na mniejsze zyski Unia przyznaje na taką gospodarkę dopłaty. W tym zakresie może powstać kolizja między korzystaniem z przedmiotu dzierżawy według zasad prawidłowej, a tym samym aktywnej gospodarki wymaganej przez wydzierżawiającego, a prowadzeniem gospodarki zgodnie z wymogami określonego programu. Wydaje się, że w takiej sytuacji zbędna jest zgoda na zmianę sposobu użytkowania gruntu, jednakże dla uniknięcia na tym tle sporu w przyszłości i takie okoliczności należałoby podnieść w umowie dzierżawy.

Podsumowanie

Jak widać w ostatnich latach istotnie wzrosło znaczenie dzierżawy gruntów rolnych. Obok członkostwa Polski w Unii Europejskiej na znaczenie dzierżawy wpłynęły ostatnie zmiany w prawie krajowym. Dzierżawa, a zwłaszcza dzierżawa długoterminowa nieruchomości rolnych stała się istotnym instrumentem

³⁹ A. Niewiadomski, *Kwestia środowiskowa w prawie rolnym – między prawem a ekonomią* [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, P. Litwiński (red.), Warszawa 2016, s. 435.

realizacji polityki rolnej państwa. Mimo to nadal brakuje regulacji kwestii istotnych z punktu widzenia prawidłowego jej funkcjonowania. Według obowiązujących przepisów krajowych, dzierżawca zasadniczo zobowiązany jest do zachowania przedmiotu dzierżawy w stanie niepogorszonym, i do prowadzenia działalności zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki. Jak wskazano, ani Kodeks cywilny ani inna ustawa nie wyjaśnia pojęcia prawidłowego gospodarowania przedmiotem dzierżawy. To z kolei wpływa na samowolną jego interpretację i wywołuje różnorodne problemy praktyczne. Tym samym obowiązujące przepisy w niewielkim stopniu pozostawiają dzierżawcy swobodę w zakresie gospodarowania dzierżawionym mieniem. Fragmentaryczna regulacja powoduje, że dzierżawca pozostaje ściśle związany przeznaczeniem gruntu wskazanym w umowie dzierżawy, natomiast większość zmian wymaga zgody wydzierżawiającego. W takim stanie prawnym aktualnie istotną rolę w kształtowaniu sposobu gospodarowania przedmiotem dzierżawy ma umowa. Jednakże treść uprawnień powinna być dookreślana każdorazowo i indywidualnie w zależności konkretnego przedmiotu dzierżawy, a nie opierana na jednakowych wzorcach.

Ponadto, dzierżawcy gruntów rolnych są beneficjentami środków z budżetu unijnego. Jednakże, jak wskazano, ustawodawca europejski stawia rolnikom dość wymagania związane z uzyskaniem danego wsparcia. Tymczasem niedoregulowanie ważnych kwestii w zakresie dzierżawy w prawie krajowym niejednokrotnie wyklucza dzierżawcę z uczestnictwa w danym programie. Polski ustawodawca nakłada na dzierżawcę obowiązek określonej aktywności, natomiast przesłaniem programów rolno-środowiskowych jest ekologizacja rolnictwa, w szczególności ochrona i poprawa środowiska.

De lege ferenda należy się zastanowić czy to nad doprecyzowaniem aktualnej regulacji dzierżawy gruntów rolnych bądź jej odrębnego uregulowania. Przy czym należy rozważyć zwiększenie ochrony interesów i stabilności funkcjonowania gospodarstwa opartego na dzierżawionych gruntach i ograniczenie właścicielskiego charakteru dzierżawy. Nie mniej ważne pozostaje uwzględnienie kwestii prośrodowiskowej, będącej aktualnie zagadnieniem wiodącym w tematyce prawno-rolnej.

Literatura

- Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Budzinowski R., *Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Prutis S., Stelmachowski A., *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1997.
- Czechowski P., Lichorowicz A., *Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich*, „Podatki i Prawo Gospodarcze Unii Europejskiej” 1999, z. 6.

- Czechowski P., *Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- Czubak W., Poczta W., Sadowski A., *Wpływ proponowanej reformy dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa*, „Więś i Rolnictwo” 2011, nr 4.
- Król M., *Niesformalizowana dzierżawa gruntów rolnych w Polsce – ramy prawne i skutki praktyczne*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2012.
- Kurowska T., *Założenia konstrukcyjne umowy przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII.
- Lichorowicz A., *Dzierżawa [w:] System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 8, Panowicz-Lipska J. (red.), Warszawa 2004.
- Lichorowicz A., *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- Lichorowicz A., Blajer P., *Dzierżawa gruntów rolnych [w:] Czechowski P. (red.) Prawo rolne*, Warszawa 2011, s. 253.
- Łobos-Kotowska D., *Umowa Przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a inne podobne umowy*, „Studia Iuridica Agraria” 2012.
- Niewiadomski A., *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI.
- Niewiadomski A., *Kwestia prośrodowiskowa w prawie rolnym – między prawem a ekonomią [w:] Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Litwiniuk P. (red.), Warszawa 2016.
- Orlykovskiy M., Wicki L., *Polityka i programy wsparcia rolnictwa w warunkach stowarzyszenia i członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Wnioski dla Ukrainy*, Warszawa 2016.
- Pańko W., *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975.
- Prutis S., *Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII.
- Staniak M., *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w aspekcie środowiskowym*, „Woda-środowisko-obszary wiejskie” 2009, t. 9, z. 3.
- Stelmachowski A., *Istota i funkcje posiadania*, Warszawa 1958.
- Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, wyd. 5, Warszawa 2017.
- Suchoń A., *Dzierżawa gruntów rolnych w obcych systemach prawnych – wybrane zagadnienia*, „Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu”, Poznań 2006, t. CCCLXXVII.
- Suchoń, *Dzierżawa gruntów rolnych a rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI.
- Suchoń A., *Z prawnej problematyki czasu trwania dzierżawy w prawie polskim oraz wybranych krajów Europy Zachodniej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.
- Suchoń A., *Jeszcze o potrzebie uregulowania dzierżawy rolniczej w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2.

Streszczenie

Artykuł obejmuje wybrane zagadnienia związane z dzierżawą gruntów rolnych w prawie krajowym i przepisach unijnych. Zagadnienie jest szerokie, dlatego też rozważania koncentrują się zarówno na przedstawieniu aktualnego modelu dzierżawy gruntów rolnych jak i na wykazaniu znaczenia zasad gospodarowania przedmiotem dzierżawy.

Z jednej strony znaczenie praktyczne dzierżawy gruntów rolnych wzrosło po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, a z drugiej zyskała ona na atrakcyjności po wstrzymaniu sprzedaży państwowej ziemi rolnej. Powszechnie też na dzierżawionych gruntach realizowane są rozmaite programy rolno-środowiskowe, które stanowią finansowe wsparcie dla rolników gospodarujących w sposób tradycyjny i przyjazny dla środowiska. Jednakże uzyskanie wsparcia obwarowane jest szeregiem wymogów w zakresie gospodarki rolnej na objętych nim terenach. W praktyce na tym tle niejednokrotnie dochodzi do kolizji między kryteriami stawianymi przez przepisy unijne a przyjmowanym przez wydzierżawiającego pojęciem należytej dbałości o powierzone mienie.

Słowa kluczowe

dzierżawa, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, środki unijne, państwowe grunty rolne, zasady prawidłowej gospodarki

Legal aspects of managing lease object – comments on domestic and EU regulations (selected issues)

Abstract

The article covers selected issues on lease of agricultural lands in domestic and the EU legislation. Due to the broad subject matter, the paper discusses the existing model of the lease of agricultural lands and it also stresses the significance of the principles of managing the lease object.

On the one hand, since Poland's accession to the European Union, the lease of agricultural lands has grown in importance and, on the other, it has become more attractive since the sale of state agricultural lands was suspended. Various agricultural and environmental programs tend to be carried out in relation to leased lands whose aim is to financially support the farmers who manage in a traditional and environmentally-friendly way. In order to get the subsidy, however, it is necessary to meet numerous conditions relating to agricultural management in the lands covered by the subsidy. In practice, the conditions laid down by the EU often clash with the lessor's idea of adequate care of entrusted property.

Keywords

lease, State Centre for Agricultural Support, European funds, state agricultural lands, principles of proper management

Prof. nadzw. dr hab. Bogumił Szmulik

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
Wydział Prawa i Administracji

Konstytucyjnoprawne podstawy funkcjonowania samorządu rolniczego i organizacji zrzeszających rolników

1. Uwagi wprowadzające

Przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ (dalej: Konstytucja RP) przewidują wolność tworzenia zrzeszeń. Jest to jedna z wolności przewidzianych w ustawie zasadniczej. Warto zwrócić uwagę, iż została ona zapisana w rozdziale I Konstytucji RP, który zawiera zasady ustrojowe na których opiera się funkcjonowanie Rzeczypospolitej Polskiej². Są to między innymi zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasada władzy zwierzchniej Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP), zasada praworządności (art. 7 Konstytucji RP), czy zasady podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP). Są one podstawą dla funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej, a także stanowią podstawy dla interpretacji pozostałych przepisów ustawy zasadniczej, które w wielu przypadkach stanowią rozwinięcie posiadających charakter generalny zasad ustrojowych.

Zgodnie z przepisem art. 12 Konstytucji RP *Rzeczypospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji*. Należy zwrócić uwagę, iż przedmiotowa regulacja została zapisana już w rozdziale I Konstytucji RP. Dodatkowo została ona zapisana już w art. 12. Można więc stwierdzić, iż twórcy ustawy zasadniczej

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 9.

uznali kwestie uregulowane w niniejszym przepisie za wyjątkowo ważne dla funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej. Omawiana regulacja została zapisana w przepisach ustawy zasadniczej zaraz po wolności tworzenia i działalności partii politycznych (art. 11 ust. 1 Konstytucji RP). Zgodnie z treścią tego przepisu *Rzeczypospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa*. Z kolei w przepisie art. 14 Konstytucji RP została zapisana zasada wolności mediów. Na podstawie wskazanego przepisu *Rzeczypospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu*. Niewątpliwie wskazane przepisy dotyczące wolności tworzenia i działalności partii politycznych, wolności tworzenia zrzeszeń oraz wolności mediów należy uznać za fundament funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, a także podstawę dla funkcjonowania i rozwoju aktywności obywatelskiej oraz partycypacji społecznej. Są one niezbędne dla pełnej realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego oraz rozwoju samorządności.

Z kolei na podstawie przepisu art. 17 Konstytucji RP możliwe jest tworzenie samorządów zawodowych. Uregulowanie tej kwestii w przepisach Konstytucji RP świadczy o tym, iż są one istotne z punktu widzenia funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie przepisu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP mogą być tworzone samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego³. Zgodnie z treścią wskazanego przepisu *W drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony*. Dodatkowo na podstawie przepisu art. 17 ust. 2 Konstytucji RP mogą być tworzone inne rodzaje samorządu. Zgodnie z treścią wskazanego przepisu *W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorzady te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej*. Wskazana regulacja zapisana w przepisie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP stanowi podstawę do tworzenia samorządów zawodowych osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Zaliczają się do nich między innymi samorzady zawodowe adwokatów, radców prawnych, czy notariuszy. Są to bowiem zawody zaliczane do grupy zawodów zaufania publicznego. Wynika to między innymi z faktu, że ich wykonywanie jest związane z interesem publicznym oraz jego ochroną. Z kolei na podstawie przepisu art. 17 ust. 2 Konstytucji RP możliwe jest tworzenie innych rodzajów samorządów, które jednak nie są samorządami osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Nie mniej jednak każdy ze wskazanych rodzajów samorządów może być tworzony w drodze ustawy. W przypadku samorządów osób wykonujących zawody zaufania publicznego

³ Ibidem, s. 159 i nast.

zadaniem tych samorządów jest sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów. Ponadto wykonywanie przedmiotowych zawodów powinno się odbywać w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Wskazana regulacja ma więc w istocie charakter gwarancyjny, który ma zapewnić wysoki poziom wykonywania zawodów zaufania publicznego, a także należyte ich wykonywanie, które ma się odbywać w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Wspomniany gwarancyjny charakter ma również na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu etycznego wykonywania zawodów zaufania publicznego. Odpowiedni, wysoki poziom etyczny jest bowiem niezbędny przy wykonywaniu zawodu zaufania publicznego.

2. Funkcjonowanie organizacji zrzeszających rolników

Przechodząc do analizy przepisu art. 17 ust. 2 Konstytucji RP trzeba stwierdzić, iż dotyczy on samorządów innych niż reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Należą do nich niewątpliwie izby rolnicze. Samorząd ten nie może jednak na skutek swojego funkcjonowania naruszać wolności wykonywania zawodu, ani ograniczać wolność podejmowania działalności gospodarczej. Oznacza to, iż funkcjonowanie izb rolniczych nie może stać w sprzeczności z zapisaną w przepisie art. 22 Konstytucji RP zasadą wolności gospodarczej⁴. Należy zwrócić uwagę, iż została ona zdefiniowana w sposób negatywny. Zgodnie bowiem z treścią wskazanego przepisu *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny*. Oznacza to, iż w innych przypadkach ograniczanie wolności prowadzenia działalności gospodarczej jest niedopuszczalne. Wskazana regulacja jest natomiast związana z zasadą społecznej gospodarki rynkowej zapisanej w przepisie art. 20 Konstytucji RP⁵. Zgodnie z treścią przedmiotowej regulacji *Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej*. Zgodnie ze wskazaną regulacją dla funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej konieczne jest zapewnienie nie tylko wolności działalności gospodarczej oraz własności prywatnej, ale również społecznego elementu gospodarki rynkowej, na który składają się solidarność oraz dialog i współpraca partnerów społecznych. W zakresie dotyczącym szeroko rozumianej działalności rolniczej trzeba również pamiętać o zasadzie gospodarstwa rodzinnego zapisanej w przepisie art. 23 Konstytucji RP⁶. Zgodnie z jego treścią *Podstawą*

⁴ Ibidem, s. 101–104.

⁵ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 33.

⁶ Ibidem, s. 35–36.

*ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22. Z treści wskazanego przepisu wynika więc, iż funkcjonowanie gospodarstwa rodzinnego nie stoi w sprzeczności z zasadą ochrony własności (art. 21 Konstytucji RP) oraz zasadą wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP). Ponadto funkcjonowanie samorządów wskazanych w przepisie art. 17 ust. 2 Konstytucji RP musi uwzględniać wolność wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP)⁷. Na mocy tego przepisu *Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa*. Tak więc wszelkie wyjątki dotyczące wolności wyboru i wykonywania zawodu muszą być określone w ustawie, a także traktowane jako wyjątki od generalnej zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu.*

Ponadto należy zwrócić uwagę, iż rozwinięciem treści przepisu art. 12 Konstytucji RP, w którym została zapisana zasada wolności tworzenia zrzeszeń, jest przepis art. 58 Konstytucji RP, w którym uregulowana została zasada wolności zrzeszania się⁸. Zgodnie z treścią niniejszego przepisu *Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd. Ustawa określa rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami*. Wskazane regulacje wyraźnie określają, iż każdy ma wolność zrzeszania się, a jedynym ograniczeniem jest zakaz zrzeszania się w przypadku celu lub działalności zrzeszenia, które są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. Twórcy ustawy zasadniczej wybrali więc negatywny sposób określenia zakazu zrzeszania się. Wskazana regulacja zapewnia również ustawową podstawę dla określenia zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, a także ustawowo określony tryb rejestracji oraz formy nadzoru nad zrzeszeniami. Dodatkowo na mocy przepisu art. 59 ust. 1 Konstytucji RP *Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców*. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, iż przepisy Konstytucji RP przewidują odrębną kategorię zrzeszeń, do których należą organizacje społeczno-zawodowe rolników.

Przeprowadzona powyżej analiza dotycząca treści Konstytucji RP w zakresie podstaw funkcjonowania samorządu rolniczego i organizacji zrzeszających rolników prowadzi do wniosku, iż podmioty te posiadają odrębne podstawy konstytucyjne swego funkcjonowania. Oznacza to, iż istnienie i funkcjonowanie izb rolniczych i organizacji społeczno-zawodowych rolników było zagadnieniem istotnym dla twórców Konstytucji RP. Prowadzi to zaś do kolejnego wniosku, iż samorząd i zrzeszania rolników są istotnym elementem ustroju społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazane regulacje, jako zapisane w rozdziale I Konstytucji RP, winny być traktowane jako zasady ustrojowe sta-

⁷ Ibidem, s. 78–80.

⁸ Ibidem, s. 69–70.

nowiące fundamenty dla funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie prowadzonej przez rolników działalności rolniczej. Ponadto należy mieć na uwadze, iż działalność rolnicza rolników powinna być traktowana jako element społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP), który wprawdzie posiada swoje specyficzne cechy odróżniające od prowadzenia klasycznej działalności gospodarczej. Dotyczy to przede wszystkim niewielkich gospodarstw rodzinnych. Im większe zaś jest to gospodarstwo, tym bardziej nabiera cech właściwych dla klasycznej działalności gospodarczej. Dodatkowo należy mieć na uwadze, iż wolność zrzeszania się w organizacjach społeczno-zawodowych rolników zagwarantowana w przepisie art. 59 ust. 1 Konstytucji RP zalicza się do wolności i praw politycznych przewidzianych w rozdziale II Konstytucji RP. Ponadto w treści przepisu art. 12 Konstytucji RP organizacje społeczno-zawodowe rolników są wymieniane obok związków zawodowych, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Z kolei w treści przepisu art. 59 ust. 1 Konstytucji RP organizacje społeczno-zawodowe rolników są ponownie wymieniane obok związków zawodowych, a także organizacji pracodawców. Taka treść wskazanych przepisów uprawnia do stwierdzenia, iż organizacje społeczno-zawodowe rolników są równorzędnymi podmiotami w stosunku do innych organizacji i zrzeszeń funkcjonujących w życiu społeczno-gospodarczym Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy wskazać, iż rozwój samorządów i zrzeszeń, w tym rolniczych, jest jednym z najbardziej istotnych czynników, które doprowadziły do demokratyzacji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej. Samorządność jest bowiem jedną z fundamentalnych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. Dlatego też instytucje samorządu zawodowego i gospodarczego należy traktować jako element decentralizacji państwa, która nie odnosi się wyłącznie do samorządu terytorialnego. Wprawdzie przepis art. 15 Konstytucji RP odnosi się do ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej oraz decentralizacji władzy publicznej⁹, nie mniej jednak idea decentralizacji jest także w praktyce ustrojowej funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej realizowana również poprzez funkcjonowanie samorządów zawodowych i organizacji społeczno-gospodarczych, do których bez wątpienia zaliczają się izby rolnicze i organizacje społeczno-zawodowe rolników.

Instytucjami samorządu zawodowego są przede wszystkim izby rolnicze, a tzw. samorządu gospodarczego – izby rzemieślnicze i izby przemysłowo-handlowe. Należy również zwrócić uwagę, iż samorząd gospodarczy określany jest jako samorząd specjalny. Samorząd gospodarczy działa w oparciu o zasadę pomocniczości (subsydiarności)¹⁰. Została ona zapisana w preambule do Konstytucji RP z 1997 r.: *ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości,*

⁹ K. Complak, *Normy...*, s. 153–154.

¹⁰ M. A. Waliński, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005, s. 22–25.

współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.

Analizując status organizacji społeczno-zawodowych rolników można wyróżnić kilka ich kategorii są to: stowarzyszenia¹¹, organizacje o charakterze samorządowym¹², związki spółdzielcze¹³, związki branżowe¹⁴, związki zawodowe¹⁵

¹¹ Lubelskie Towarzystwo Pszczelnicze, Stowarzyszenie Naukowo-Techniczne Inżynierów i Techników Rolnictwa, Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, Międzynarodową Koalicję dla Ochrony Polskiej Wsi, Krajową Izbę Gospodarczą „Przemysł Rozlewniczy”, Stowarzyszenie Dyrektorów Szkół Publicznych i Leśnych, Krajowe Stowarzyszenie Centrów Kształcenia Praktycznego, Stowarzyszenie Dyrektorów Szkół oraz Placówek, Polskie Stowarzyszenie Producentów Oleju, Polskie Stowarzyszenie Obsługi Rolnictwa, Polskie Towarzystwo Ziemiańskie, Federację Regionów i Komisji Zakładowych Solidarność ‘80, Polskie Stowarzyszenie Rolnictwa Zrównoważonego „ASAP”.

¹² Krajowa Izba Rolnicza oraz wojewódzkie izby rolnicze tj.: Dolnośląska Izba Rolnicza, Kujawsko-Pomorska Izba Rolnicza, Lubelska Izba Rolnicza, Lubuska Izba Rolnicza, Izba Rolnicza Województwa Łódzkiego, Małopolska Izba Rolnicza, Mazowiecka Izba Rolnicza, Izba Rolnicza w Opolu, Podkarpacka Izba Rolnicza, Podlaska Izba Rolnicza, Pomorska Izba Rolnicza, Śląska Izba Rolnicza, Świętokrzyska Izba Rolnicza, Warmińsko-Mazurska Izba Rolnicza, Wielkopolska Izba Rolnicza oraz Zachodniopomorska Izba Rolnicza.

¹³ Krajowa Rada Spółdzielcza, Związek Rewizyjny Spółdzielni Ogrodniczo-Pszczelarskich zs. w Centrum Kształcenia Kadr, Krajowy Związek Spółdzielni Mleczarskich – Związek Rewizyjny, Krajowy Związek Rewizyjny Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych, Krajowy Związek Rewizyjny Spółdzielni Kółek Rolniczych, Krajowy Związek Rewizyjny Spółdzielni „Samopomoc Chłopska”.

¹⁴ Krajową Federację Hodowców Drobiu i Producentów Jaj, Federację Branżowych Związków Producentów Rolnych, Polską Federację Hodowców Bydła i Producentów Mleka, Polski Związek Hodowców i Producentów Bydła Mięsnego, Polski Związek Producentów Ziemiaków i Nasion Rolniczych, Unię Producentów i Pracodawców Przemysłu Mięsnego, Polski Związek Zrzeszeń Producentów Chmielu, Krajowy Związek Plantatorów Tytoniu, Krajowy Związek Producentów Nasion Ogrodniczych i Materiału Szkółkarskiego, Związek Gorzelni Polskich, Polskie Zrzeszenie Producentów Bydła Mięsnego, Gdański Związek Hodowców Zwierząt Futerkowych, Polski Związek Hodowców i Producentów Trzody Chlewnej „POLSUS”, Polski Związek Hodowców Koni, Polski Związek Hodowców Strusi, Polski Związek Ogrodniczy, Polski Związek Owczarski, Polski Związek Plantatorów Wikliny, Polski Związek Producentów Kukurydzy, Polski Związek Producentów Roślin Zbożowych, Polski Związek Pszczelarski, Polski Związek Zrzeszeń Hodowców i Producentów Drobiu, Krajowy Związek Zrzeszeń Plantatorów Owoców i Warzyw, Zrzeszenie Producentów Nasion Ogrodniczych, Materiału Szkółkarskiego i Grzybni „SOGNAS”, Krajową Federację Producentów Zbóż, Polski Związek Hodowców i Producentów Gęsi, Krajowe Zrzeszenie Producentów Rzepaku, Polskie Stowarzyszenie Ochrony Roślin, Związek Polskie Mięso, Krajowy Związek Plantatorów Buraka Cukrowego, Polski Związek Hodowców i Producentów Zwierząt Futerkowych, Regionalny Związek Hodowców i Producentów Owiec i Kóz w Opolu, Związek Sadowników Rzeczypospolitej Polskiej, Zrzeszenie Producentów Ryb w Katowicach, Związek Producentów Ryb, Polski Związek Plantatorów Tytoniu, Polskie Towarzystwo Rybackie, Polski Związek Hodowców Drobnego Inwentarza, Związek Sadowników Polskich, Związek Szkółkarzy Polskich, Polska Federacja Ogrodnicza, Polski Związek Producentów Chrzanu, Polska Federacja Producentów Żywności, Krajowy Związek Plantatorów Roślin Okopowych, Krajowy Związek Producentów Spirytusu i Technologów Gorzelnictwa, Krajowy Związek Zrzeszeń Plantatorów Owoców i Warzyw dla Przemysłu.

¹⁵ Związek Zawodowy Rolników „Ojczyzna”, Związek Zawodowy Rolników Rzeczypospolitej „Solidarni”, Związek Zawodowy Pracowników Rolnictwa w RP, Związek Zawodowy Centrum Narodowe Młodych Rolników, Związek Zawodowy Rolników „Ojczyzna”, Związek Zawodowy Rolników Rzeczypospolitej „Solidarni”, Związek Zawodowy Pracowników Rolnictwa w RP,

oraz inne organizacje¹⁶. Tak szeroki katalog organizacji zrzeszających rolników świadczy o dużym znaczeniu tych zrzeszeń. Oznacza również dużą aktywność tego środowiska oraz szeroki zakres przedmiotowy prowadzonej działalności.

3. Podsumowanie

Przechodząc do próby podsumowania problematyki konstytucyjnych podstaw funkcjonowania samorządu rolniczego i organizacji zrzeszających rolników należy w pierwszej kolejności podkreślić ich znaczącą rolę w życiu społeczno-gospodarczym Rzeczypospolitej Polskiej. Zarówno bowiem ich konstytucyjne umocowanie, jak również znacząca liczba organizacji i ich członków są dowodem ich roli oraz znaczenia. Co więcej, konstytucyjne podstawy funkcjonowania tzw. samorządu specjalnego¹⁷, do którego zalicza się samorząd gospodarczy (który obejmuje organizacje społeczno-zawodowe rolników) możemy odnaleźć nie tylko w obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r.

Również Konstytucja marcowa¹⁸ zawierała regulacje dotyczące samorządu gospodarczego. Zgodnie z przepisem art. 68 *Obok samorządu terytorialnego osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej, których współpracę z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie zamierzeń ustawodawczych określa ustawy.*

Związek Zawodowy Centrum Narodowe Młodych Rolników, Związek Zawodowy Wsi i Rolnictwa „Solidarność Wiejska”, Związek Zawodowy Rolnictwa i Obszarów Wiejskich „REGIONY”, Związek Zawodowy Rolników Ekologicznych, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych Rolników i Organizacji Rolniczych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Sekretariat Rolnictwa Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Sekretariat Przemysłu Spożywczego NSZZ „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Solidarność '80, Krajowy Sekretariat Rolnictwa i Przemysłu Rolno-Spożywczego NSZZ Solidarność '80.

¹⁶ Polski Karp Spółka z o. o. – Organizacja Producentów, Fundację Wsparcia Rolnika POLSKA ZIEMIA, Polski Związek Pracodawców – Usługodawców Rolnych, Federację Związków Pracodawców – Dzierżawców i Właścicieli Rolnych, Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Konfederację Lewiatan, Międzynarodową Koalicję Dla Ochrony Polskiej Wsi ICPPC, Radę Krajową Federacji Konsumentów, Związek Polskich Przetwórców Mleka, Stowarzyszenie Młynarzy Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Powiatów Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Pracodawców-Dzierżawców i Właścicieli Rolnych w Bydgoszczy, Polska Federacja Producentów Żywności Związek Pracodawców, Polski Komitet Zielarski, Stowarzyszenie Dzierżawców i Właścicieli Rolnych RP, Wiejskie Centrum Integracji Europejskiej, Krajowa Izba Gospodarcza Komitet Rolnictwa i Obrotu Rolnego KIG, Krajowe Stowarzyszenie Przemysłu Tytoniowego, ANIMAL BY PRODUCTS – Polski Związek Przetwórców, Związek Pracodawców Przemysłu Utylizacyjnego, Konwent Polskich Lokalnych Grup Rybackich, PROM – Polska Rada Organizacji Młodzieżowych, Instytut Gospodarki Rolnej.

¹⁷ R. Kmiecik, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012, s. 27 i nast.

¹⁸ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1921, Nr 44, poz. 267).

Także przepisy Konstytucji kwietniowej¹⁹ (z dnia 23 kwietnia 1935 r.) zawierały regulacje w omawianym zakresie. Na podstawie przepisu art. 76 *Dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje się samorząd gospodarczy, obejmujący izby rolnicze, przemysłowo – handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publicznoprawne. Ustawy mogą łączyć izby w związki i nadawać im osobowość publicznoprawną.* Wskazane regulacje świadczą o tym, iż funkcjonowanie samorządów gospodarczych o charakterze rolniczym ma długie tradycje konstytucyjne.

Jak to zostało wskazane również przepisy obecnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. zawierają przedmiotowe regulacje. Można więc stwierdzić, iż samorząd rolniczy oraz organizacje (zrzeszenia) rolników stanowią nieodłączny i stały element polskiej myśli konstytucyjnej oraz życia społeczno-gospodarczego w Rzeczypospolitej Polskiej. Przyczyniają się oraz stanowią istotny element rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto trzeba zaznaczyć, iż samorząd zawodowy i gospodarczy są traktowane jako doniosłe elementy pluralistycznego modelu państwa prawnego.

Literatura

- Complak K., *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 9.
Kmieciak R., Antkowiak P., Walkowiak K., *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.
Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 33.
Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.
Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.
Waligórski M., Pawłowski S., *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005.
<http://www.minrol.gov.pl/Informacje-branzowe/Katalog-instytucji>.

Streszczenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej reguluje funkcjonowanie organizacji zrzeszających rolników. Są one istotnym elementem życia społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, a także posiadają bogate tradycje funkcjonowania. Celem niniejszego opracowania jest próba przybliżenia konstytucyjnoprawnych podstaw funkcjonowania organizacji społeczno-zawodowych rolników oraz samorządu rolniczego.

Słowa kluczowe

Konstytucja RP, samorząd rolniczy, organizacje społeczno-zawodowe rolników

¹⁹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. 1935, Nr 30, poz. 227).

Constitutional and legal basis for the functioning of organizations associating farmers

Abstract

The Constitution of the Republic of Poland regulates the functioning of farmers' organizations. They are an important element of social and economic life of the Republic of Poland and their functioning has a deep-rooted tradition. The aim of the present paper is to attempt to acquaint the readers with constitutional and legal basis for social and professional organizations of farmers' self-government and agricultural associations.

Key words

The Constitution of the Republic of Poland, farmers' self-government, agricultural associations

Prof. dr hab. Anna Łabno

Uniwersytet Śląski
Wydział Prawa i Administracji

Zasada solidarności jako aksjologiczna podstawa ustroju rolnego w Polsce. Aspekty konstytucyjne

Uwagi wprowadzające

Wolność i własność są uznawane za podstawowe wartości warunkujące demokratyczność systemu społecznego. W konsekwencji gwarancja ochrony tych wartości stanowi podstawowe zadanie każdej władzy publicznej, a w szczególności władzy państwowej. Powyższe twierdzenia nie są nowe, ale to wcale nie oznacza, że w związku z tym można łatwo wyjaśnić ich znaczenie i ustalić środki ochrony. Klasyczne podejście do tej kwestii oznacza decydujący wpływ prawa własności na realność korzystania z wolności człowieka. Z drugiej jednak strony realizacja prawa własności może się racjonalnie odbywać tylko w warunkach pewnego minimum wolności. Relacje zatem między wolnością i prawem własności mają charakter współzależności. W tej materii istotne jest także, że prawną formą uznania własności określonego podmiotu jest kategoria prawa podmiotowego własności. Z istoty rzeczy prawo własności podlega regułom rozumienia prawa podmiotowego i chociaż w przeciwieństwie do wolności, przynajmniej teoretycznie może być poddane znacznie dalej idącym ograniczeniom, to jednak muszą być one ujęte w ściśle wyznaczone ramy. Wynikają one w pierwszej kolejności z unormowania konstytucyjnego, które upoważnia do takiego działania, z drugiej zaś z regulacji ustawowych umocowanych w ustawie zasadniczej.

To jednak nie oznacza niedopuszczalności ochrony pewnych kategorii dóbr jako przedmiotu prawa własności w sposób szczególny, ale zawsze stanowi to ingerencję w prawo podmiotowe w konsekwencji także wolność. Przyznanie szczególnej ochrony pewnym dobrom lub kategoriom dóbr wymaga więc zawsze

bardzo starannego i jednoznacznie określonego uzasadnienia. Taką szczególną formą ochrony może być objęta własność rolnicza i jak dowodzi tego historyczny rozwój konstytucjonalizmu mamy przykłady stosowania takiego rozwiązania w przypadku przede wszystkim ziemi, ale także innych dóbr.

Współcześnie próbuje się wprowadzić pojęcie prawa własności rolniczej, które odpowiadałoby wymaganiom wynikającym z nowych form gospodarki rolnej.

Własność w Konstytucji RP. Funkcje art. 23 Konstytucji

1. Postanowienia Konstytucji RP dotyczące prawa własności są w literaturze prawnokonstytucyjnej poddane szerokiej i pogłębionej analizie i na tej podstawie bez wątplenia można przyjąć, że ustrojodawca posłużył się ogólnie rzecz ujmując koncepcją liberalną. Prawo własności stanowi kategorię prawa podmiotowego, co wyraża jednoznacznie art. 64 Konstytucji, a także wprowadził do I rozdziału Konstytucji zasadę ochrony własności ujętą w art. 21. Konstytucja RP nie zawiera żadnego postanowienia, które określałoby funkcje prawa własności, nawet w sposób pośredni, jak to czyniły obie polskie konstytucje z okresu międzywojennego. Zarówno własność, jak i jej ochrona są rozumiane jednolicie. Konstytucja odrzuca całkowicie obowiązującą na gruncie ustawy zasadniczej z 1952 r. koncepcję własności zróżnicowanej zarówno według kryterium podmiotowego, jak i przedmiotowego. Polska Konstytucja uznaje zasadę jednolitej ochrony własności, co jednoznacznie wynika z art. 64.

Swoistą regulację stanowi na tym tle art. 23. Wprowadza on zasadę gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego, jednocześnie ustanawiając obowiązek zachowania prawa własności wraz z prawem dziedziczenia (art. 21), oraz ponadto obowiązek zachowania wolności gospodarczej, której ograniczenie jest dopuszczalne tylko na podstawie ustawy i ze względu na ważny interes publiczny (art. 22).

W konsekwencji potencjalna kolizja między ochroną gospodarstwa rodzinnego a podmiotowym prawem własności wynikającym z art. 64 Konstytucji jest rozstrzygana na podstawie łącznej interpretacji wszystkich dotąd wskazanych postanowień Konstytucji, a ponadto należy wziąć pod uwagę jeszcze art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wprowadza w katalogu przesłanek dopuszczających ograniczenie prawa podmiotowego własności nie wymienia gospodarstwa rodzinnego, ani też innej powiązanej z działalnością w rolnictwie, ale nakłada obowiązek zachowania zasad konieczności i proporcjonalności w przypadku podejmowania działań ograniczających prawo podmiotowe.

Skutkiem tak określonej zależności, treść i zakres ochrony gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego zależy od koncepcji tak prawa własności, jak i wolności gospodarczej. W wyniku tego zestawienia wyraźnie ustala

się hierarchia ważności uregulowań. Na pierwszym miejscu Konstytucja stawia rozumienie własności jako prawa podmiotowego i równą jego ochronę. Prawo własności zostało bowiem uregulowane jako takie w art. 64 pomieszczonym w rozdziale Konstytucji poświęconym prawom ekonomicznym jednostki.

Brak jest natomiast normy, która co najmniej pośrednio wymuszałaby na ustawodawcy zwykłym przyjęcie takich rozwiązań prawnych, które zapewniałyby trwałą ochronę pewnych kategorii dóbr, a przede wszystkim ziemi rolnej¹. W takim przypadku nie ma możliwości zastosowania art. 23, który jest przewidziany wyłącznie jako gwarancja dla gospodarstw rodzinnych jako podstawowej formy organizacyjnej ustroju rolnego. Natomiast zasadne jest pytanie, czy takie uregulowanie służy ochronie takich dóbr, jak na przykład ziemia, zasoby wodne, czy kopaliny, które mają charakter dóbr o znaczeniu powszechnym. Ochrona tych dóbr jest także ściśle powiązana z zasadą zrównoważonego rozwoju wyrażoną w art. 5 Konstytucji.

2. Konstytucja RP z 1997 r. tylko w art. 23 reguluje w sposób bezpośredni kwestie dotyczące ustroju rolnego. Stanowi, że podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne, przy czym zastrzega jednocześnie obowiązek zachowania treści art. 21 i art. 22 Konstytucji. Zarówno pojęcia ustroju rolnego, jak i gospodarstwa rodzinnego nie zostały w Konstytucji wyjaśnione, i ich rozumienie zostało pozostawione doktrynie prawa rolnego oraz orzecznictwu.

Dla prawidłowej interpretacji art. 23 istotne znaczenie ma przede wszystkim, jaką treść nadamy pojęciu ustroju rolnego, gdyż w tym przypadku literalna wykładnia może okazać się nieadekwatna do realiów gospodarczych i społecznych.

Najbardziej ugruntowana w nauce prawa rolnego koncepcja ustroju rolnego przyjmuje za A. Stelmachowskim, że jest to „układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacji rynku rolnego”². Można wskazać, zwłaszcza aktualnie, znacznie bardziej rozbudowane ujęcia. W jednej z ostatnich publikacji na temat konstrukcji ustroju rolnego, M. Wierzbowski zwrócił uwagę na znaczenie jakie ma gospodarstwo rolne jako podstawowy składnik ustroju rolnego, ale też jednocześnie podkreślił znaczenie „pozarynkowych relacji między gospodarstwem rolnym a jego przyrodniczym i instytucjonalnym otoczeniem”³. Zaproponował by przyjąć, że „Konstytucyjne

¹ Skutki niedoskonałości art. 23 pojawiły się bardzo wyraźnie w związku z otwarciem polskiego rynku nieruchomości rolnych z dniem 1 maja 2016 r. Por. na ten temat szczegółowo A. Łabno, *Konstytucyjna koncepcja ustroju rolnego. Analiza na podstawie Konstytucji RP z 1997 r. i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2016, s. 89–101; M. Wiącek, *Konstytucyjne aspekty ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2016, s. 101–111.

² P. Czechowski M. Korzycka-Iwanow, A. Stelmachowski, *Prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 19, cyt. za T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego*, „Studia Iuridica Agraria”, 2009, T. VIII, s. 17, przypis 12.

³ B. Wierzbowski, *Konstytucyjne pojęcie ustroju rolnego*, [w:] *Minikommentarz dla Maksiprofesor, Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, M. Zubik (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017, s. 197.

pojęcie ustroju rolnego państwa to ta część ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, która uwzględnia zasadę społecznej gospodarki rynkowej i obejmuje specyficzny układ stosunków prawnych, gospodarczych i społecznych dotyczących funkcjonowania gospodarstw rolnych zarówno w sferze wewnętrznej, jak i w sferze zewnętrznej obejmującej stosunki związane z wykorzystaniem ziemi i innych zasobów przyrodniczych, formy współpracy między gospodarstwami rolnymi, funkcjonowanie rynków rolnych, zabezpieczenie społeczne osób pracujących w rolnictwie i funkcjonowanie służb i instytucji publicznych wspierających rolnictwo⁴. Niezależnie od tego, jak można by oceniać przedstawione koncepcje rozumienia ustroju rolnego i potrzebę mniej lub bardziej szczegółowego odesłania do form organizacji produkcji w rolnictwie i organizacji rynku rolnego, ich wspólną cechą jest, mimo innej formy ujęcia, wskazanie stosunków własnościowych jako jednego z jego składników. Nie ulega zatem wątpliwości, że z punktu widzenia kształtowania i ochrony ustroju rolnego istotne jest uregulowanie stosunków własnościowych w rolnictwie⁵. Art. 23 ogranicza jednak rozumie ustroju rolnego do stosunków własnościowych, pozostawiając poza regulacją konstytucyjną pozostałe jego aspekty⁶.

Z art. 23 wynika też jednoznacznie, że fundamentalne znaczenie dla ustroju rolnego ma gospodarstwo rodzinne, co należy rozumieć w ten sposób, że stanowi ono podstawę stosunków własnościowych w tym sektorze gospodarki⁷. Obowiązkiem państwa jest więc realizacja tej zasady poprzez stosowanie środków, które to zagwarantują. Punktem wyjścia jest w takim przypadku art. 64 ust. 2, który gwarantuje równą ochronę własności. Znalazło to potwierdzenie w wyroku TK z 31 stycznia 2001 r. (P 4/99), w którym Trybunał uznał przede wszystkim zasadę równej ochrony dziedziczenia także w przypadku gospodarstwa rolnego, jednak dopuścił ograniczenia w przedmiocie działu spadku obejmującego takie gospodarstwo.

Art. 23 stanowi zasadę konstytucyjną drugiego szczebla, a więc z ustrojowego punktu widzenia należy go postrzegać jako „dopełnienie i konkretyzację [...] zasady społecznej gospodarki rynkowej, nie zaś wprowadzenie wyjątku. Art. 23 jest więc w doktrynie prawa konstytucyjnego rozumiany jako norma dotycząca

⁴ Ibidem, s. 197–198.

⁵ Zwraca na to uwagę również K. Marciniuk twierdząc jednocześnie za A. Stelmachowskim, że współcześnie konieczne jest stosowanie szerokiego ujęcia ustroju rolnego, którym obejmuje się właśnie organizację produkcji w rolnictwie i formy organizacyjne rynku rolnego. K. Marciniuk, *Pojęcie własności rolnej w kontekście regulacji dotyczących kształtowania ustroju rolnego i przemian struktury agrarnej*, [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, P. Litwiniuk (red.), Wydawnictwo Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2016, s. 112–113.

⁶ Szeroko analizuje art. 23, P. Litwiniuk, *Polski ustrój rolny w świetle art. 23 Konstytucji*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r., Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jarożowi*, M. Zubik (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 48–59.

⁷ A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, M. Wyrzykowski (red.), Warszawa 2001, s. 23 i n.

wyłącznie obowiązku prowadzenia przez państwo polityki gwarantującej istnienie gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego i nie stanowi źródła jakichkolwiek praw podmiotowych⁸. Art. 23 stanowi zasadę ustrojową „drugiego szczebla”, a więc jedynie dopełnia i konkretyzuje zasadę o bardziej ogólnym charakterze, a mianowicie społecznej gospodarki rynkowej wskazując jako podstawową strukturę gospodarki rolnej, gospodarstwo rodzinne⁹. Charakterystyczne jest jednak, że z jednej strony art. 23 ustanawia określoną odrębność ustroju rolnego, a z drugiej uznaje go za element ściśle powiązany z systemem gospodarczym¹⁰. Taka konstrukcja budzi zastrzeżenia z powodu swojej niejednoznaczności¹¹, a przede wszystkim dlatego, że nie pozwala na kształtowanie polityki rolnej odpowiadającej współczesnym potrzebom¹².

Trafne jest więc twierdzenie, że art. 23 realizuje funkcję kształtowania ustroju rolnego w bardzo ograniczonym zakresie i co nie mniej ważne, tylko w ujęciu statycznym¹³. Polityka państwa, której obowiązek realizacji wynika z art. 23, jest związana wyłącznie z działaniem gwarantującym utrzymanie gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego. Wyrażone przez K. Stefańską w 2002 r. przekonanie, że możliwe jest na gruncie art. 23 aktywne działanie państwa w dziedzinie polityki rolnej, nie znalazło potwierdzenia w praktyce¹⁴. Z punktu widzenia ściśle konstytucyjnego takie podejście nie miało mocnych podstaw, chociaż pogląd o istnieniu takich możliwości został przedstawiony także w literaturze prawa konstytucyjnego. M. Zubik stwierdził, że było to zadanie dla Trybunału Konstytucyjnego, który mógł odpowiednio ukształtować interpretację art. 23 korzystając przede wszystkim z pojęcia ustroju rolnego, które nie było pojęciem zastanym¹⁵. Jest więc dopuszczalne ukształtowanie jego treści poprzez elementy polityki rolnej obejmującej nie tylko stosunki własnościowe, ale również form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również formy organizacji rynku rolnego. Koncepcja M. Zubika jest niewątpliwie interesująca praktycznie, ale bardzo trudna do zrealizowania ze względu na konsekwencje wynikające z analizy pełnego ujęcia art. 23, a więc także zastrzeżenia zachowania art. 21 i 22 Konstytucji. Trzeba też wziąć pod uwagę, że art. 23 stanowi normę o charakte-

⁸ L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 23, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Wstęp*, Art. 1-29, wyd. II zmienione, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s.580.

⁹ *Ibidem*, s. 578 i n.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Wyraźnie podkreśla to A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 34–35.

¹³ *Ibidem*, s. 33 i n.

¹⁴ K. Stefańska, *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego*, „*Studia Iuridica*” 2002, t. III, Białystok 2002, s. 175 i n.

¹⁵ M. Zubik, *Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego poprzez sądownictwo konstytucyjne*, Warszawa 2014, s. 11.

rze programowym, optymalizacyjnym, a więc dochodzenie określonej koncepcji jego realizacji na drodze prawnej jest bardzo utrudnione. Tym bardziej, jeśli co do zasady ochrona gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego jest realizowana.

Analiza art. 23 prowadzi ponadto do wniosku, że nakłada on na władzę publiczną obowiązek prowadzenia polityki, która umożliwi realizację zasady gospodarstwa rodzinnego w realnych warunkach polskiej gospodarki. Wymienić należy tu przede wszystkim określenie zasad wsparcia finansowego, społecznego i gospodarczego a ponadto wprowadzenie odpowiednich regulacji w całym systemie prawa. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę także na obowiązek państwa podejmowania działań, które umożliwią utrzymanie gospodarstwa rodzinnego jako produktywniej formy gospodarowania¹⁶.

Własność rolnicza

W świetle powyższych ustaleń trafne byłoby konstytucyjne wyodrębnienie własności ze względu na rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej, a więc w konsekwencji własności rolniczej. Własność rolną należy rozumieć jako „kompleks praw i obowiązków określających sytuację właściciela gospodarstwa rolnego”¹⁷.

Często w literaturze z dziedziny prawa rolnego pojawia się ten postulat, gdyż uznaje się specyfikę tej formy własności wynikającą z jej funkcji gospodarczej i społecznej oraz konieczność przyjęcia szczególnych środków ochrony ziemi rolnej, a także uwzględnienia szczególnego charakteru i złożoności działalności w sektorze rolnym. T. Kurowska zwraca także uwagę na specyfikę działalności rolniczej wynikającą z obowiązku stosowania się do przedmiotowo bardzo zróżnicowanego ustawodawstwa tak krajowego, jak Unii Europejskiej, co powoduje konieczność przewartościowania dotychczasowych konstrukcji¹⁸. Jednocześnie należy podkreślić, jak wskazywał A. Stelmachowski, „że odrębność funkcjonalna własności rolniczej w płaszczyźnie funkcjonalnej istniała zawsze”. Natomiast współcześnie jest ona znacznie bardziej zróżnicowana, gdyż obejmuje więcej aspektów działalności rolniczej wkraczając o wiele szerzej i głębiej w uprawnienia właścicielskie. Tym bardziej więc zasadne staje się także ustrojowe, a zatem również konstytucyjne wyodrębnienie własności rolniczej. Art. 23 takich możliwości interpretacyjnych nie daje z powodu zbyt wąskiego ujęcia zakresu przedmiotowego ustroju rolnego.

Działania ochronne wobec prawa własności rolniczej mają tę szczególną cechę, że bardzo często oznaczają konieczność zastosowania rozwiązań restrykcyjnych wobec uprawnień właściciela wymuszając realizację wielu obowiązków,

¹⁶ L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz...*, s. 579; wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99.

¹⁷ T. Kurowska, *Renesans własności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego”, 2/2014, s. 28.

¹⁸ Ibidem, s. 23 i n.

które głęboko ingerują w uprawnienia właścicielskie. W każdym przypadku jest to uzasadniane realizacją interesu publicznego. Z punktu widzenia konstytucyjnej ochrony prawa własności byłoby celowe umocowanie w ustawie zasadniczej źródeł tych działań restrykcyjnych co uzasadniane jest realizacją interesu publicznego. Uznaje się bowiem, że jego waga jest tak duża, iż stanowi wystarczającą przesłankę ograniczenia prawa własności uznawanego za prawo podmiotowe i tak konstytucyjnie klasyfikowanego. Analiza treści art. 23 oraz doświadczenie 20 lat jego obowiązywania i stosowania prowadzą do wniosku, że konieczne jest zweryfikowanie sposobu uregulowania sfery działalności rolniczej. Zgodnie z przewidywaniami art. 23 służy jedynie zachowaniu gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego nie dając możliwości tworzenia polityki rolnej dostosowywanej do zmieniających się potrzeb i możliwości, a zatem nie pozwala na ewolucyjne przekształcenia w gospodarce rolnej. Jest to tym bardziej istotne, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej nakłada szczególne obowiązki. Konserwujący skutek art. 23, który dotyczy wyłącznie stosunków własnościowych, stanowi zasadniczą przeszkodę w stworzenie modelu własności rolniczej umocowanej konstytucyjnie. Natomiast taka regulacja umożliwiałaby zastosowanie szerszej ochrony dla tej formy własności, wyodrębnianej według kryterium funkcji gospodarczej i społecznej, jak to podkreśla T. Kurowska¹⁹.

Uregulowanie własności rolniczej w Konstytucji może przybrać różną formę, a istniejące wzorce zagranicznych konstytucji można wykorzystać uzupełniając to własnym doświadczeniem. W swojej najbardziej znanej pracy i najbardziej też ważnej dla polskiego prawa, w tym także konstytucyjnego, Walerian Pańko pisze, że przemiany prawa własności będą postępować w kierunku wyodrębnienia własności ze względu na kryterium przedmiotowe²⁰. Jest to niejako naturalna konsekwencja oddziaływania różnych czynników gospodarczych i społecznych.

Decyzja o wyodrębnieniu własności rolniczej wiąże się z koniecznością także doktrynalnego umocowania ingerencji we własność. Szczególny charakter własności będącej ustrojowo prawem podmiotowym jednostki powoduje, że trzeba odwołać się do mocno ugruntowanej aksjologii. Przede wszystkim do idei solidarności i ściśle z nią powiązanej na płaszczyźnie konstytucyjnej, zasady dobra wspólnego. Jedynym rozwiązaniem wydaje się więc przyjęcie funkcjonalnej koncepcji prawa własności osadzonej w idei solidarności i zasadzie dobra wspólnego.

¹⁹ T. Kurowska, *Renesans...*, s. 23 i n.

²⁰ W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, opracowała, wstępem i komentarzem opatrzyła T. Kurowska, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2016, (reprint wydania pierwszego), s. 106 i n.

Funkcja społeczna prawa własności w konstytucjonalizmie europejskim. Zasada solidarności

1. Historycznie analizując pojęcie własności i przekształcenia jej rozumienia można stwierdzić, że dominują koncepcje wiążące ją z funkcją, którą realizuje. Byłoby chyba trafne twierdzenie, że tylko w bardzo skrajnym ujęciu prawo własności było rozumiane absolutystycznie i szczególnym tego przykładem jest unormowanie Kodeksu Napoleona. Nie wnikając w szczegółowe ujęcia historyczne trzeba podkreślić, że być może wbrew przekonaniu, z którym często można spotkać się we współczesnej Polsce, prawo własności widziane było z perspektywy funkcji i celów, które miałyby realizować²¹. Dopiero właściwie nowoczesne państwo, a więc ostatnie dwieście kilkadziesiąt lat charakteryzuje się wyraźnie akcentowanym i prawnie sankcjonowanym uznaniem prawa własności wyłącznie jako kategorii prawa podmiotowego, najczęściej z pominięciem jego funkcji. Nowoczesne państwo i jego konstytucjonalizm oparte o założenia liberalnej demokracji ugruntowały twarde stanowisko w klasyfikowaniu prawa własności w kategorii wolności i praw człowieka chronionych konstytucyjnie. Jednocześnie, w każdym razie do końca II wojny światowej, tylko wyjątkowo ustrojodawca decydował się uregulować w ustawie zasadniczej również funkcje własności. Warto wskazać na to zjawisko, bowiem odzwierciedla ono, choć w bardzo ograniczonym zakresie, postępujący proces upowszechnienia własności. W tej materii należy odwołać się do solidaryzmu społecznego autorstwa Leona Duguita, który w swojej teorii niejako podsumował debatę toczącą się w XIX wieku nad sposobem upowszechnienia własności. Podjęcie działań prowadzących do zdekoncentrowania własności stało się w tym czasie ekonomiczną i społeczną koniecznością ze względu na pogłębiające się zjawisko upodmiotowienia człowieka. Szczególne znaczenie dla realizacji tych postulatów miała solidarystyczna koncepcja Leona Duguita, który twierdził, że „nowoczesna własność łączy się z obowiązkiem społecznym”²². W konsekwencji koncepcja funkcji społecznej własności przedstawiona przez Duguita zakładała, że:

- 1) „Właściciel jest zobowiązany, a więc i władny używać rzeczy, którą posiada w celu zaspokojenia potrzeb indywidualnych, w szczególności swoich własnych i używać jej w celu osiągnięcia rozwoju swojej działalności fizycznej, intelektualnej i moralnej”.

²¹ Por. na ten temat D. Juruś (wybór i wstęp), *Dzieje własności prywatnej. Od starożytności do współczesności*, Fijorr Publishing, Warszawa 2014, s. 302. Szerokie omówienie tego zagadnienia W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, reprint wydania pierwszego, opracowała, wstępem i komentarzem opatrzyła T. Kurowska, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2016.

²² Cyt. za T. Kurowska, *Upowszechnienie prawa własności nieruchomości*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1994, s. 29.

2) „Właściciel ma obowiązek, a więc i prawo używania rzeczy swojej w celu zaspokojenia potrzeb ogółu, całej zbiorowości narodowej lub zbiorowości o mniejszym znaczeniu”²³.

Warto wskazać przykład przyjęcia w regulacji konstytucyjnej nie tylko tradycyjnej struktury prawa własności, a więc uregulowania jako podmiotowego prawa człowieka, ale równocześnie określenia pewnych funkcji tego prawa. Niejako wzorcowym przykładem jest regulacja przyjęta w konstytucji weimarskiej z 1919 r., która w art. 153 stanowi, że „Własność zobowiązuje. Jej wykonanie powinno być jednocześnie służbą dla dobra ogółu”.

2. Nowy trend dotyczący uregulowania w konstytucji również funkcji społecznej własności nie ograniczył się do koncepcji niemieckich. W tej krótkiej egzemplifikacji warto się także odwołać do polskich myślicieli 20-lecia międzywojennego i przyjętych regulacji konstytucyjnych. A na początek przedstawić wypowiedź Ferdynanda Zweiga, który w jednej ze swych prac napisał, że „neoliberalizm, aby mógł spełnić swoją rolę, musi być pozbawiony swego ultraracjonalizmu. [...] Musi [...] powrotnie nawiązać kontakt z szerokimi masami i ich dążeniami. [...] Musi dać wyraz poczuciu solidarności społecznej, musi dążyć do usunięcia przejawów tej niesprawiedliwości, musi dążyć do stworzenia warunków wyrównanego startu”²⁴. Są to słowa znamienne i nadal aktualne. F. Zweig uznawał obowiązek solidarności społecznej za jeden z warunków, których realizacja jest niezbędna do stworzenia ideologii liberalizmu społecznego²⁵. Warto odwołać się także do poglądu wyrażonego przez wybitnego karnistę i konstytucjonalistę polskiego okresu II RP, Wacława Makowskiego, który twierdził, że „Solidarność w zrzeszeniu państwowym odnosi się nie do »interesów« jednostek czy grup, ale do współpracy powszechności obywatelskiej. Zespolecie obywateli w solidarnej współpracy, oto jest istota państwa, ona też oznacza zakres przedmiotowy działania państwa. Zakres ten obejmuje to wszystko, co może być solidarnym współdziałaniem obywatelskim skutecznie osiągnięte”²⁶. Należy też przywołać Leopolda Caro²⁷, najwybitniejszego znawcę i przedstawiciela tzw. ekonomii społecznej w I połowie XX wieku.

W art. 99 Konstytucja z 1921 r. uznawała własność za najważniejszą podstawę ustroju społecznego i porządku prawnego oraz stanowiła, że w drodze ustawy może być uregulowane jakie dobra i w jakim zakresie, mogą ze wzglę-

²³ Ibidem.

²⁴ Cyt. za H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 130–131.

²⁵ A. Łabno, *Od pluralizmu do solidarności. Krótkie rozważania o potrzebie wspólnoty*, [w:] *Institutionalne gwarancje zasady pluralizmu politycznego na tle standardów europejskich*, M. Paździor, B. Szmulik (red.), Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, Lublin 2014.

²⁶ W. Makowski, *Nauka o państwie. Część pierwsza. Teoria państwa*. Reprint wydania z 1939 r., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 132.

²⁷ L. Caro, *Solidaryzm. Jego zasady, dzieje i zastosowania*, Lwów 1931.

dów publicznych, doznać ograniczenia; ponadto stanowiła również, że ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Na podstawie ustawy państwo było też uprawnione dokonać przymusowego wykupu ziemi oraz regulować obrót ziemią, jednak z zastrzeżeniem, że ustrój rolny ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność. Zgodnie z art. 81 Konstytucji kwietniowej został utrzymany w mocy art. 99 ustawy zasadniczej z 1921 r., a więc w sposobie uregulowania ustroju rolnego nie zaszły zmiany. Przede wszystkim istotne jest, że zarówno Konstytucja z 1921 r., jak i z 1935 r. wprowadziły przepisy chroniące prawo własności ze względu na jego przedmiot.

Konstytucje przewidywały też dopuszczalność wprowadzania ograniczeń ze względu na pożytek ogółu, czy też z powodu wyższej użyteczności lub innych względów publicznych²⁸. Mogły powodować zarówno ograniczenie praw właściciela, jak też stanowić podstawę do całkowitego pozbawienia go władztwa nad rzeczą. Przyjęta w polskim prawie konstrukcja prawa własności miała zatem typowy charakter i co do zasady nie różniła się od regulacji w innych krajach europejskich. Z punktu widzenia omawianej tematyki opracowania, podkreślić natomiast trzeba sposób rozumienia pojęcia ustroju rolnego, którego podstawę miały stanowić gospodarstwa rolne będącą własnością prywatną „zdolną do prawidłowej wytwórczości”. Charakterystyczne jest przyjęcie kryterium ekonomicznego klasyfikowania gospodarstw, które korzystają z ochrony Konstytucji. Bardzo wyraźnie zauważalna jest różnica między regulacją z okresu 20-lecia i aktualną.

Krótko podsumował polskie regulacje tamtych czasów T. Szulc²⁹ przyjmując, że opierały się na czterech następujących założeniach:

- 1) ograniczenie lub pozbawienie własności było uzasadnione względami wyższej użyteczności;
- 2) państwo było władne przejąć własność dóbr pod warunkiem realizacji dobra ogółu;
- 3) swoboda użytkowania zasobów przyrody podlegała ograniczeniu ze względów publicznych;
- 4) dopuszczalne było ograniczenie obrotu ziemią.

Na podstawie powyższej charakterystyki zauważyć można dążenie ustrojodawcy do racjonalizacji działalności w rolnictwie. Nie był to jeszcze etap wprowadzenia do systemu prawa, w tym ewentualnie do ustawy zasadniczej, pojęcia własności rolniczej, ale też regulacje te dzieli od aktualnych potrzeb w tej dziedzinie całe stulecie, a przede wszystkim ogromny postęp technologiczny, którego konsekwencje także należy brać pod uwagę tworząc pojęcie własności rolniczej.

²⁸ T. Szulc, *Własność w Konstytucjach II Rzeczypospolitej*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Częstochowa 2004, s. 15.

²⁹ Ibidem, s. 13.

3. Konstytucje II połowy XX wieku często odwołują się do idei solidaryzmu, a niektóre kontynuują myśl solidarystyczną także w dziedzinie regulacji prawa własności. W duchu solidaryzmu społecznego konstytucje Włoch z 1947 r.³⁰ i Niemiec z 1949 r. uznały społeczną funkcję prawa własności. W szczególności na uwagę zwraca art. 42 włoskiej ustawy zasadniczej, w którym postanawia się, że:

- ust. 1. Własność jest publiczna lub prywatna. Dobra ekonomiczne należą do państwa, do publicznych osób prawnych lub do osób prywatnych.
- ust. 2. Własność prywatna w celu zabezpieczenia jej funkcji społecznej i uczynienia jej dostępną dla wszystkich jest uznana i gwarantowana przez prawo, które określa sposoby jej nabycia oraz granice korzystania z niej.
- ust. 3. Własność prywatna może być w sytuacjach przewidzianych przez ustawę i z zastrzeżeniem odszkodowania, wyłączone ze względu na interes ogólny.

Podobne idee legły u podstaw także regulacji prawa własności w Konstytucji niemieckiej, zgodnie z którą art. 14 własność zobowiązuje (ust. 1), a korzystanie z własności powinno służyć dobru ogółu (ust. 2). W art. 15 Konstytucja niemiecka przewiduje też, że grunty i ziemia, bogactwa naturalne i środki produkcji mogą być w celu uspołecznienia przekształcone na mocy ustawy, która określa rodzaj i rozmiar odszkodowania, we własność społeczną lub w inne formy gospodarki społecznej. Jeśli natomiast poszukiwać przykładów sięgania do podobnych źródeł, a więc nawiązania do myśli solidarystycznej w regulacjach konstytucyjnych krajów postkomunistycznych, to raczej trudno byłoby przyjąć, że była to tendencja dominująca. Na mocy art. 67 Konstytucji Słowenii ustawodawca został zobowiązany do takiego uregulowania stosunków własności owych, by zapewniona była realizacja jej funkcji gospodarczej, społecznej i ekologicznej. Tylko kilka konstytucji, a mianowicie czeska Karta Podstawowych Praw i Wolności (art. 11 ust. 3), chorwacka (art. 48) i ukraińska (art. 13) wykorzystały wzorec niemiecki i uznały, że własność zobowiązuje.

Zasada solidarności a własność w Konstytucji Rzeczypospolitej

Na tle powyższych regulacji polskie postanowienia konstytucyjne dotyczące własności przedstawiają się wyraźnie jako rozwiązania o proveniencji klasycznego liberalizmu. Można chyba zasadnie twierdzić, że przyczyną ich wprowadzenia było kilkadziesiąt lat obowiązywania radzieckiego modelu własności i próba swoistej naprawy doznanych niesprawiedliwości. Jednocześnie trzeba też zauważyć, że polski ustrojodawca nie dostrzegł wpływu zmian gospodar-

³⁰ Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r., stan prawny na dzień 1 stycznia 2004 r., tłumaczenie Z. Witkowski.

czych i społecznych, które w drugiej połowie XX wieku intensywnie kształtują prawne regulacje dotyczące dóbr o szczególnym znaczeniu publicznym. Zasada społecznej funkcji własności, mimo jej mocnego ugruntowania w polskiej myśli solidarystycznej i w nauce społecznej Kościoła katolickiego, zgodnie z encyklikami kolejnych papieży w XX wieku³¹, nie odegrała znaczącej roli.

A jednak można dostrzec w polskiej Konstytucji pewne regulacje, które stanowią swoistą kontynuację rodzimej myśli ustrojowej ugruntowanej w koncepcji solidaryzmu³². To właśnie we *Wstępie* do Konstytucji zasada solidarności jest powołana poprzez wezwanie do „obowiązku solidarności z innymi”³³. Jest ona również ujęta w art. 20 Konstytucji jako element składowy trzeciego filaru społecznej gospodarki rynkowej. „Solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych” stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej³³, a więc także oddziałuje na gospodarkę w sektorze rolnym. Konstytucja RP odwołuje się ponadto pośrednio do solidarności przede wszystkim w art. 1, gdy stanowi, że „Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, a także, gdy w art. 5 ustanawia zasadę zrównoważonego rozwoju.

Wskazane wyżej zasady konstytucyjne, określają podstawy aksjologii państwa, ukierunkowując i ułatwiając elastyczną interpretację art. 23, ale nie zastąpią konkretnych regulacji prawnych. Solidarność jako wartość określająca relacje międzyludzkie także w systemie państwa stworzyć może odpowiednie warunki dla kształtowania stosunków własnościowych. Jednak w konflikcie z prawem podmiotowym własności, nie sprostą wymaganiom przewidzianym konstytucyjnie jako przesłanki uprawniające do jego ograniczania. Zasada solidarności może i powinna stanowić wytyczną interpretacyjną.

Zasada zrównoważonego rozwoju, która opiera się na idei solidarności i w ten sposób jest z nią genetycznie powiązana, powinna natomiast stanowić jeden z kierunkowskazów rozwoju rolnictwa, zgodnie z jej wielorakim oddziaływaniem³⁴. Najogólniej można przyjąć, że ma ona wyznaczać granice działalności człowieka przede wszystkim w gospodarce, a w szczególności ze względu na ochronę środowiska. Ochronę środowiska należy postrzegać w odniesieniu do wszystkich jego elementów składowych, a więc również poprzez usytuowanie w nim człowieka i jego działalność. Warto w omawianym kontekście odwołać się do koncepcji

³¹ Szerzej na ten temat K. Marciniuk, *Pojęcie własności rolnej...*, s. 119–120.

³² Analizę uregulowania zasady solidarności w Konstytucji RP z 1997 r. przedstawia A. Łabno, *Idea solidaryzmu w konstytucjonalizmie naszych czasów*, [w:] *Idea solidaryzmu we współczesnym prawie konstytucyjnym. Doświadczenia polskie i międzynarodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.

³³ Na temat zasady solidarności w gospodarce szeroko J. Ciapała, *Spoleczna gospodarka rynkowa w kontekście idei solidaryzmu*, [w:] *Idea solidaryzmu...*, s. 145–169.

³⁴ Szerzej na ten temat A. Bałaban, *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, L. Garlicki, A. Szymt (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 19 i n.; E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska”, 2/2016, s. 130 i n. oraz powołana tam literatura.

przedstawionych przez E. Olejarczyk³⁵, która akcentuje antropocentryczne ujęcie zrównoważonego rozwoju przedstawiane w polskiej literaturze podkreślając, że polega ono na łączeniu działań politycznych, gospodarczych i w sferze społecznej z wymogami środowiska³⁶. Jednocześnie wskazuje na konieczność ochrony interesów kolejnych pokoleń. Trudno byłoby zatem zakwestionować związek między zrównoważonym rozwojem a ustrojem rolnym i w jego ramach własnością rolniczą. Zagadnienie to jest jednak na tyle złożone, że wymaga bardziej szczegółowych rozważań i jako takie powinno być przedmiotem odrębnego opracowania.

Natomiast wydaje się zasadne dostrzec związek, który występuje wyraźnie między koncepcją społecznej funkcji własności a zasadami solidarności, dobra wspólnego i zrównoważonego rozwoju. W szczególności trzeba podkreślić znaczenie solidarności jako podstawowego, ideowego źródła tych konstrukcji. Nałożenie obowiązków na właściciela powodujące w każdym przypadku ingerencję w jego podmiotowe prawo własności i w konsekwencji wolność, wymagają przekonującego uzasadnienia nie tylko w płaszczyźnie formalnej. Idea solidarności i jej konstytucjonalizacja w postaci zasady, moim zdaniem umożliwiają konstytucjonalizację także funkcji własności. Nie chodzi w tym wypadku o nawiązanie do tradycji solidaryzmu, choć jest to czynnik ułatwiający ustanawianie regulacji ograniczających uprawnienia, ale o wskazanie aksjologii służącej istnieniu wspólnoty społecznej, która godzi się na regulacje restrykcyjne wobec swoich indywidualnych praw dla ochrony wspólnego dobra.

Dostrzeżenie tej zależności przybliżyć mogą przedstawione przez M. Stępnia modele rozumienia solidarności³⁷. Wyodrębniła cztery następujące:

- 1) solidarność jako integracja oznaczająca możliwość osiągnięcia stanu równości lub polepszania współpracy i zwiększania powiązań;
- 2) solidarność jako redystrybucja, która powoduje korekcję równości formalnej i wolności;
- 3) solidarność jako wspólne działanie oparte na przekonaniu o wspólnocie tożsamości, interesów, podobieństwie sytuacji, a także podobnie rozumianej trosce o innych;
- 4) solidarność jako pojęcie normatywne, to „komunikat”, który ma prowadzić do realizacji jednej ze wskazanych wyżej form solidarności.

Nawet bardzo ogólna analiza pozwala zauważyć, że powiązanie własności z solidarnością dotyczącą integracji, redystrybucji oraz tworzenia wspólnoty, oddaje pełną treść jej funkcji społecznej. Solidarność w ujęciu normatywnym zakłada konstytucjonalizację tej zasady tworząc w ten sposób podstawy aksjologii ustrojowej.

³⁵ E. Olejarczyk, *Zasada ...*, s. 136 i powołana tam literatura.

³⁶ Ibidem.

³⁷ M. Stępień, *Idea solidarności w perspektywie przemian państwa – analiza z perspektywy konstytucjonalnej*, [w:] *Idea solidaryzmu...*, s. 14–15.

Literatura

- Balaban A., *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, L. Garlicki, A. Szmyt (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
- Caro L., *Solidaryzm, Jego zasady, dzieje i zastosowania*, Lwów 1931.
- Ciapała J., *Spoleczna gospodarka rynkowa w kontekście idei solidaryzmu*, [w:] *Idea solidaryzmu we współczesnym prawie konstytucyjnym. Doświadczenia polskie i międzynarodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.
- Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Stelmachowski A., *Prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999.
- Garlicki L., Zubik M., *Komentarz do art. 23*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wstęp, Art. 1-29*, wyd. II zmienione, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
- Juruś D. (wybór i wstęp), *Dzieje własności prywatnej. Od starożytności do współczesności*, Fijorr Publishing, Warszawa 2014.
- Kurowska T., *Ochrona gospodarstwa rodzinnego*, „Studia Iuridica Agraria”, 2009, T. VIII.
- Kurowska T., *Renesans własności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego”, 2/2014.
- Kurowska T., *Upowszechnienie prawa własności nieruchomości*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1994.
- Łabno A., *Idea solidaryzmu w konstytucjonalizmie naszych czasów*, [w:] *Idea solidaryzmu we współczesnym prawie konstytucyjnym. Doświadczenia polskie i międzynarodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.
- Łabno A., *Konstytucyjna koncepcja ustroju rolnego. Analiza na podstawie Konstytucji RP z 1997 r. i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2016.
- Łabno A., *Od pluralizmu do solidarności. Krótkie rozważania o potrzebie wspólnoty*, [w:] *Instytucjonalne gwarancje zasady pluralizmu politycznego na tle standardów europejskich*, M. Paździor, B. Szmulik (red.), Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, Lublin 2014.
- Makowski W., *Nauka o państwie. Część pierwsza. Teoria państwa*. Reprint wydania z 1939 r., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Marciniuk K., *Pojęcie własności rolnej w kontekście regulacji dotyczących kształtowania ustroju rolnego i przemian struktury agrarnej*, [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, P. Litwiniuk (red.), Wydawnictwo Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2016.
- Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska”, 2/2016.
- Pańko W., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, opracowała, wstępem i komentarzem opatrzyła T. Kurowska, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2016 (reprint wydania pierwszego).

- Stefańska K., *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego*, „Studia Iuridica” 2002, t. III, Białystok 2002.
- Stępień M., *Idea solidarności w perspektywie przemian państwa – analiza z perspektywy konstytucyjnej*, [w:] *Idea solidaryzmu we współczesnym prawie konstytucyjnym. Doświadczenia polskie i międzynarodowe*, t. 2, A. Łabno (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.
- Szulc T., *Własność w Konstytucjach II Rzeczypospolitej*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Częstochowa 2004.
- Wiącek M., *Konstytucyjne aspekty ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2016.
- Wierzbowski B., *Konstytucyjne pojęcie ustroju rolnego*, [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesora, Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, M. Zubik (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017.
- Zubik M., *Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego poprzez sądownictwo konstytucyjne*, Warszawa 2014.
- Juruś D. (wybór i wstęp), *Dzieje własności prywatnej. Od starożytności do współczesności*, Fijorr Publishing, Warszawa 2014.

Streszczenie

Konstytucja RP nie określa funkcji własności i uznaje jednolitą jej ochronę. Zgodnie z art. 23 podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne. Art. 23 realizuje funkcję kształtowania ustroju rolnego tylko w zakresie stosunków własnościowych. Z powodów gospodarczych i społecznych istnieje konieczność ustanowienia własności rolniczej. Własność rolniczą należy rozumieć jako kompleks praw i obowiązków określających sytuację właściciela gospodarstwa rolnego. Forma uregulowania własności rolniczej w Konstytucji może przyjąć różną formę. Istnieje aksjologiczny związek między koncepcją społecznej funkcji własności a zasadą solidarności.

Słowa kluczowe

gospodarstwo rodzinne, podstawa ustroju rolnego, własność rolnicza, społeczna funkcja własności, zasada solidarności, zasada dobra wspólnego, zasada zrównoważonego rozwoju

Principle of Solidarity as an Axiological Basis of the Agricultural System in Poland. Constitutional Aspects

Abstract

Constitution of the Republic of Poland does not precise any functions of the ownership. Furthermore, its regulations underline homogeneous protection of this fundamental institution. According to the art. 23, the family farm shall be the basis of the polish agricultural system. It is worth to mention that this article is pertained exclusively to property relations scope of the agricultural system. Establishing

of the agricultural ownership is crucial because of economic and social causes. It should be understood as a set of rights and obligations which regulate owner's of the farm position. There are many ways in which constitution could determine this issue. In fact, the most important is that there is an axiological relation between concept of the social role of the ownership and principle of solidarity.

Key words

family farm, basis of the agricultural system, agricultural ownership, social function of the ownership; principle of solidarity, principle of common good, principle of sustainable development

Dr Jan Stoksik

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
Wydział Prawa i Administracji

Proekologiczne instrumenty rozwoju obszarów wiejskich a doradztwo rolnicze

1. Środowisko przyrodnicze terenów wiejskich Unii Europejskiej (dalej: UE) charakteryzuje się bogatymi ekosystemami na które składają się duże jeszcze zasoby nieprzekształconych środowisk naturalnych, a także rolniczo przekształconych i nakierowanych na produkcję żywności. Nowoczesna koncepcja programowania rozwoju rolnictwa i terenów wiejskich nakazuje kojarzenie celów produkcyjnych z wymaganiami środowiskowymi w taki sposób, aby nie zakłócać naturalnej równowagi środowiska i możliwości odnawiania się. Trwały, zrównoważony rozwój rolnictwa realizując swoje produkcyjne funkcje nie powinien prowadzić do degradacji środowiska naturalnego i jednocześnie sprzyjać zaspokajaniu podstawowych potrzeb bytowych rolników oraz pozostałej części społeczności wiejskiej.

W obecnej perspektywie finansowej UE obejmującej lata 2014–2020 zreformowana po raz kolejny polityka rozwoju obszarów wiejskich, obok tradycyjnych funkcji produkcyjnych w rolnictwie, będzie w zdecydowanie szerszym zakresie realizować wiele funkcji pozaprodukcyjnych w obszarze przestrzennym, przyrodniczym oraz społeczno-kulturalnym, urzeczywistniając przez to ideę wielofunkcyjności rolnictwa¹. Pogodzenie tych wszystkich funkcji nie jest zadaniem łatwym do zrealizowania. Dotyczy to zwłaszcza produkcyjnej funkcji rolnictwa (produkcja żywności), ze skuteczną ochroną środowiska, która wymuszając rezygnację z intensywnej produkcji rolniczej, prowadzi do obniżenia dochodów rolniczych. Ich spadek rekompensowany jest w postaci różnych płatności do gruntów na których realizowane są programy ochronne².

¹ Więcej na ten temat zob. J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa – nowe ujęcie roli rolnictwa w gospodarce i społeczeństwie*, [w:] *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, J. Wilkin (red.), Warszawa 2010, s. 29–30.

² O funkcjach terenów wiejskich i wiążącym się z nimi charakterem płatności zob. zwłaszcza: J. Martinez, *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 56.

Zasadnicze założenia polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 określiły dwa komunikaty Komisji (UE) skierowane do Parlamentu Europejskiego (dalej PE), Rady oraz Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów z dnia 18 listopada 2010 r.: „*Wspólna Polityka Rolna do 2020 r.: sprostać wymaganiom przyszłości związanych z żywnością, zasobami naturalnymi i aspektami terytorialnymi*”³ oraz z dnia 3 marca 2010 r., „*Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*”⁴. Założenia te znalazły swe odzwierciedlenie w obszernym pakiecie legislacyjnym, w którym wyodrębniono trzy generalne cele, wśród nich zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi. Cel ten ma być realizowany poprzez nadanie wyraźnie proekologicznego charakteru wszystkim podejmowanym działaniom w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, w ramach obu jej filarów⁵.

W ramach I filara Wspólnej Polityki Rolnej (dalej WPR) instrumentami wsparcia proekologicznego są płatności objęte dopłatami bezpośrednimi do których należą: płatności podstawowe, płatności za praktyki korzystne dla klimatu i środowiska, dopłaty dla grup producentów warzyw i owoców realizujących programy operacyjne na rzecz ochrony i środowiska. Z kolei w ramach II filara WPR, wsparcie proekologiczne realizowane jest poprzez następujące płatności: rolno- środowiskowo- klimatyczne, w zakresie usług leśno-środowiskowych i ochrony lasów, dla rolnictwa ekologicznego, dla obszarów Natura 2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną, z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi oraz na rzecz dobrostanu zwierząt.

Spośród wymienionych wyżej płatności szczególne znaczenie będą miały płatności dla rolnictwa ekologicznego. Stanowią one w dużej części element płatności bezpośrednich (będących nadal podstawowym instrumentem finansowym WPR), dostępnych dla jego beneficjentów, m.in. pod warunkiem zachowania w procesie produkcyjnym wymagań wzajemnej zgodności⁶, które wymuszając określone, korzystne dla środowiska praktyki, czyni obecnie z dopłat bezpośrednich istotny instrument proekologicznego wsparcia. W ramach II filaru WPR najważniejszymi instrumentami proekologicznego wsparcia jawią się obecnie płatności dla rolnictwa ekologicznego przewidziane w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (dalej PROW 2014–2020 lub PROW) w ramach wyodrębnionego w nim działania „Rolnictwo ekologiczne”.

³ COM/2010/672 wersja ostateczna.

⁴ COM/2010/2020 wersja ostateczna.

⁵ Odnosnie ewolucji wspólnej polityki rolnej, wykształcenia się w jej ramach dwóch głównych filarów, zob. rozważania zawarte w zbiorowej pracy pod red. A. Jurcewicz, *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. 31 i nast.

⁶ Wśród wymagań tych zasad wy mienić należy: utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z ochroną środowiska oraz wymogi z zakresu zarządzania określone w załączniku II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz. Urz.(UE) L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r. Od 2015 r. doszedł nowy komponent płatności bezpośrednich w postaci praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (tzw. zazielenienie).

Te dwie płatności, jako wpisujące się najpełniej w działania proekologiczne, będą głównym przedmiotem dalszych rozważań zawartych w niniejszej pracy, prowadzonych przede wszystkim pod kątem wykazania wielości różnego rodzaju skomplikowanych wymogów, jakie powinien spełnić wnioskodawca ubiegający się o określonego rodzaju płatność. Następnie na tle tej analizy ukazana zostanie rola, jaką w tym zakresie powinno spełniać doradztwo rolnicze, stanowiące w praktyce kolejny instrument wspierania rolnictwa ekologicznego. Tak zakreślony zakres rozważań przeprowadzony zostanie przy wykorzystaniu obowiązujących w tym zakresie dokumentów programowych, materiału normatywnego oraz dostępnych ocen tych działań w poprzednich okresach programowych UE.

2. Przechodząc już do syntetycznej analizy płatności z tytułu działań proekologicznych główną uwagę skoncentruję obecnie wokół działania „Rolnictwo ekologiczne”, które w mojej ocenie najpełniej odzwierciedla istotę działań ekologicznych na terenach wiejskich. Podstawę prawną dla tego działania stanowi w obecnym stanie prawnym art. 29 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej przywoływane jako rozporządzenia EFRROW)⁷. Rozporządzenie to stanowi trzecią z kolei już regulację prawną skierowaną na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, a w jej ramach na wsparcie przedsięwzięć rolno-środowiskowych, wśród których rolnictwu ekologicznemu przypisywano ważną, prośrodowiskową funkcję. Wsparcie, o którym tutaj mowa, stanowi kontynuację wsparcia wynikającego ze wcześniejszych regulacji proekologicznych, poczynając od unijnego rozporządzenia Rady nr 2092/1991 (EWG) z dnia 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych⁸. Z kolei pierwszą krajową regulacją proekologiczną stanowiła ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o rolnictwie ekologicznym⁹. W obecnym stanie prawnym model rolnictwa ekologicznego ukształtowany został w roku 2009 poprzez wejście w życie rozporządzenia Rady (WE) Nr 834/2007 z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych oraz uchylające rozporządzenie EWG nr 2092/1991¹⁰ oraz naszą krajową ustawę z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym¹¹ wraz z rozporządzeniem wykonawczym Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie niektórych warunków produkcji ekologicznej¹².

⁷ Dz.Urz. (UE) L 347 z 20 grudnia 2013 r.

⁸ Dz.Urz. (WE) L 198 z 22 lipca 1991 r. ze zm.

⁹ Dz.U. Nr 38, poz. 452.

¹⁰ Dz.Urz (UE) L 189 ze zm.

¹¹ Dz.U Nr 116, poz. 975.

¹² Dz.U. Nr 56, poz. 348.

W świetle przepisów przywołanych wyżej regulacji prawnych produkcję ekologiczną stanowi system wytwarzania szczególnego rodzaju żywności, który łączy w sobie korzystne dla środowiska praktyki skierowane na zachowanie różnorodności biologicznej, ochronę zasobów naturalnych, dobrostan zwierząt, z produkcją odpowiadającą wychodzącym naprzeciw wymaganiom coraz większej liczby konsumentów, którzy poszukują wyrobów wytwarzanych przy użyciu naturalnych surowców i procesów. W odniesieniu do tak rozumianej produkcji ekologicznej da się wyróżnić dwie jej publiczne funkcje. Pierwsza z nich, to kształtowanie coraz bardziej docenianego przez konsumentów rynku kontrolowanej żywności ekologicznej. Druga z kolei, to funkcja której realizacja prowadzi do skutecznej ochrony stanu środowiska naturalnego, będącego ważnym elementem rozwoju obszarów wiejskich.

Wskazane wyżej funkcje rolnictwa ekologicznego ukształtowały w praktyce również dwie grupy przepisów. Pierwsza z nich obejmuje przepisy odnoszące się do wszystkich etapów produkcji, przygotowania i dystrybucji produktów rolnictwa ekologicznego oraz ich kontroli. Druga z kolei, sytuuje rolnictwo ekologiczne jako jeden z elementów całościowej regulacji, odnoszącej się do szerszych celów WPR. Chodzi tu zwłaszcza o cele wytyczone działaniu „Program rolno-środowiskowy”, zawartemu w poprzednim PROW 2007–2013, gdzie rolnictwo ekologiczne stanowiło jeden z ośmiu pakietów tego działania. W obecnie wdrażanym PROW 2014–2020 rolnictwo ekologiczne stanowi już wyodrębnione działanie, rozbite na osiem szczegółowych pakietów¹³.

Przybliżając dalej istotę rolnictwa ekologicznego można dalej zauważyć, że sprowadza się ono do zaniechania stosowania w produkcji żywności środków chemii rolnej, weterynaryjnej i spożywczej. Zasada ta dotyczy wszystkich rodzajów i etapów produkcji rolniczej, a także przetwórstwa rolno-spożywczego. Rolnictwo ekologiczne powinno prowadzić do zrównoważonej produkcji zarówno roślinnej, jak też zwierzęcej, opartej na środkach pochodzenia biologicznego i mineralnego, nieprzetworzonych technologicznie. Tak rozumiane rolnictwo wpisuje się w szczególności w cel działania „Rolnictwo ekologiczne”, którym jest wspieranie dobrowolnych zobowiązań rolników, podejmujących się utrzymania lub przejścia na praktyki i metody rolnictwa ekologicznego, określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych¹⁴. Działanie to było wdrażane w Polsce na podstawie ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju

¹³ Takiej klasyfikacji przepisów dotyczących rolnictwa ekologicznego dokonał S. Prutis w pracy: *Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” t. XI, Białystok 2013, s. 39 i nast.

¹⁴ Dz. Urz. (UE) L 189 z 20 lipca 2007 r. ze zm.

Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹⁵. Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy w ramach tego działania regulowało rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r.¹⁶.

Zważywszy na pewne doświadczenia zdobyte już we wdrażaniu tego działania zasadnym będzie poświęcić mu teraz kilka uwag. Warto więc najpierw zauważyć, że uprawy deklarowane do wsparcia w ramach tego działania poddawane są kontroli upoważnionych jednostek certyfikujących w ramach specjalnego systemu kontroli i certyfikacji, który ma gwarantować, by produkty oznakowane jako ekologiczne zostały wytworzone zgodnie z obowiązującymi przepisami. Podstawę prawną tego systemu stanowią przepisy przywołanego już wyżej rozporządzenia Rady nr 834/2007 oraz rozporządzenia (WE) nr 882/2004 w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt¹⁷.

System ten nadzorowany jest przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym¹⁸, który poprzez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) upoważnia do działania w zakresie rolnictwa ekologicznego jednostki certyfikujące akredytowane przez Polskie Centrum Akredytacji (PCA). IJHARS współpracuje w tym zakresie z Inspekcją Weterynaryjną, Państwową Inspekcją Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Inspekcją Handlową.

Podstawowe znaczenie dla rozwijania rolnictwa ekologicznego mają dwa przywołane wyżej akty normatywne, tj. rozporządzenie Rady nr 834/2007 oraz krajowa ustawa o rolnictwie ekologicznym z 2009 r. W preambule do rozporządzenia nr 834/2007 wskazuje się, że celem rolnictwa ekologicznego powinno być zapewnienie uczciwej konkurencji i właściwego funkcjonowania wewnętrznego rynku produktów ekologicznych, a dążąc do wprowadzenia na ten rynek certyfikowanego ekologicznego produktu ma pogłębiać zaufanie konsumentów do tych produktów.

Zauważyć dalej należy, że analizowane tutaj rozporządzenie unijne określa jedynie ogólne ramy rolnictwa ekologicznego na wszystkich etapach produkcji, a następnie przygotowania i dystrybucji produktów ekologicznych. Ta obszerna w swej treści regulacja prawna nie ustrzegła się jednak od nadmiernej kazuistyki w wielu jej fragmentach.

Pierwszym i zarazem podstawowym etapem produkcji żywności ekologicznej jest jej produkcja w gospodarstwach rolnych, gdzie wytwarzany jest surowcowy produkt ekologiczny do bezpośredniego spożycia, bądź do dalszego przetwarzania. Wytwarzane tam produkty mogą uzyskać status certyfikowanego

¹⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 349.

¹⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 370.

¹⁷ Dz. Urz. L 191 z 28 maja 2004 r. ze zm.

¹⁸ Dz.U. Nr 116, poz. 975.

produktu ekologicznego pod warunkiem prowadzenia w gospodarstwie ekologicznej produkcji rolniczej w rozumieniu przypisów rozporządzenia 834/2007. Od spełnienia m.in. tego samego warunku uzależnione jest również wsparcie finansowe w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” przewidziane w poprzednim i obecnym PROW.

Charakteryzując dalej unijne regulacje prawne dotyczące rolnictwa ekologicznego należy zauważyć, że są one zazwyczaj mocno rozbudowane, poczynając od wskazania ich ogólnych ram, by następnie wiele przepisów poświęcić na określenie ogólnych i szczegółowych zasad rolnictwa ekologicznego w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej.

Wśród szeroko rozbudowanych czterech grup zasad wskazanych w art. 4–7 rozporządzenia 834/2007 zwróćmy uwagę na najważniejsze z nich. Przyjrzyjmy się zatem wymogom pierwszej z ogólnych zasad produkcji ekologicznej. Wskazuje ona na potrzebę odpowiedniego zaprojektowania i zarządzania procesami biologicznymi, opartymi na systemach ekologicznych wykorzystujących zasoby naturalne, ograniczenie stosowania środków z syntezy chemicznej do wyjątkowych przypadków, itd.

Szczególnie rozbudowane zostały określone w art. 5 analizowanego rozporządzenia, szesnaście szczegółowych zasad dotyczących rolnictwa ekologicznego. Przykładowo jedna z nich nakazuje utrzymanie poprawy życia w glebie oraz naturalnej żyzności gleby, stabilności i różnorodności biologicznej, zapobieganie erozji gleby oraz odżywianie roślin, głównie poprzez ekosystem gleby.

Z kolei ogólne zasady produkcji rolnej nakazują w art. 11 aby całe gospodarstwo zarządzane było zgodnie z wymogami produkcji ekologicznej, dopuszczając jednakże możliwość rozdzielenia w nim produkcji konwencjonalnej od ekologicznej, przy jednoczesnym rozdzieleniu dokumentacji odnoszącej się do obu tych rodzajów produkcji.

Podobnie szczegółowo zostały określone wymagania w przypadku dwóch kolejnych zasad odnoszących się odrębnie do produkcji roślinnej i zwierzęcej (art. 12–14). Przykładowo, w ekologicznej produkcji roślinnej należy stosować praktyki upraw, które przyczyniają się do utrzymania lub zwiększenia ilości substancji organicznych w glebie, zwiększają jej stabilność i różnorodność biologiczną oraz zapobiegają zagęszczaniu i erozji gleby. Szczególnie drobiazgowo sformułowane zostały wymogi dotyczące produkcji zwierzęcej. Art. 30 analizowanego rozporządzenia wymienia aż 30 wymogów odnoszących się do tej produkcji.

Już na przykładzie wskazanych wyżej zasad odnoszących się do rolnictwa ekologicznego można sformułować pogląd, że obowiązujące w tym zakresie regulacje prawne muszą w praktyce nasuwać szereg wątpliwości interpretacyjnych powodowanych w wielu ich fragmentach ich ogólnikowością, niedookreślonością, czy zbyt dużą kazuistyką. Czytelności tych przepisów nie poprawia również przywołana już wyżej krajowa ustawa o rolnictwie ekologicznym wraz z jej

przepisami wykonawczymi. W konsekwencji różnorodne wymogi sformułowane w prawodawstwie unijnym, a także w krajowym, charakter tych przepisów, powoduje czasem trudności i bariery nie do przebrnięcia dla ukierunkowanego na rolnictwo ekologiczne przeciętnego jej producenta. Tych barier oraz trudności niejednokrotnie trudno jest przezwyciężyć, nawet przy dobrej znajomości zasad stosowania przepisów prawa unijnego w tym zakresie. Rodzi się zatem pytanie, na ile taki charakter regulacji prawnych rolnictwa ekologicznego ma wpływ na poziom ich stosowania, a przecież prawo, zwłaszcza to dobre, bez wątpienia zaliczyć należy do podstawowych czynników regulujących należyte poszczególne dziedziny życia społeczno-gospodarczego.

W Polsce nadzór nad rolnictwem ekologicznym sprawują praktycznie jednostki certyfikujące podlegające nadzorowi inspekcji rządowych (art. 8 cyt. ustawy o rolnictwie ekologicznym). Jednostkę certyfikującą powołuje do życia Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w trybie art 5 i 6 ustawy o rolnictwie ekologicznym. Postępowanie przed tymi jednostkami prowadzone jest w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (Kpa). Aktualnie w Polsce funkcjonuje 10 jednostek certyfikujących doradztwo ekologiczne¹⁹ posiadających w większości szeroki zakres upoważnień, w tym upoważnień do przeprowadzania kontroli oraz do wydawania i cofania certyfikatów zgodności w rolnictwie ekologicznym, przyjmowania zgłoszenia podjęcia działalności w zakresie rolnictwa ekologicznego, przeprowadzania kontroli na zasadach określonych w art. 27 rozporządzenia nr 834/2007 i art. 7 ustawy o rolnictwie ekologicznym oraz wydawania podmiotom spełniającym warunki w zakresie rolnictwa ekologicznego certyfikatów umożliwiających ich identyfikację oraz rodzaj i asortyment produktów.

W systemie nadzoru nad rolnictwem ekologicznym ważne zadanie spełniają inspektorzy rolnictwa ekologicznego. Prowadzą oni, stosownie do przepisów art. 21 ustawy o rolnictwie ekologicznym kontrolę zlecaną przez jednostki certyfikujące, na podstawie art. 7 tejże ustawy. Do rejestru inspektorów ekologicznych może zostać wpisana osoba posiadająca stosowną wiedzę techniczną i praktyczną niezbędną do przeprowadzania kontroli, potwierdzoną egzaminem zdanym przed komisją powołaną przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

3. Przedmiotem dalszej analizy wypadnie w kolejności uczynić zasady finansowego wspierania rolnictwa ekologicznego. Już na wstępie należy zauważyć, że w odróżnieniu od poprzedniego okresu programowego UE, kiedy to w PROW 2007–2013, rolnictwo ekologiczne stanowiło jeden z pakietów „Działania rolno-środowiskowego”, to w obecnym PROW 2014–2020 stanowi już samodzielne działanie. W konsekwencji tego, zgodnie z art. 28 ust. 8 rozporządzenia nr 1305/2013 w ramach kontynuowanego działania rolno-środowiskowo-kli-

¹⁹ Lista tych jednostek wraz z podanymi uprawnieniami dostępna jest na stronie internetowej MRiRW w zakładce Rolnictwo ekologiczne, www.min.rol.gov.pl.

matycznego nie można już udzielać, jak poprzednio, wsparcia na zobowiązania objęte działaniem „Rolnictwo ekologiczne”. Warto też zauważyć, że kryteria dostępu do płatności rolnośrodowiskowej w ramach pakietu „Rolnictwo ekologiczne” poprzedniego PROW zostały ujęte w piramidalnie grupy rozbudowanych przepisów, zawartych w różnych, unijnych i krajowych regulacjach prawnych, niejednoznacznie zapisanych, zwłaszcza w przepisach trzech następujących po sobie wykonawczych rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi²⁰.

W obecnym stanie prawnym zasady udzielania wsparcia w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” w PROW 2014–2020 określa ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW w ramach PROW na lata 2014–2020²¹ wraz z przepisami rozporządzenia wykonawczego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego PROW na lata 2014–2020²².

Celem działania „Rolnictwo ekologiczne”, podobnie jak w poprzednim PROW, jest wspieranie dobrowolnych zobowiązań rolników, którzy podjęli zobowiązanie utrzymania lub przejścia na praktyki i metody rolnictwa ekologicznego określonego w cyt. wyżej rozporządzeniu Rady (WE) nr 834/2007. Projektując to działanie wykorzystano również pozytywne doświadczenia z wdrażania systemu doradztwa rolnośrodowiskowego z poprzedniego okresu programowego w ramach wszystkich pakietów tego działania. Jednym z wymogów uzyskania płatności jest przedłożenie przygotowanego przy udziale doradcy rolnośrodowiskowego „Planu działalności ekologicznej”. Zadaniem doradcy jest również informowanie beneficjentów tego działania oraz udzielanie im porad w trakcie jego wdrażania w gospodarstwie rolnym. Tak określony udział doradców rolnośrodowiskowych, zarówno w tym, a także w innych działaniach prośrodowiskowych PROW, ma na celu efektywne wykorzystanie finansowych środków pomocowych. O roli, formach i wsparciu samego doradztwa będzie jeszcze szerzej mowa w dalszej części niniejszej pracy. Przed tym jednak, w syntetycznym zarysie, przedstawione zostaną zasady wsparcia rolnictwa ekologicznego w obecnym PROW.

Z nowych rozwiązań w zakresie rolnictwa ekologicznego, wskazać należy na wyodrębnienie „Rolnictwa ekologicznego” w samodzielne działanie obecnego PROW 2014–2020. Podniosło to niewątpliwie rangę tego ważnego, prośrodowiskowego działania. Warto przy tym zauważyć, że o randze tego, a także pozostałych działań prośrodowiskowych niech świadczy teza zawarta w pkt 22 preambuły do rozporządzenia nr 1305/2013 głosząca, że państwa członkowskie powinny być zobowiązane do wydawania co najmniej 30% całkowitego wkładu

²⁰ Krytycznej oceny tych regulacji prawnych, którą wypada podzielić w całości, dokonał zwłaszcza S. Prutis w cyt. wyżej pracy, s. 52 i nast.

²¹ Dz.U z 2015 r., poz. 349.

²² Dz.U. z 2015 r., poz. 370.

Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej EFRROW) na: przedsięwzięcia kwestie związane z łagodzeniem klimatu, płatności rolno- środowiskowo- klimatyczne, rolnictwo ekologiczne, płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi, płatności na rzecz leśnictwa, płatności na rzecz obszarów Natura 2000 oraz inwestycje na rzecz środowiska i klimatu. W preambule przywołanego wyżej rozporządzenia zakłada się również potrzebę poprawienia czytelności kryteriów dostępu do uzyskania wsparcia finansowego na te formy produkcji. W celu uniknięcia powrotu rolników do rolnictwa konwencjonalnego, wsparciem objęte zostały działania zarówno z konwersją na rolnictwo ekologiczne, a także z utrzymaniem takiego rolnictwa. Mając na względzie bardziej efektywne wykorzystanie środków EFRROW przewidziane wsparcie ograniczono do rolników aktywnych zawodowo²³.

W analizowanym dalej rozporządzeniu nr 1305/2013 działanie w zakresie rolnictwa ekologicznego reguluje art. 29 zgodnie z którym wsparcia na to działanie udziela się na hektar użytków rolnych rolnikom lub grupom rolników którzy dobrowolnie podejmują się konwersji lub utrzymania praktyk i metod rolnictwa ekologicznego określonego w rozporządzenie (WE) nr 834/2007 i którzy są rolnikami aktywnymi zawodowo²⁴. Pozostałe wymogi określone zostały podobnie jak w odniesieniu do dotychczasowej płatności rolnośrodowiskowej. Tak więc, wsparcia udziela się jedynie w odniesieniu do zobowiązań wykraczających poza obowiązkowe normy zawarte w różnych przepisach unijnych i krajowych, regulujących finansowanie WPR. Ponadto zobowiązania wnioskodawców powinny być podejmowane na okres od 5 do 7 lat, a przysługujące płatności udzielane są corocznie i powinny być ograniczone do wysokości maksymalnych kwot określonych w załączniku II do analizowanego tutaj rozporządzenia (450–900 euro w zależności od sposobu użytkowania gruntów). Dodać tutaj należy, że treść zobowiązań ekologicznych kształtowana jest poprzez przepisy art 29 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1305/2013, przy czym wszystkie składające się na ich treść wymogi są precyzyjnie określone w programie rozwoju obszarów wiejskich.

W ramach obecnego działania „Rolnictwo ekologiczne” znalazły się dwa poddziałania. W pierwszym z nich – „Płatności w okresie konwersji na rolnictwo ekologiczne” – przewidziano 6 typów operacji (pakietów), a mianowicie: 1) Uprawy rolnicze w okresie konwersji; 2) Uprawy warzywne w okresie konwersji; 3) Uprawy zielarskie w okresie konwersji; 4) Uprawy sadownicze w okresie konwersji; 5) Uprawy paszowe na gruntach ornych w okresie konwersji; 6) Trwałe użytki zielone w okresie konwersji. Z kolei, w ramach drugiego poddziałania – „Płatności w celu utrzymania rolnictwa ekologicznego” – znalazły się pakiety: 7) Uprawy rolnicze po okresie konwersji; 8) Uprawy warzywne

²³ Pojęcie Rolnika aktywnego zawodowo zdefiniowano w mocno rozbudowanym art. 9 rozporządzenia UE nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich, Dz.Urz. (UE) L 347.

²⁴ Zob. przypis 23.

po okresie konwersji; 9) Uprawy zielarskie po okresie konwersji; 10) Uprawy sadownicze po okresie konwersji; 11) Uprawy paszowe na gruntach ornych po okresie konwersji; 12) Trwałe użytki zielone po okresie konwersji. Dodać też należy, że dwa spośród powyższych pakietów, dotyczące upraw sadowniczych (pakiety 4 i 10), w okresie konwersji i po konwersji zawierają dodatkowo po trzy warianty.

Analizując zarówno treść samego programu pomocowego, a także regulacje prawne które legły u podstaw jego utworzenia, zwłaszcza w obszarze działań proekologicznych, można bez wątplenia stwierdzić, że głoszony powszechnie postulat uproszczenia dostępności do uzyskania wsparcia w ramach tych działań, nie został niestety spełniony. Przeciwnie, zarówno przepisy, jak też dokumenty programowe, wyraźnie zwiększyły obecnie swoją objętość. W trakcie wdrażania poprzedniego PROW, zwłaszcza w odniesieniu działań prośrodowiskowych, napotymano na różnego rodzaju trudności interpretacyjne. Z myślą o ich wyeliminowaniu, zarówno przepisy, jak też sam program, zostały doprecyzowane, co w efekcie przyczyniło się do zwiększenia ich objętości. Taki stan rzeczy powoduje jednakże, że zdecydowana większość wnioskodawców, nadal nie jest w stanie należycie przygotować wniosku o płatność, w tym profesjonalnie określić swoje zobowiązanie ekologiczne i następnie realizować go zgodnie z wymogami programu. W tej sytuacji szeroko zakreślony zakres profesjonalnego doradztwa rolniczego staje się nieodzowny.

Jak skomplikowane zostały określone wymagania w odniesieniu do rolnika realizującego zobowiązanie ekologiczne, niech zilustruje to próba interpretacji przepisów paragrafów 5 i 6 przywołanego już rozporządzenia wykonawczego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2015 r. Tak więc zgodnie z treścią jego 5-go paragrafu, rolnik realizujący zobowiązanie ekologiczne powinien: 1) posiadać plan działalności ekologicznej sporządzony przy udziale doradcy rolnośrodowiskowego na formularzu udostępnionym przez ARiMR; 2) nie przekształcać w swym gospodarstwie trwałych użytków zielonych i pastwisk trwałych w rozumieniu przepisów UE dotyczących płatności bezpośrednich; 3) zachowywać elementy krajobrazu rolniczego tworzące ostoje przyrody, określone w planie działalności ekologicznej; 4) prowadzić rejestr działalności ekologicznej wykazujący podejmowane działania agrotechniczne (nawozy, środki ochrony roślin) oraz wypas zwierząt o ile jest prowadzony; 5) przestrzegać innych wymogów, które są określone dla poszczególnych pakietów w załączniku do rozporządzenia. Już powyższy wykaz powinności przekonuje znowu, że do należytego dopełnienia wszystkich wymogów, potrzeba profesjonalnej wiedzy.

Wreszcie, dużych umiejętności w zakresie czytania przepisów prawnych ze zrozumieniem wymaga analiza treści przywołanego wyżej paragrafu 6. analizowanego rozporządzenia. Zważywszy na to, że ocena jakości języka prawnego analizowanego tutaj rozporządzenia nie jest zasadniczym przedmiotem rozważań niniejszego artykułu, zatem ocenę czytelności tego paragrafu pozostawiam

czytelnikowi, przytaczając jego treść z niewielkimi skrótami – „Zobowiązanie ekologiczne obejmuje użytki rolne zadeklarowane we wniosku o przyznanie pierwszej płatności w ramach danego pakietu lub danego wariantu, objęte obszarem zatwierdzonym w rozumieniu art. 2 ust. 1 akapit drugi pkt 23 lit. b rozporządzenia delegowanego Komisji UE nr 640/2014 z 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, a w przypadku, o którym mowa w art. 18 ust. 6 akapit drugi rozporządzenia nr 640/2014 – użytki rolne zadeklarowane we wniosku o przyznanie pierwszej płatności ekologicznej w ramach danego pakietu lub danego wariantu, objęte obszarem zatwierdzonym w rozumieniu art. 2 ust. 1 akapit drugi pkt 23 lit. b rozporządzenia nr 640 /2014”. Ocenę czytelności cytowanego przepisu pozostawiam czytelnikowi.

4. Po raz kolejny szeroko zakreślone, a w dodatku w skomplikowany sposób wyartykułowane wymogi rolnictwa ekologicznego zdeterminowały potrzebę rozszerzenia zadań doradztwa rolniczego w tym zakresie. Nowe, przekrojowe cele polityki rozwoju obszarów wiejskich, zwłaszcza zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu, a także potrzeba poprawy konkurencyjności rolnictwa unijnego stanowią kolejny determinant do potraktowania nauki, edukacji i doradztwa rolniczego jako ważnego czynnika rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, przy jednoczesnym stymulowaniu celów środowiskowo-klimatycznych, w tym również polityki ekologicznej. Wszystkie te względy uzasadniły potrzebę stworzenia takiego modelu doradztwa rolniczego, który umożliwiłby zdobycie i pogłębienie wiedzy oraz informacji z zakresu ekonomiki i zarządzania produkcją rolniczą, technik i technologii produkcji żywności o wysokich standardach jakościowych, standardów środowiskowych, a także uwzględnił nowe trendy na światowych rynkach rolnych (globalizacja i komercjalizacja) oraz ograniczanie wydatków publicznych na działalność doradcą²⁵.

Zważywszy na zakres tematyczny niniejszej pracy dalsze rozważania ograniczone zostaną do zagadnień doradztwa prośrodowiskowego, w tym głównie proekologicznego. W obecnym okresie programowym WPR zmierzać będzie do umocnienia jednolitego systemu doradztwa rolniczego, zdolnego do profesjonalnego wsparcia rolników, stosownie do ich oczekiwań oraz potrzeb. Budowę takiego systemu rozpoczęto przyjęciem w dniu 22 października 2004 r. ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego²⁶. Jej uchwalenie związane było z nałożo-

²⁵ O stanie i potrzebach doradztwa rolniczego w Polsce zob. w szczególności pracę J. Kani, *Doradztwo rolnicze w Polsce w świetle potrzeb i doświadczeń zagranicznych. Rozprawy*, Kraków 2007, z. 318; o roli doradztwa rolniczego w procesie zrzeszania się Polski z UE zob. również E. Matuszak, *Doradztwo rolnicze w kontekście integracji z Unią Europejską*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2002, nr 3–4, s. 17–23.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1149; zmiana dokonana ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego miała jedynie na celu przeniesienie podległości i nadzoru nad wojewódzkimi ośrodkami doradztwa rolniczego z zarządu województwa do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

nym na wszystkie kraje członkowskie UE obowiązkiem ustanowienia z dniem 1 stycznia 2007 r. systemu doradztwa dla rolników, częściowo finansowanego z budżetu Wspólnoty. Podstawę prawną ustanowienia tego obowiązku stanowił art. 13 rozporządzenia Rady (WE) 1782/2003 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemu wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników²⁷. Tworzony system doradztwa rolniczego ma pomóc rolnikom w poniesieniu kosztów wynikających z korzystania usług doradczych oraz ułatwić spełnienie wymaganych standardów w gospodarstwie rolnym. Te szczególnie standardy pozostawały w związku z ustanowieniem systemu jednolitej płatności, który wiąże się z oddzieleniem bezpośredniego wsparcia dochodów rolników od produkcji oraz obowiązkowego wprowadzenia wymogów wzajemnej zgodności (cross – compliance), który uzależnia uzyskanie płatności bezpośrednich od spełnienia przez gospodarstwo rolne wymagań w zakresie ochrony środowiska, zdrowia publicznego, dobrostanu i zdrowia zwierząt i zdrowotności roślin oraz dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, określonych w załącznikach II i VI przywołanego wyżej rozporządzenia 1782/2003 Cross compliance jest efektem reformy WPR z 2003 r. kiedy to w krajach byłej 15-ki wprowadzono płatność jednolitą oddzielającą płatność od struktury i wielkości produkcji. W efekcie powoduje to z jednej strony uniezależnienie rolników od konieczności prowadzenia produkcji, z drugiej natomiast strony, zobowiązuje ich do przestrzegania już obowiązującego prawodawstwa w zakresie wymagań wzajemnej zgodności. Ten nowy instrument obowiązuje rolników otrzymujących nie tylko dopłaty bezpośrednie ale również korzystających z niektórych działań programów rozwoju obszarów wiejskich (zalesianie, programy rolnośrodowiskowe, płatności ONW)²⁸. Kolejna reforma WPR z 2008 r. po raz kolejny zreformowała system dopłat bezpośrednich wprowadzając na mocy rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1307/2013 płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, włączając tym samym komponent ekologiczny do I filara WPR²⁹.

Wdrażany obecnie w UE system doradztwa rolniczego dopuszcza możliwość funkcjonowania różnych systemów realizowanych przez instytucje publiczne, prywatne, a także w systemie mieszanym³⁰. Uczestnictwo rolników w tym syste-

²⁷ Dz. Urz. (UE) L 2009/1.

²⁸ Szczegółowe informacje dotyczące wdrażania tej zasady zawiera obszerna broszura informacyjna skierowana do wszystkich rolników w Polsce, dostępna na stronie internetowej MRiRW, www.min.rol.gov.pl.

²⁹ Szerzej w sprawie reformy dopłat bezpośrednich po 2008 r. zob. D. Milanowska, *Płatność za zazielenienie w nowym modelu dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Agraria”, t. XIII, Białystok 2015, s. 8 i nast.

³⁰ Zob. zwłaszcza A. Wiatrak, *Doradztwo rolnicze w literaturze – stan badań krajowych i europejskich* [w:] *Publiczne doradztwo rolnicze wobec wyzwań przyszłości i oczekiwań mieszkańców wsi*, J. Kania, L. Leśniak (red.), Kraków 2013, s. 21 i nast.; zob. także M. Król, *Model doradztwa rolniczego w Polsce na tle rozwiązań przyjętych w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej*, FAPA, Warszawa 2013, s. 5 i nast.

mie jest dobrowolne, przy czym pierwszeństwo mają rolnicy, którzy otrzymują rocznie powyżej 15 tys. euro płatności bezpośrednich (art. 14 cyt. rozporządzenia 1782/2003). Korzystanie z usług rolniczych wspierane jest poprzez pokrycie części ponoszonych kosztów, zwłaszcza w zakresie przestrzegania przez rolników norm dotyczących środowiska, zdrowia publicznego, zwierząt i roślin oraz warunków utrzymania zwierząt. Wysokość wsparcia ograniczona jest do 80% kosztów kwalifikowanych i nie może przekroczyć 1500 euro na jedno gospodarstwo³¹.

W poprzednim okresie programowym, stosownie do postanowień ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich w udziale Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013³² oraz PROW 2007–2013, usługi doradcze były świadczone przez ośrodki doradztwa rolniczego, izby rolnicze, oraz podmioty prywatne, które uzyskały akredytację na świadczenie usług doradczych wydaną przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W obecnej perspektywie finansowej obejmującej lata 2014–2020 zakres doradztwa rolniczego szczegółowo precyzują przepisy rozdziału 7 (art. 51–54) ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020³³. Szeroki zaś zakres doradztwa określony w art. 15 ust. 4 i 5 cyt. rozporządzenia 1305/2005 uzasadnił ustanowienie doradców o specjalności: rolniczej, rolnośrodowiskowej, leśnej i przyrodniczej. Przy dwóch pierwszych specjalnościach doradca powinien mieć wyższe wykształcenie w dziedzinie nauk rolniczych, z kolei doradca (ekspert) przyrodniczy wyższe wykształcenie w dziedzinie nauk biologicznych, zaś doradca leśny wykształcenie leśne na poziomie co najmniej średnim. Każda z osób ubiegających się o wpis na listę doradców o powyższych specjalnościach powinna się wykazać posiadaniem co najmniej 1-rocznym, udokumentowanym stażem w zakresie doradzania, polegającego na świadczeniu usług, mających na celu podniesienie konkurencyjności gospodarstwa rolnego, rozwiązywaniu problemów związanych z gospodarowaniem lub poprawą dochodów rolniczych, w tym zwłaszcza sporządzania biznesplanów lub innej dokumentacji niezbędnej rolnikowi do uzyskania dofinansowania ze środków unijnych w ramach płatności bezpośrednich i programów rozwoju obszarów wiejskich lub w ramach pomocy krajowej w zakresie sporządzania planów modernizacji gospodarstwa lub dostosowania go do wymogów wzajemnej zgodności, a także udzielanie doradztwa technologicznego. Zgodnie z art. 51

³¹ Kwoty wsparcia w ówczesnym stanie prawnym określono w załączniku do rozporządzenia Rady (WE) Nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz.Urz. (UE) L 277 z dnia 21 października 2005 r.

³² Dz.U. z 2007 r. Nr 64, poz. 427 ze zm.

³³ Dz.U. z 2015 r. poz. 349.

ust. 2 cyt. ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich doradca rolno-środowiskowy będzie mógł doradzać w zakresie działania „Rolno- środowiskowo-klimatycznego” i działania „Rolnictwo ekologiczne” w zakresie określonym w art. 15 ust. 4 rozporządzenia 1305/2013, w tym w zakresie sporządzania planu działalności rolno-środowiskowej (z wyłączeniem części sporządzonej przez eksperta przyrodniczego i planu działalności ekologicznej).

W ramach działań pro-środowiskowych PROW 2014–2020 dla wszystkich pakietów tych działań koniecznym wymogiem jest posiadanie planu działalności rolno-środowiskowej i planu działalności ekologicznej. W treści obu tych dokumentów powinny się znaleźć informacje o rolniku, jego gospodarstwie oraz o planie działań i zabiegów, które mają być wykonywane w danym gospodarstwie w czasie realizacji zobowiązania, zgodnych z wymogami wybranych pakietów i wariantów programu. Szczególne wymogi odnoszą się do pakietów 4 i 5 działania rolno-środowiskowego-klimatycznego PROW 2014–2020. W tym przypadku rolnik musi posiadać dokumentację przyrodniczą, w której powinno zostać określone występowanie i stan cennych siedlisk przyrodniczych lub zagrożonych gatunków ptaków z jednoczesnym uszczegółowieniem użytkowania rolniczego. Doradztwo w tym zakresie powinni sprawować osoby fizyczne wpisane na listę ekspertów przyrodniczych.

Tak szeroko zakreślony zakres wymogów odnoszących się do działań pro-środowiskowych uzasadnił potrzebę stworzenia w krajach członkowskich UE jednolitego systemu doradztwa rolniczego, stosownie do dyspozycji art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej³⁴. Szczegółowe wymogi tego systemu określa art 13 tego rozporządzenia. Warto w syntetycznym zarysie przywołać najważniejsze z nich. Tak więc przywołany art.13 nakłada na kraje członkowskie UE obowiązek zapewnienia odpowiedniej liczby wysoko wykwalifikowanych i regularnie szkolonych, wiarygodnych, uczciwych, niekaranych doradców pracujących w systemie doradztwa rolniczego. W Polsce obowiązek ten realizowany jest za pośrednictwem Centrum Doradztwa Rolniczego (CDR) w Brwinowie. Centrum to mając za już sobą pozytywną ocenę i doświadczenie w zakresie przeprowadzania szkoleń i egzaminów w zakresie doradztwa rolniczego, w ocenie ustawodawcy jest w stanie zapewnić osiągnięcie wszystkich celów, wytyczonych systemowi doradztwa rolniczego. Wszyscy doradcy powinni mieć zapewniony równy, o jednakowych kosztach uczestnictwa dostęp do szkoleń, ze szczególnym akcentem położonym na metodykę doradzania, opracowaną przez CDR i zatwierdzoną przez Ministra Rolnictwa i RW. Szkoleniem doradców leśnych zajmuje się Państwowe Przedsiębiorstwo Leśne „Lasy Państwowe”. Podmioty te realizując program szkoleń mają zapewnić nie tylko programową, ale również metodologiczną jednolitość wysokiej

³⁴ Dz. Urz. (UE) L 347 z 20 grudnia 2013 r.

jakości usług doradczych na rzecz rolników i innych beneficjentów PROW 2014–2020.

Należy Ponadto zauważyć, że swoje zadania CDR realizuje we współpracy z instytucjami naukowymi, uczelniami rolniczymi i agencjami rolnymi, co ma gwarantować opracowanie i realizację kompleksowych, jednolitych programów szkoleń doradców wszystkich specjalności.

Kolejny ważny problem, na który warto zwrócić uwagę, to dostępność rolników do usług doradczych świadczonych w ramach analizowanego tutaj Systemu. Usługi te są mianowicie odpłatne. Rolnicy, którzy chcą z nich korzystać mogą uzyskać finansowe wsparcie w ramach działania „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw PROW 2014–2020”³⁵. W założeniu realizacja tego działania ma umożliwić wzmocnienie mechanizmów transferu wiedzy i innowacji poprzez doradztwo, którego oferta będzie dostosowana do indywidualnych potrzeb rolników lub właścicieli lasów. Celem tego działania jest także doskonalenie zawodowe doradców w zakresie dziedzin, w ramach których świadczone będą usługi doradcze.

„Wsparcie na szkolenie doradców”, to pierwsze z dwóch poddziałań w ramach analizowanego tutaj działania. Wsparcie może być przyznane wnioskodawcy (CDR, instytuty naukowo-badawcze, uczelnie oraz konsorcja tworzone przez wymienione wyżej podmioty) jeżeli zakres programu szkoleniowego obejmuje co najmniej jeden z obszarów drugiego poddziałania „Wsparcie dla korzystających z usług doradczych”. Wraz z wnioskiem o płatność powinien być przedłożony program szkoleniowy wraz z harmonogramem. Poziom wsparcia wynosi 100% kosztów kwalifikowalnych operacji, nie więcej jednak niż równowartość 200 tys. euro za trzy lata szkolenia doradców dla jednego podmiotu doradczego. Drugie poddziałanie „Wsparcie korzystania z usług doradczych”, którego beneficjentami mogą być wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego, izby rolnicze, prywatne podmioty doradcze oraz konsorcja tworzone przez w/w podmioty, pomoc może być przyznana jeśli usługa doradcza będzie powiązana z co najmniej jednym unijnym priorytetem rozwoju obszarów wiejskich³⁶ i z co najmniej jednym zagadnieniem, o których mowa w opisie rodzaju operacji przewidzianej w tym poddziałaniu. Poziom pomocy jest obecnie znacznie wyższy aniżeli w poprzednim okresie programowym i wynosi maksymalnie 100% kosztów kwalifikowalnych operacji, jednakże nie więcej aniżeli równowartość 1500 euro za opracowanie i realizację 3-letniego programu doradczego, bądź 1050 euro w przypadku 2-letniego programu doradczego. Obecnie rolnik może 2-krotnie skorzystać z usługi doradczej w okresie realizacji PROW 2014–2020.

³⁵ W poprzednim PROW 2007–2013 zakres wsparcia w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” był zdecydowanie mniejszy, gdyż ograniczał się do oceny spełniania wymogów wzajemnej zgodności oraz bezpieczeństwa pracy i udzielania pomocy w spełnianiu tych wymogów dla gospodarstw rolnych i leśnych.

³⁶ Priorytety te, w liczbie 6-u, określa art. 5 cyt. rozporządzenia 1305/2013.

Właściciele lasów również mogą korzystać z kompleksowych porad. Zakres porady musi obejmować co najmniej odpowiednie obowiązki w ramach następujących obszarów: 1) ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory wynikające z dyrektywy 92/43 EWG³⁷, 2) ochrony dzikiego ptactwa, wynikające z dyrektywy 2009/147/WE³⁸, 3) wynikające z dyrektywy 2000/60/WE ustanawiającej ramy działania Wspólnoty w dziedzinie polityki wodnej³⁹. Usługa doradcza może również obejmować kwestie związane z wynikiem gospodarczym i wynikami w zakresie oddziaływania na środowisko gospodarstwa leśnego.

5. Zmierzając do końcowej oceny wdrażanego Systemu doradztwa rolniczego w Polsce, uwzględniając przy tym samoocenę w tym zakresie CDR za poprzedni okres programowy⁴⁰, należy już na wstępie zaznaczyć, że funkcjonowanie tego Systemu nasuwało wiele zastrzeżeń. Wśród nich nie satysfakcjonuje słabe wykorzystanie środków finansowych na jego wspieranie. Zgłaszany słusznie w tym materiale wniosek by beneficjentami analizowanego tutaj działania powinny być podmioty doradcze, a nie rolnicy, czy posiadacze lasów, został uwzględniony w obecnym okresie programowym. Także krytycznie odniesiono się co do wysokich kosztów własnych producentów rolnych (ok. 43% od kwoty brutto). Wskazano przy tym, że był to zapewne powód małego zainteresowania tym działaniem. Wydaje się, że obecnie rolnicy, jako beneficjenci końcowi, nie obciążani kosztami doradztwa, powinni wykazywać większe zainteresowanie tym działaniem. Niewystarczająca informacja w mediach centralnych o istocie tego działania, a także o wymogach zasady wzajemnej zgodności, to kolejna wskazywana przyczyna małego zainteresowania tymi usługami doradczymi. Pozytywnie należy ocenić zrealizowanie postulatu objęcia rolników pełnym zakresem usług doradczych świadczonych przez ośrodki doradztwa rolniczego, podczas gdy dotąd usługa obejmowała tylko ocenę gospodarstwa pod względem dostosowania go do spełniania wymogów wzajemnej zgodności oraz opracowanie planu dostosowania gospodarstwa do wymogów wzajemnej zgodności. Wniosek wprowadzenia większej elastyczności w dostępie do usług doradczych został uwzględniony w ten sposób, że rolnik ma obecnie możliwość skorzystać z nich dwa razy i to w pełniejszym zakresie. Postulat wyższego limitu na doradztwo dla rolnika został też uwzględniony, ale nie poprzez zwiększenia kwoty wsparcia lecz przez rozszerzenie zakresu świadczonych usług. Wreszcie postulat uproszczenia procedur ubiegania się o określone wsparcie, złagodzenie kryteriów dostępu do niego, nie został wprawdzie uwzględniony, ale został zrekomensowany większym zakresem usług doradczych. Nie wydaje się jednak aby

³⁷ Dz. Urz. (WE) L 206 z 22 lipca 1992 r.

³⁸ Dz. Urz. (UE) L 20/7 z 26 stycznia 2010 r.

³⁹ Dz. Urz. (WE) L 327 z 22 grudnia 2000 r.

⁴⁰ Zawartą w materiale szkoleniowym CDR nt. „Zadania doradztwa rolniczego w Polsce w zakresie wdrażania systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników oraz wspierania rozwoju obszarów wiejskich”, dostępnym na stronach internetowych Centrum, www.cdr.gov.pl.

takie rozwiązanie ocenić jako przekonywujące, choć zważywszy na skomplikowane wymogi działań prośrodowiskowych, większy i profesjonalny zakres usług doradczych może uchronić wielu beneficjentów przed zarzutem niewłaściwego spożytkowania udzielonego wsparcia finansowego, nie mówiąc już o obowiązku jego zwrotu.

W Polsce utrzymany został nadal półpaństwowy system doradztwa polegający na tym, że doradztwo świadczone jest przez instytucje państwowe pobierające opłaty za niektóre tylko usługi. Wsparcie usług doradczych środkami publicznymi w ramach PROW 2014–2020 może się jednak okazać niewystarczające, w stosunku do potrzeb. Sądzić bowiem należy, że zapotrzebowanie na usługi będzie rosło wraz z rosnącą potrzebą powiązania doradztwa z całym systemem wiedzy rolniczej, wynikającą ze współczesnych uwarunkowań i przemian w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Wskazać wystarczy tylko na najważniejsze z nich, takie jak: globalizacja, coraz silniejsza konkurencja na światowych rynkach żywnościowych, nowe pozarolnicze funkcje obszarów wiejskich, czy powszechny i zrównoważony ich rozwój uwzględniający ochronę środowiska i racjonalną gospodarkę naturalnymi zasobami. Wymogi działań pro-środowiskowych są bowiem coraz bardziej rozbudowywane, co w niniejszej pracy starano się wykazać na przykładzie działania Rolnictwo ekologiczne.

Pozostaje jeszcze problem usytuowania doradztwa rolniczego w strukturze instytucji publicznych. Autor niniejszej pracy opowiadał się nieprzerwanie po stronie zwolenników głoszących potrzebę podporządkowania doradztwa rolniczego w całości organom administracji państwowej. Stąd z aprobatą należy opowiedzieć się za przyjętym w ustawie z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego rozwiązaniem przenoszącym podległość i nadzór nad wojewódzkimi ośrodkami doradztwa rolniczego spod kompetencji organów samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Za słusnością takiego rozwiązania niech świadczą nie najlepsze doświadczenia stosowanej dotąd praktyki podwójnego podporządkowania w przyjmowanych modelach organizacyjnych wielu instytucji i organizacji publicznych, która często przegrywała z modelem opartym na zasadzie jednorodnego podporządkowania. Wydaje się, że ten model organizacyjny może najlepiej zapewnić spójność pomiędzy realizowanymi zadaniami ośrodków doradztwa rolniczego z priorytetami i wyzwaniem dla rolnictwa i terenów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, a nadto zapobiegnie praktyce rozmywania odpowiedzialności za należyte wydatkowanie pomocowych środków finansowych z krajowych oraz unijnych źródeł.

Literatura

- Kania J., *Doradztwo rolnicze w Polsce w świetle potrzeb i doświadczeń zagranicznych*. Rozprawy, Kraków 2007.
- Król M., *Model doradztwa rolniczego w Polsce na tle rozwiązań przyjętych w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej*, FAPA, Warszawa 2013.
- Martinez J., *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, [w:] „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- Matuszak E., *Doradztwo rolnicze w kontekście integracji z Unią Europejską*, [w:] „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2002, nr 3–4.
- Milanowska D., *Platność za zazielenienie w nowym modelu dopłat bezpośrednich*, [w:] „Studia Iuridica Agraria”, t. XIII, Białystok 2015.
- Prawo i polityka rola Unii Europejskiej*, Jurcewicz A. (red.), Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.
- Wiatrak A., *Doradztwo rolnicze w literaturze – stan badań krajowych i europejskich*, [w:] *Publiczne doradztwo rolnicze wobec wyzwań przyszłości i oczekiwań mieszkańców wsi*, Kania J. i Leśniak L. (red.), Kraków 2013.
- Wilkin J., *Wielofunkcyjność rolnictwa – nowe ujęcie roli rolnictwa w gospodarce i społeczeństwie*, [w:] *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, J. Wilkin (red), Warszawa 2010.

Streszczenie

W polityce rozwoju obszarów wiejskich coraz większy nacisk kładzie się wielofunkcyjne znaczenie tych terenów. W ramach tej polityki ważną rolę do spełnienia mają działania pro-środowiskowe, a wśród nich pro-ekologiczne. W kolejnych programach rozwoju obszarów wiejskich rozszerzane są kryteria dostępu do przewidzianego w nich wsparcia finansowego. Spełnienie tych kryteriów wymaga coraz większej wiedzy beneficjentów w zakresie problematyki proekologicznej. Ważną zatem rolę do spełnienia będzie miał tutaj dobrze funkcjonujący system doradztwa rolniczego.

Dotychczasowa ocena systemu doradztwa rolniczego nasuwa wiele negatywnych uwag. Na ich tle pozytywnie należy ocenić przyjęte rozwiązania zmierzające do objęcia rolników pełnym zakresem usług doradczych, wprowadzenie większej elastyczności w dostępie do usług doradczych, zwiększenia limitu na doradztwo na rolnika, czy nawet podjęta, choć mało przekonująca w ocenie autora niniejszej pracy, próba uproszczenia procedur ubiegania się o określone wsparcie. Pozytywnie też należy ocenić ponowne podporządkowanie doradztwa rolniczego organom administracji państwowej.

Słowa kluczowe

Polityka rozwoju terenów wiejskich, działania proekologiczne, program rozwoju terenów wiejskich, pomoc finansowa, kryteria dostępu, system doradztwa rolniczego

Pro-ecological instruments of development of country areas but agricultural counseling

Abstract

Rural development policy is increasingly placing emphasis on the multifunctional importance of this areas. Within this policy important role to fulfill have pro-environmental and pro-ecological activities. In subsequent rural development programs the criteria for access to financial support are extended. Fulfillment of these criteria requires more knowledge of beneficiaries in the field of environmental issues. So important role to fulfill will be have well functioning agricultural advisory system.

Previous assessment of the agricultural advisory system have brought many negative comments. On their background be positively assessed currently adopted solutions aiming to cover farmers with full range of advisory services, introducing greater flexibility in access to advisory services, increasing the limit for the farmers advice, or even an attempted although unconvincing, evaluation of the author of this work to simplify the procedures for applying for specific support. Should also positive be assessed the subordination of agricultur advisory services to state administration.

Key words

Rural development policy, pro-ecological activities, rural development program, financial support, criteria for access, agricultural advisory system

Dr Marek Stańko

Uniwersytet Śląski w Katowicach
Wydział Prawa i Administracji

Konsument w systemie bezpieczeństwa żywności po akcesji Polski do Unii Europejskiej

1. Zagadnienia wprowadzające

Nie ulega wątpliwości, że jednym z podstawowych celów prawa żywnościowego jest ochrona konsumenta. Z jurydycznego punktu widzenia dobrem chronionym jest życie i zdrowie konsumenta. Cel ten w dużej mierze determinuje nie tylko rozwój systemu bezpieczeństwa żywności, ale także – w szerszym ujęciu – ma zasadniczy wpływ na prowadzenie działalności rolniczej. Ten szerszy kontekst wynika z faktu, iż ochrona konsumenta żywności nie może zostać sprowadzona wyłącznie do kontroli, również za pomocą środków ze sfery prawa publicznego, samego procesu obrotu żywnością i rzetelności tego obrotu, ale także konieczne jest objęcie kontrolą procesu wytwarzania żywności, w tym też produkcji pierwotnej (środowiska pierwotnego wytwarzania żywności). W ostatnich latach ten aspekt jest szczególnie istotny. Podkreślenia wymaga, że do niedawna prawo żywnościowe nie obejmowało swoim zakresem produkcji pierwotnej żywności. Podejście do problematyki bezpieczeństwa żywności ulegało jednak stopniowym przemianom. W doktrynie polskiej konsekwentnie podkreśla się, że w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności konieczne jest uwzględnianie wszystkich aspektów „łańcucha żywnościowego”, począwszy od produkcji pierwotnej (w tym również produkcji paszy dla zwierząt gospodarskich), poprzez dystrybucję żywności, po jej sprzedaż lub dostawę do konsumenta końcowego¹. Można jedynie dodać, że uzasadnienie

¹ Por. w szczególności M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2005, s. 100 i nast.

takiego ujęcia zagadnienia wynika wprost z pkt 12 Preambuły do rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności². W tym punkcie preambuły zostało jednoznacznie stwierdzone, że uwzględnianie wszystkich wymienionych wyżej aspektów łańcucha produkcji żywności, może mieć potencjalny wpływ na bezpieczeństwo żywności. Kwestia ochrony konsumenta żywności, obejmuje jednak nie tylko zagadnienia bezpieczeństwa, ale także ochronę jego interesów gospodarczych, jak również wspieranie prawa do informacji, edukacji i organizowania w celu zachowania jego interesów³.

Analiza wszystkich aspektów prawnych bezpieczeństwa żywności z punktu widzenia granic ochrony jej konsumenta wykracza poza ramy artykułu. W szczególności poza obszarem rozważań pozostawiona zostaje kwestia żywności i pasz zawierających organizmy genetycznie zmodyfikowane (GMO), z uwagi na odrębności tej problematyki i jej zakres⁴.

Usytuowanie konsumenta, z całym szeregiem dóbr chronionych w systemie prawnym bezpieczeństwa żywności, rodzi jednak zasadnicze pytanie, czy stałe podnoszenie wymogów wobec uczestników łańcucha produkcji żywności (w tym producentów rolnych) nie stworzy w przyszłości barier dla rozwoju całego sektora żywnościowego, co z kolei wpłynąć może na obniżenie konkurencyjności na rynku. Wszak nie sposób abstrahować od faktu, że produkt żywnościowy nie został wyłączony z fundamentalnej zasady swobody przepływu towarów. W tym kontekście podkreślić należy, iż unijny system bezpieczeństwa żywności jest w takim stopniu zunifikowany, że w niewielkim tylko zakresie rozróżnia wymogi prawne tworzone na użytek przedsiębiorców (głównie przetwórców żywności) i wymogi związane z produkcją w drobnych gospodarstwach oraz sprzedażą (także bezpośrednią) ich produktów⁵. Rozważenia wymaga zatem zagadnienie zróżnicowania całego systemu, z większym uwzględnieniem autonomii prawa krajowego. W tym zakresie prawo unijne powinno zawierać jedynie rozwiązania modelowe⁶. Konieczność poszukiwania w tej sferze kompromisu, oczywiście przy założeniu zapewnienia bezpieczeństwa żywności, jest istotnym kierunkiem zarówno dla prawodawstwa unijnego, ale także dla ustawodawstw krajowych, których rozwiązania – z natury rzeczy są następstwem wymogów prawa unijne-

² OJ L 31, 1.2.2002, p. 1, OJ Special Polish Edition, chap. 15, vol. 6. p. 463, called further 'Regulation No 178/2002'.

³ Takie ujęcie wynika wprost z art. 169 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst jedn.: Dz.U. C 202 (2016), dalej TFUE).

⁴ Kwestia GMO nie dotyczy tylko konsumenta żywności, ale całego szeregu zagadnień związanych z ryzykiem dla zdrowia i życia człowieka, także wskutek zmian w środowisku.

⁵ Na kwestię tę zwraca szczególną uwagę M. Korzycka, [w:] M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 243.

⁶ *Ibidem*, s. 243 i nast.

go. Rozważania prowadzone w niniejszym artykule muszą uwzględniać te dylematy prawne. Szczególna uwaga zostanie zwrócona nie na instrumenty prawne ze sfery prawa cywilnego, one bowiem budzą w tym zakresie najmniej kontrowersji⁷, ale przede wszystkim na rozwiązania prawne o charakterze administracyjnym, które nierzadko zezwalają na działania władzy publicznej, ingerujące w rynek żywności.

Założeniem artykułu nie jest jednak wyłącznie szczegółowa, jurydyczna analiza polskich rozwiązań prawnych w tej materii, ale przede wszystkim prezentacja i próba wykładni tych przepisów, które rodzą w praktyce polskiej najwięcej wątpliwości, w szczególności z punktu widzenia ich spójności z rozwiązaniami unijnymi. Nie ulega wątpliwości, że harmonizacja prawa, z uwzględnieniem autonomii ustawodawstw krajowych w tym obszarze, jest niezwykle istotna.

2. Wybrane zagadnienia szczegółowe

Już w tym miejscu należy zasygnalizować, że krajowa ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁸ – zgodnie z ogólnymi wymogami prawa unijnego – realizuje w zakresie swojej regulacji wymogi rozporządzeń Rady oraz Parlamentu Europejskiego odnoszących się do analizowanej materii, a wymienionych w jej załączniku. Ustawa dokonuje również transpozycji dyrektyw Wspólnot Europejskich, wymienionych w załączniku. Nie może więc budzić wątpliwości formalny aspekt zgodności prawa krajowego z prawem unijnym. Omawianie zatem szczegółowych rozwiązań prawa krajowego w tym kontekście nie wydaje się celowe. Istotne natomiast jest wskazanie tych instrumentów prawnych, za pomocą których ustawodawca krajowy podejmuje działania dostosowawcze do standardów wyższych niż minimalne, z uwzględnieniem nie tylko przedsiębiorców rolnych, ale także „drobnych” producentów. Ta ostatnia kwestia ściśle wiąże się z postulowanym w doktrynie zróżnicowaniem reżimu prawnego bezpieczeństwa żywności w zależności od skali produkcji, np. w zakresie drobnej produkcji w gospodarstwach rolnych i tzw. sprzedaży bezpośredniej⁹. Oczywiście zróżnicowanie to nie może oznaczać obniżenia standardów bezpieczeństwa takich produktów, a regulacje krajowe muszą te standardy zapewniać, nawet jeżeli skala obrotu takimi produktami nie jest znaczna.

Usytuowanie konsumenta w systemie bezpieczeństwa żywności wymaga wyjaśnienia w pierwszej kolejności relacji między „klasycznym” prawem konsumencym a prawem żywnościowym. Kwestia ta jest istotna również z punktu widzenia określenia zakresu ochrony konsumenta na gruncie prawa żywnościowego.

⁷ W tym zakresie por. m.in. M. Stańko, *The Liability for Food Product in the Polish Legal System*, *Agricoltura Istituzioni Mercati* 2008, nr 2.

⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 149.

⁹ Na zagadnienie to zwraca uwagę M. Korzycka [w:] *System prawa żywnościowego...*, s. 257.

W doktrynie krajowej już od początku akcesji Polski do Unii Europejskiej wyraźnie podkreślało się, że prawo żywnościowe, z całym systemem bezpieczeństwa żywności, nie należy do sfery prawa konsumenckiego, która dotyczy reguł właściwych dla całego rynku towarów, a w szczególności regulacji w zakresie sprzedaży konsumenckiej, zawierania umów i niedozwolonych klauzul umownych – a zatem prawo żywnościowe nie jest prawem, którego zasadniczym celem jest ochrona konsumenta jako słabszej strony na rynku towarów i usług¹⁰.

Taka konstatacja nie oznacza, że normy prawa konsumenckiego, pomimo intensywnego rozwoju odrębnego systemu bezpieczeństwa żywności, charakterystycznego dla prawa żywnościowego, nie znajdują zastosowania do konsumenta żywności. Należy jednak podkreślić, że ochrona konsumenta żywności postrzegana być musi w szerszym ujęciu niż „zwykłego” konsumenta, co podyktowane jest właśnie szczególnym charakterem produktu, a także wymogami zdrowia publicznego i ochrony środowiska. W tym ujęciu przepisy składające się na system bezpieczeństwa żywności, zwłaszcza o charakterze publicznoprawnym, w sposób szczególny, silniejszy niż w typowym prawie konsumenckim, zapewniają ochronę konsumenta żywności, z uwzględnieniem dobra publicznego. Wymaga również wyeksponowania, że chociaż typowe prawo konsumenckie nie jest wolne od różnego rodzaju ingerencji o charakterze administracyjnym, to jest w przeważającej mierze częścią prawa prywatnego, podczas gdy prawo żywnościowe „zakorzenione” być musi w dużo większym stopniu w prawie publicznym. Uzasadnione jest to tym, że typowe środki ochrony cywilnoprawnej, charakterystyczne dla prawa konsumenckiego, okazują się daleko niewystarczające dla ochrony konsumenta żywności. Nie wyklucza to oczywiście zastosowania dla ochrony konsumenta żywności instrumentów o charakterze cywilnoprawnym, właściwych dla prawa konsumenckiego. Nie sposób jednak przyjąć, że właśnie te związki na płaszczyźnie cywilnoprawnej oznaczają, że prawo żywnościowe jest działem, choć specyficznym, prawa konsumenckiego.

Konsekwencją odrębności prawa żywnościowego od prawa konsumenckiego jest konieczność rozróżnienia konsumenta „zwykłego” od konsumenta żywności. Podstawowym kwantyfikatorem tego zróżnicowania jest właśnie odrębny system bezpieczeństwa żywności.

Już na wstępie wymaga zasygnalizowania, że na płaszczyźnie prawa unijnego nie jest możliwe sformułowanie jednolitej definicji konsumenta, w tym konsumenta żywności.

W polskiej doktrynie podnosi się jednak, że bez względu na to zróżnicowanie, a czasami wręcz problemy definicyjne, można przyjąć, że z pewnością w zakresie pojęcia konsumenta, mieścić się będzie osoba fizyczna, która nie działa w celu gospodarczym bądź zarobkowym, ale nie jest też ograniczana celem roz-

¹⁰ M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2005, s. 77.

wijania własnej konsumpcji¹¹. Z zakresu tego pojęcia zostały jednak wyłączone osoby prawne, zgodnie bowiem z podstawową definicją konsumenta, zawartą w art. 22¹ kodeksu cywilnego¹², za konsumenta uważa się wyłącznie osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową¹³.

Rozwiązanie to należy ocenić krytycznie, gdyż w wielu sytuacjach faktycznych również osoby prawne nie występują na rynku w celach zarobkowych. Co więcej bywają w tych sytuacjach zdecydowanie słabszą stroną stosunku prawnego. W polskiej doktrynie podnosi się, że w zakres definicji konsumenta powinne zostać włączone co najmniej te osoby prawne, które nie działają na rynku w celach komercyjnych¹⁴. Pogląd ten należy w pełni zaaprobować. Co więcej, wymaga podkreślenia, że ustawodawstwo polskie, ograniczające zakres pojęcia konsumenta jedynie do osób fizycznych, nie jest w tej materii zbieżne z ustawodawstwami państw członkowskich Unii Europejskiej. Wprawdzie, jak już wcześniej zostało zasygnalizowane, prawo unijne nie definiuje pojęcia konsumenta ani też nie nakłada w tej sferze zobowiązań na poszczególne państwa członkowskie, niemniej jednak tendencje w tym zakresie rysują się dość wyraźnie – nabycie towaru i konsumpcja zostają oddzielone od procesu jego produkcji i zbytu, czyli od sfery działalności gospodarczej¹⁵. Wpada dodać, że w tym zakresie brak jest rozdziału konsumentów na osoby fizyczne i prawne.

Dotychczas poczynione uwagi odnieść należy również do konsumenta żywności. Należy jednak podkreślić, że – mimo wskazanych cech wspólnych dla wszystkich kategorii konsumentów – zakres pojęcia konsumenta różni się od zakresu pojęcia konsumenta żywności. Doktryna polska posługuje się w tym przypadku konstrukcją konsumenta końcowego, stojącego na końcu łańcucha żywnościowego. Zgodnie z tym ujęciem, konsument końcowy to ostateczny konsument środka spożywczego, który nie wykorzystuje żywności w ramach działalności podmiotu branży żywnościowej. Podkreśla się również, że fundamentalną cechą wyróżniającą konsumenta żywności jest to, że jest on nie tylko nabywcą towaru (produktu żywnościowego), ale że towar ten jest zazwyczaj przez niego spożywany (służy do spożycia przez konsumenta)¹⁶. W doktrynie

¹¹ M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe...*, s. 71.

¹² Przepis dodany ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. nowelizującą Kodeks Cywilny (Dz.U. nr 49, poz. 408).

¹³ Także w innych krajowych ustawach do kategorii konsumenta zalicza się wyłącznie osobę fizyczną – por. m.in. ustawę z dnia 30 maja 2014 o prawach konsumenta (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 683), czy jeszcze wcześniejszą ustawę z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1528).

¹⁴ Por. zwłaszcza C. Banasiński, *Prawo ochrony konsumenta*, [w:] *Standardy wspólnotowe w polskim prawie ochrony konsumenta*, C. Banasińskiego (red.), Warszawa 2004, s. 15 i nast.

¹⁵ Tendencja ta została wyraźnie zarysowana już w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 marca 1991 r. Sprawa C-361/89 przeciwko Patrice di Pinto. Zbiór Orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 1991, s. I-1189.

¹⁶ M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe...*, s. 74.

polskiej nie rozstrzygnięto jednak w sposób jednoznaczny kwestii celu nabycia produktu żywnościowego. W szczególności spór dotyczy tego, czy nabycie na rynku powinno następować w przypadku kategorii konsumenta, tylko dla jego użytku osobistego, czy także w celu gospodarczym. W tym drugim przypadku ochrona obejmowałaby również przedsiębiorców, którzy w konkretnej sferze, jeżeli nie zajmują się stale danym rodzajem transakcji, niewątpliwie występują jako słabsza strona stosunku prawnego i z tego względu zasługują na ochronę charakterystyczną dla prawa konsumenckiego¹⁷, a także prawa żywnościowego. Wydaje się, że uwzględnienie wymogów systemu bezpieczeństwa żywności, wymaga opowiedzenia się za drugim z zaprezentowanych stanowisk. Otwarte pozostaje jednak pytanie o zróżnicowanie konsumentów ze względu na przedmiot ochrony. Niewątpliwie kwestia ta wymaga dalszych badań.

Jak już zostało zasygnalizowane na wstępie, wymogi prawne w sferze ochrony konsumenta koncentrują się na zapewnieniu bezpieczeństwa żywności. Wynika to oczywiście z szerszego kontekstu, bowiem dobrem chronionym w przepisach prawa żywnościowego jest życie i zdrowie konsumenta.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że standard bezpieczeństwa żywności jest standardem minimalnym dla każdego produktu żywnościowego¹⁸. Standard ten musi być zapewniony przez wszystkich uczestników „łańcucha żywnościowego”, w tym również drobnych producentów, a także w warunkach sprzedaży bezpośredniej. Powstaje jednak pytanie o środki gwarantujące ten standard. Zda się nie ulegać wątpliwości, że rozbudowane systemy, np. HACCP¹⁹ powinny dotyczyć dużych przedsiębiorców, natomiast w pozostałych przypadkach wystarczającą ochronę konsumenta żywności powinny zapewniać dobre praktyki rolnicze, higieniczne i produkcyjne. Nie sposób bowiem abstrahować od ekonomicznych realiów produkcji żywności. Podkreślić jednak należy, że bez względu na rodzaj stosowanego systemu ochrony, przepisy mające na celu bezpieczeństwo żywności muszą być obligatoryjne, a ich wykonanie obwarowane sankcjami o charakterze administracyjnym i karnym²⁰. Za koniecznością regulacji tej sfery przepisami z zakresu prawa publicznego (administracyjnego) przemawia fakt, że konsument żywności jest nie tylko ostatecznym adresatem produktu żywnościowego, który dokonuje wprawdzie wyboru produktu i za niego płaci, ale jednocześnie ponosi całe ryzyko zdrowotne związane z jego spożyciem. Nie bez znaczenia w tej dziedzinie są również realia ekonomiczne, zwłaszcza w krajach, w których wydatki na żywność stanowią relatywnie wysoki udział w ogólnej strukturze wydatków gospodarstw domowych. W tym zakresie istotne jest,

¹⁷ Szerzej na ten temat: E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich* (The law of consumer agreements), Warszawa 2002, s. 40 i nast.

¹⁸ Por. M. Korzycka [w:] *System prawa żywnościowego...*, s. 253.

¹⁹ Podstawą ich wprowadzenia przez przedsiębiorców jest rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz. U. L 139, 30/04/2004 P. 0001-0054).

²⁰ Por. M. Korzycka [w:] *System prawa żywnościowego...*, s. 253.

aby każdy produkt żywnościowy – bez względu na jego inne cechy jakościowe – spełniał wymogi bezpieczeństwa.

Wymaga podkreślenia, że na rynku żywności występują nie tylko zagrożenia, wynikające z chorób odzwierzęcych (np. BSE), skażeń mikrobiologicznych, czy chemicznych, które mają wpływ zarówno na bezpieczeństwo konsumenta, jak i ochronę środowiska, ale także zagrożenia, których źródłem są akty nieuczciwej konkurencji, czy nieuczciwe praktyki, jak chociażby wprowadzanie konsumentów w błąd przez nieprawdziwą informację na opakowaniu lub reklamie. System bezpieczeństwa żywności musi zatem uwzględniać wszystkie zjawiska, które zagrażają konsumentowi, bez względu na źródło ich pochodzenia.

Określenie usytuowania prawnego konsumenta w systemie bezpieczeństwa żywności po akcesji Polski do UE wymaga analizy nie tylko przepisów krajowych, ale także stale rozbudowującego się prawodawstwa unijnego. Należy przy tym uwzględnić fakt, że rozwiązania krajowe są konsekwencją instrumentów wynikających z prawa unijnego. Jak zasygnalizowane zostało na wstępie, analiza tych rozwiązań prawnych musi być również dokonywana z punktu widzenia zasady konkurencji. Uzasadnienia takiego podejścia możemy poszukiwać w Preambule do cyt. już rozporządzenie nr 178/2002. Zgodnie z pkt 3 tej Preambuły: „swobodny przepływ żywności i pasz we Wspólnocie może zostać zrealizowany tylko wtedy, gdy wymagania w zakresie bezpieczeństwa żywności i pasz nie będą się różnić znacząco między Państwami Członkowskimi”. Postulowane ograniczenie swobodnego przepływu towarów w tej sferze nie eliminuje jednak jego rynkowego fundamentu.

Ochrona konsumenta w systemie bezpieczeństwa żywności musi zatem obejmować nie tylko aspekty zdrowotne, ale także prawo do swobodnego, dokonywanego w warunkach uczciwej konkurencji wyboru produktu. Co więcej musi być również ściśle związane z prawem do rzetelnej informacji. Należy przy tym zauważyć, że kwestie te wzajemnie się przenikają w regulacjach prawnych. Wymaga podkreślenia, że we wskazanych wyżej sferach ustawodawstwo polskie zasadniczo spełnia podstawowe, minimalne wymogi prawa unijnego. Warto jednak wskazać te instrumenty prawne, za pomocą których ustawodawca krajowy podejmuje działania dostosowawcze do standardów wyższych niż minimalne. Wydaje się bowiem, że podwyższenie standardów bezpieczeństwa żywności, przy wzroście świadomości prawnej konsumentów, zapewnia większą konkurencyjność poszczególnych produktów nie tylko na rynku krajowym, ale także unijnym.

Zanim przejdziemy do egzemplifikacji krajowych rozwiązań prawnych, podwyższających standard bezpieczeństwa żywności, niezbędne wydaje się określenie ogólnych ram kwalifikowania produktu żywnościowego jako produktu niebezpiecznego. W ujęciu kodeksu cywilnego, zgodnie z art. 449¹ § 3, niebezpieczny jest produkt niezapewniający bezpieczeństwa, jakiego można oczekiwać, uwzględniając normalne użycie produktu. O tym, czy produkt jest bezpieczny, decydują

okoliczności z chwili wprowadzenia go do obrotu, a zwłaszcza sposób zaprezentowania go na rynku oraz podane konsumentowi informacje o właściwościach produktu. Produkt nie może być uznany za niezapewniający bezpieczeństwa tylko dlatego, że później wprowadzono do obrotu podobny produkt ulepszony.

Wyeksponowania wymaga także to, że jako produkt żywnościowy kwalifikowana jest tylko „żywność wprowadzana na rynek”. W takim ujęciu każdy produkt żywnościowy będzie mógł również zostać zakwalifikowany jako produkt w rozumieniu przepisów regulujących odpowiedzialność za produkt niebezpieczny²¹. Powstaje jednak kwestia określenia kryteriów kwalifikowania produktu żywnościowego w kategoriach produktu niebezpiecznego. W tym zakresie niezbędne jest odwołanie się do art. 14 rozporządzenie nr 178/2002, według którego produkt żywnościowy (żywność, środek spożywczy) uznawany jest za niebezpieczny, jeżeli jest szkodliwy dla zdrowia lub nie nadaje się do spożycia przez ludzi. W odniesieniu do takiego produktu istnieje bezwzględny zakaz wprowadzania go na rynek. Wymaga dodania, iż nawet zgodność produktu żywnościowego ze szczegółowymi przepisami mającymi do niego zastosowanie nie powinna powstrzymać właściwych władz przed podjęciem stosownych środków w celu nałożenia ograniczeń dotyczących wprowadzenia jej na rynek lub zażądania wycofania go z rynku, jeżeli istnieją podstawy, aby podejrzewać, iż pomimo takiej zgodności, ten środek spożywczy jest niebezpieczny. Jeżeli dokonamy zestawienia tej regulacji prawnej z regulacją kodeksową nasuwa się konstatacja, że sposób kwalifikowania w krajowym systemie prawnym produktu niebezpiecznego z uwzględnieniem jego „normalnego użycia” jest zbyt wąski w stosunku do rozwiązań prawa unijnego. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do produktów żywnościowych. Według bowiem cyt. rozporządzenia, rozstrzygając czy produkt żywnościowy jest niebezpieczny, uwzględnia się wprawdzie „zwykle (normalne) warunki” korzystania z żywności przez konsumenta, bierze się jednak również pod uwagę wykorzystanie żywności na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji. Zatem w tym ostatnim zakresie powstaje kwestia przewidywania przez producenta – przy dołożeniu należytej staranności – częstych przypadków nieprawidłowego korzystania z produktu i eliminowania niebezpieczeństwa związanego z takim korzystaniem. Dla oceny należytej staranności producenta istotny będzie również zakres informacji przeznaczonych dla konsumenta z uwzględnieniem informacji na etykiecie oraz innych informacji zwykle dostępnych dla konsumenta, a dotyczących unikania konkretnych negatywnych skutków dla zdrowia związanych z daną żywnością lub rodzajem żywności (takie „pomocnicze” kryterium oceny należytej staranności można wprowadzić na podstawie art. 14 ust. 3b rozporządzenia)²².

²¹ M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe...*, s. 162.

²² W rozporządzeniu dla oceny czy środek spożywczy jest szkodliwy dla zdrowia bierze się również pod uwagę nie tylko prawdopodobne natychmiastowe i/lub krótkotrwałe i/lub długofalowe skutki tej żywności dla zdrowia spożywającej jej osoby, ale także dla następnych pokoleń, ewentual-

Przechodząc do egzemplifikacji krajowych rozwiązań prawnych, podwyższających standard bezpieczeństwa żywności, należy podkreślić, że najbardziej istotne wydają się te spośród nich, które wprowadzają bardziej zastrzone kryteria oceny procesu produkcji pierwotnej. Kwestia ta ma istotne znaczenie z punktu widzenia prowadzenia działalności rolniczej, bez względu na aspekty podmiotowe tej działalności, dotyczy bowiem każdego producenta. W doktrynie podkreśla się, że produkcja pierwotna, obejmująca wytworzenie w ramach gospodarstwa rolnego produktu rolnego, ma istotny wpływ na jakość i bezpieczeństwo produktu żywnościowego. Kwestia ta została uwzględniona w art. 3 ust. 3 pkt 9 cyt. ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, który to przepis definiuje pojęcie „dobrej praktyki produkcyjnej” (*Good Manufacturing Practice – GMP*). W odniesieniu do produkcji żywności są to działania, które muszą być podjęte, i warunki, które muszą być spełniane, aby produkcja żywności odbywała się w sposób zapewniający bezpieczeństwo żywności, zgodnie z jej przeznaczeniem (produkcja pierwotna). W ustawie tej rozszerzono zakres dobrej praktyki produkcyjnej w odniesieniu do materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością²³.

Charakter dostosowawczy do podwyższonych wymogów prawa unijnego w zakresie pierwotnej produkcji żywności ma również rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie niektórych warunków produkcji ekologicznej²⁴. Rozporządzenie to precyzuje m.in. obsadę zwierząt gospodarskich, okres niezbędny do odtworzenia roślinności na terenie przeznaczonym na wybieg dla drobiu, który wynosi nie mniej niż 28 dni, czy też warunki uznania za produkcję ekologiczną, produkcji wolno rosnących ras i linii drobiu, mimo nieosiągnięcia przez ten drób minimalnego wieku ubojowego.

Polski prawodawca dopuścił na podstawie art. 12 ustawy z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego²⁵ możliwość ich sprzedaży bezpośredniej. Jednocześnie sprecyzowane zostały ściśle wymagania weterynaryjne, jakie powinny być spełnione przy ich produkcji oraz wymagania weterynaryjne wytworzonych produktów. Ponadto ograniczona została wielkość produkcji, jej zakres i obszar. Ściśle wymagania weterynaryjne spełniać muszą również miejsca przeznaczone do prowadzenia sprzedaży bezpośredniej. Celem tych ograniczeń jest przede wszystkim ochrona zdrowia publicznego i zapewnienie bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego oraz speł-

ne skutki skumulowania toksyczności czy też szczególną wrażliwość zdrowotną określonej kategorii konsumentów, jeżeli środek spożywczy jest przeznaczony dla tej kategorii konsumentów.

²³ Wymóg tego rozszerzenia podyktowany był koniecznością uwzględnienia w ustawie krajowej rozporządzenia (WE) nr 2023/2006 w sprawie dobrej praktyki produkcyjnej w odniesieniu do materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością (Dz.Urz. UE L 384 z 29.12.2006, s. 75).

²⁴ Dz.U. nr 56, poz. 348, rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz.U. Nr 116, poz. 975).

²⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 242.

nienie wymogów higienicznych²⁶. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na specyficzne, charakterystyczne dla systemu bezpieczeństwa żywności usytuowanie konsumenta, którego ochrona następuje nie tylko z uwagi na jego interesy, ale także uwagi na konieczność ochrony zdrowia publicznego.

Niezwykle istotną rolę w sferze ochrony konsumenta w systemie bezpieczeństwa żywności odgrywa kwestia prawidłowej informacji o żywności. W tym zakresie szczególne wymogi dotyczą nie tylko jej reklamy²⁷, ale także znakowania żywności. Podwyższone wymogi są konsekwencją wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności²⁸. Istotą nowych przepisów – obok podstawowej kwestii bezpieczeństwa żywności – jest zapewnienie konsumentom możliwości podejmowania bardziej świadomych wyborów przy zakupie żywności. Cel ten powinien zostać osiągnięty między innymi przez zwiększenie czytelności etykiet, obowiązkowe informowanie o wartości odżywczej produktu, zamieszczanie przejrzystych i pełnych informacji o alergenach, podawanie kraju pochodzenia w przypadku mięsa wieprzowego, baraniego i koziego oraz drobiu, a także spełnienie szereg dodatkowych wymogów. Konsekwencją podwyższonych standardów w tym zakresie wynikających z przepisów unijnych, jest zmiana regulacji krajowych. Zgodnie z art. 15 ust. 1 znowelizowanej ustawy z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych²⁹, dostosowanie systemu znakowania żywności do wymogów cyt. rozporządzenia nr 1169/2011, powierzone zostało ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych, działającemu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, który w drodze rozporządzenia wykonawczego z 23 grudnia 2014 r. określił sposób znakowania i szczegółowy zakres informacji podawanych w oznakowaniu poszczególnych rodzajów środków spożywczych³⁰.

3. Konkluzje

Ewolucja systemu bezpieczeństwa żywności, która postępuje również po akcesji Polski do Unii Europejskiej, wskazuje na stałe podwyższanie standardów w tym zakresie. Podstawowym celem jest oczywiście ochrona konsumenta żywności, ale ujmowana w dużo szerszym zakresie niż w tradycyjnym prawie

²⁶ Por. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 września 2015 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1703) wydane na podstawie art. 12 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego.

²⁷ W szczególności ze względu na bezpieczeństwo żywności zakazuje się wprowadzania konsumenta w błąd (por. art. 8 rozporządzenia nr 178/2002. Zakaz wprowadzania w błąd w zakresie bezpieczeństwa żywności służy ochronie życia i zdrowia konsumenta.

²⁸ Dz.U. L 304/18.

²⁹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1604.

³⁰ Por. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych wydane zostało w dniu 23 grudnia 2014 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 29).

konsumenckim. Ochrona ta – jak wskazywano w toku prowadzonych rozważań – następuje nie tylko z uwagi na indywidualne interesy konsumenta, ale także z uwzględnieniem ochrony zdrowia publicznego. W dalszym ciągu otwarta i dyskusyjna pozostaje kwestia podnoszenia wymogów wobec uczestników łańcucha produkcji żywności (w tym producentów rolnych) w kontekście zasad konkurencji i swobody przepływu towarów. Jak podkreśla się w polskiej doktrynie, wprowadzenie unijnego systemu bezpieczeństwa żywności, który jest ściśle związany ze swobodnym przepływem korzystnej dla zdrowia żywności (*wholesome food*) wywołuje konieczność ciągłego ważenia interesów gospodarczych oraz dotyczących zdrowia konsumenta³¹.

Wskazane przykłady podwyższonych standardów w zakresie bezpieczeństwa żywności nie wyczerpują oczywiście całości analizowanej problematyki. Jak się jednak wydaje stanowią odzwierciedlenie zarysowanej na wstępie tezy o konieczności poszukiwania kompromisu między podwyższaniem standardów ochrony konsumenta w zakresie bezpieczeństwa żywności a swobodą przepływu towarów, w tym produktów żywnościowych. Nie bez znaczenia, w szczególności dla państw członkowskich o relatywnie niskim poziomie zamożności, są znaczne koszty rozwiązań wprowadzanych w sferze bezpieczeństwa żywności. Koszty te przenoszą się nie tylko na ceny żywności, ale również na kondycję ekonomiczną jej producentów. Zatem utrzymanie wysokiego standardu bezpiecznej żywności będzie wiązać się niejednokrotnie z koniecznością ekonomicznego zaangażowania państwa. Rozwiązanie tych dylematów wykracza poza sferę prawną.

Nie ulega również wątpliwości, że w sferze zagadnień podstawowych, takich jak m.in. sygnalizowana kwestia zakresu pojęcia konsumenta, w tym konsumenta żywności, postulować należy rozszerzenie tego zakresu w prawie krajowym na osoby prawne, które również mogą występować w roli słabszej strony stosunku prawnego.

Z uwagi na fakt, że problematyka ochrony konsumenta żywności należy w znacznej mierze do sfery publiczno-prawnej, zaaprobować należy pogląd o potrzebie dominacji metody administracyjno-prawnej w sferze unormowań prawa żywnościowego.

Należy również podkreślić, że chociaż Polska nie wprowadziła wprost do krajowego porządku prawnego tzw. prawa do odpowiedniej żywności, to jednak obowiązujące przepisy konstytucyjne pozwalają realizować to prawo. Tytułem przykładu można wskazać na art. 76 Konstytucji RP³², który zobowiązuje władze publiczne m.in. do ochrony konsumenta przed działaniami zagrażającymi jego zdrowiu. Wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że w zakresie ochrony konsumenta mieści się również prawo do bezpiecznej, niezagrażającej zdrowiu żywności.

Konieczne jest również podkreślenie, że zakres ochrony konsumenta w sferze bezpieczeństwa żywności jest wynikiem nie tylko działań o charakterze

³¹ Por. M. Korzycka, *System prawa żywnościowego*, s. 255.

³² Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

prawnym i organizacyjno-prawnym, ale także polityki gospodarczej. Wydaje się, że w tej ostatniej sferze najbardziej istotne powinny być działania o charakterze prewencyjnym, a dopiero później kontrolnym.

Literatura

- Banasiński C. (red.), *Prawo ochrony konsumenta*, [w:] *Standardy wspólnotowe w polskim prawie ochrony konsumenta*, „Prawo i Praktyka Gospodarcza”, Warszawa 2004.
- Korzycka M., Wojciechowski P., *System prawa żywnościowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Korzycka-Iwanow M., *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Łętowska E., *Prawo umów konsumenckich*, Wyd. Beck, Warszawa 2002.
- Stańko M., *The Liability for Food Product in the Polish Legal System*, Agricultura Istituzioni Mercati 2008, nr 2.

Streszczenie

Ewolucja systemu bezpieczeństwa żywności, która postępuje również po akcesji Polski do Unii Europejskiej, wskazuje na stałe podwyższanie standardów w tym zakresie. Podstawowym celem jest oczywiście ochrona konsumenta żywności, ale ujmowana w dużo szerszym zakresie niż w tradycyjnym prawie konsumenckim. Ochrona ta następuje nie tylko z uwagi na indywidualne interesy konsumenta, ale także z uwzględnieniem ochrony zdrowia publicznego. W dalszym ciągu otwarta i dyskusyjna pozostaje kwestia podnoszenia wymogów wobec uczestników łańcucha produkcji żywności (w tym producentów rolnych) w kontekście zasad konkurencji i swobody przepływu towarów.

Słowa klucze

konsument, konsument żywności, system bezpieczeństwa żywności

The consumer in the food safety system after Polish accession to the European Union

Abstract

The evolution of the food safety system, which is still progressing after Poland's accession to the European Union, points to the constant improvement of standards in this area. The primary goal is obviously food consumer protection but accounted for with even more extensive reference than in traditional consumer law. This protection is not only due to the individual consumer interests, but also concerns the protection of public health. Still open and debatable remains the issue of raising the requirements for the participants in the food production chain (including farmers) in the context of the rules on competition and the free movement of goods.

Key words

consumer, food consumer, food safety system

Dr Izabela Lipińska

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu
Wydział Ekonomiczno-Społeczny

Prawne determinanty bioasekuracji zwierząt gospodarskich w Unii Europejskiej i Polsce

Zagadnienia wstępne

Przedmiotem artykułu są zagadnienia związane z bezpieczeństwem biologicznym zwierząt gospodarskich w aspekcie występowania wielu różnorodnych zagrożeń w ich chowie. Pojęcie to jest często zamiennie stosowane w literaturze przedmiotu z terminem „bioasekuracja” lub „biobezpieczeństwo”. Ich zakres znaczeniowy jest tożsamy. Określenia te pojawiają się przy okazji formułowania koncepcji i schematów kształtujących sposoby postępowania w przypadku występowania szkodliwych czynników biologicznych w różnych środowiskach, mających negatywny wpływ na byt zwierząt i produkcję zwierzęcą¹.

Bezpieczeństwo biologiczne jest pojęciem bardzo szerokim i może być rozumiane na kilka sposobów. Mianowicie, może być ono postrzegane jako ochrona gospodarstw rolnych przed zagrożeniami o charakterze patologicznym. Ponadto można przez nie rozumieć pewien sposób eliminacji czynników zagrażających bytowi gospodarczemu produkcji rolnej. Jednocześnie zapewnia ono zabezpieczenie pewnych zasobów gospodarstwa poprzez stosowanie określonych instrumentów. W szczególności przez bezpieczeństwo biologiczne należy rozumieć stosowanie w obszarze gospodarstwa rolnego określonych środków mających na celu ochronę zwierząt przed chorobami lub zapobieganie ich rozprzestrzenianiu się². Znaczenie ich stosowania jest bardzo doniosłe bowiem służą one ograniczaniu występowania ryzyka zakażenia zwierząt.

¹ Warto dodać, że pojęcie bezpieczeństwa biologicznego jest często używane odnośnie hodowli zwierząt, produkcji pasz i produkcji bezpiecznej żywności.

² Zob np. *Biosecurity for highly pathogenic avian influenza. Issues and options*, FAO/OIE/World Bank, Rzym 2008, s. 11.

Zapewnienie odpowiedniego poziomu bioasekuracji ogranicza wprowadzanie i szerzenie się chorób, a w konsekwencji skutkuje zmniejszeniem zachorowalności i śmiertelności zwierząt w stadzie. Ze względu na to, bioasekuracja jest postrzegana jako pewne pojęcie używane do opisywania zasad zarządzania mających na celu zapobieganie, po pierwsze – wprowadzeniu patogenów do gospodarstwa (tzw. bioasekuracja zewnętrzna), po drugie – ich przenoszeniu w obrębie gospodarstwa (tzw. bioasekuracja wewnętrzna)³. W szerokim ujęciu stosowanie działań bioasekuracyjnych może przyczyniać się do poprawy wydajności gospodarstwa poprzez zwiększenie produktywności, jak i jego efektów ekonomicznych.

Jak zauważa Tadeusz Bakuła, bioasekurację na poziomie produkcji zwierzęcej można określić jako profilaktykę nieswoistą, obejmującą różne procedury i praktyki zapobiegające bądź ograniczające ekspozycję stada na czynniki chorobotwórcze⁴. Z kolei Barbara Woźnica uważa, że bioasekuracja jest sposobem postępowania lub filozofią w chowie zwierząt, ukierunkowaną na utrzymanie lub poprawę statusu zdrowia z jednoczesną jego ochroną przed wtargnięciem nowych patogenów. Jednocześnie od strony weterynaryjnej podkreśla ona, że biobezpieczeństwo polega na zachowaniu bądź wyeliminowaniu choroby, istniejącej w gospodarstwie, nie „wynoszenie” jej na zewnątrz, jak i „niedzielenie” się nią z innymi fermami⁵.

Bioasekuracja, podobnie jak bezpieczeństwo biologiczne i biobezpieczeństwo, nie jest terminem prawniczym, niemniej pojawia się on w aktach normatywnych zarówno unijnych, jak i krajowych. Otóż problematyka ta, została podjęta przez prawodawcę, przy okazji między innymi formułowania i wprowadzania zasad tzw. dobrostanu zwierząt⁶.

Aktem prawnym, który bezpośrednio odwołuje się do biobezpieczeństwa jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”)⁷. Otóż w art. 4 pkt 23 prawodawca traktuje bioasekurację, jako całość środków zarządzania i środków fizycznych, mających na celu obniżenie ryzyka wprowadzenia, rozwoju i rozprzestrzeniania się chorób do, lub wśród populacji zwierząt, zakładów, stref, kompartmentów⁸, środków transportu lub innych obiektów, pomieszczeń lub miejsc.

³ Szerzej: *Bioasekuracja na fermach świń w Europie*, „PROHEALTH”, nr 5, maj 2017, file:///C:/Users/user/Downloads/PROHEALTH_newsletter_05_PL_02.pdf [dostęp: 30.09.2017].

⁴ Tak T. Bakuła, *Bioasekuracja w hodowli zwierząt, w przemyśle paszowym i spożywczym*, Olsztyn 2014, s. 8.

⁵ Zob. B. Woźnica, *Biobezpieczna ferma*, „Magazyn hodowcy”, nr 3, 2013, s. 24.

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012–2015, KOM/2012/06 wersja ostateczna.

⁷ Dz.U. UE L 84, 31.3.2016, s. 1–208.

⁸ Na podstawie art. 4 pkt 37 rozp. 2016/429 przez „kompartament” należy rozumieć subpopulację zwierząt w jednym zakładzie lub większej ich liczbie, a w przypadku zwierząt wodnych – w jednym zakładzie akwakultury, objętą wspólnym systemem zarządzania w zakresie bioase-

Ustawodawca krajowy podjął problematykę bioasekuracji w toku formułowania przewidzianego na mocy art. 57 e ustawy z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt tzw. „programu bioasekuracji”⁹. Program ten odnosi się do zagrożeń wynikających z szerzenia się afrykańskiego pomoru świń w Polsce.

Celem artykułu jest wskazanie instrumentów prawnych, które przyczyniają się do zapewnienia bezpieczeństwa biologicznego w chowie zwierząt gospodarskich. Chodzi tu o przyjmowane i prowadzone działania dla zagrożonych ras, które znajdują uzasadnienie w podejściu Unii Europejskiej do zdrowia zwierząt. Analiza obejmuje zarówno prawodawstwo unijne, jak i będące jego pokłosiem ustawodawstwo krajowe. Ma ona także na celu wskazanie roli organów publicznych w oddziaływaniu na bezpieczeństwo w aspekcie stosowania poszczególnych instrumentów w obszarze gospodarstwa rolnego. Przedmiotem analizy są w szczególności rozwiązania prawne odnoszące się do afrykańskiego pomoru świń, z uwagi na powszechność występowania tej choroby i skutków jakie ze sobą niesie.

Za wyborem omawianej problematyki przemawia wiele względów. Po pierwsze, obecnie istnieje wiele zagrożeń ze strony chorób zakaźnych i zaraźliwych występujących u zwierząt, co wynika między innymi ze stosunkowo łatwego ich przemieszczania się w środowisku. Może to nieść za sobą szkody pojedynczym osobnikom, ich populacjom, posiadaczom zwierząt, jak i całej gospodarce. Po drugie, przenośne choroby zwierząt mogą również w znacznym stopniu wpływać na zdrowie publiczne i bezpieczeństwo żywności. Może to mieć negatywny skutek dla zdrowia człowieka oraz może prowadzić do ograniczania populacji zwierząt będących jednym z podstawowych środków alimentarnych dla danej grupy społecznej. Po trzecie, mimo że omawiane zagadnienia odnoszą się przede wszystkim do aspektów związanych z gospodarką rolną, to należy podkreślić, że choroby występujące w populacjach zwierząt dzikich¹⁰ mogą wywierać szkodliwy wpływ nie tylko na rolnictwo czy sektor akwakultury, ale również na różnorodność biologiczną. Otóż, mogą one mieć szkodliwe skutki dla rozmieszczenia gatunków zwierząt w stanie wolnym. Z tego względu konieczne jest oddziaływanie na zwierzęta nie mające bezpośrednio charakteru gospodarczego dla człowieka, a mogące stać się ofiarami tych chorób, jak i ich wektorami¹¹.

kuracji, o odrębnym statusie zdrowotnym w odniesieniu do danej choroby lub chorób i objętą odpowiednimi środkami nadzoru, zwalczania chorób i bioasekuracji.

⁹ Dz.U. tekst jedn. z 2016 r. poz. 1605.

¹⁰ Przez dzikie zwierzęta należy w tym przypadku rozumieć wszystkie zwierzęta, które nie są utrzymywane przez ludzi, w tym zwierzęta bezpańskie i dziedziczące, nawet jeżeli należą one do gatunków zwykle udomowionych.

¹¹ Zob. S.E. Little, *Choroby przenoszone przez wektory*, [w:] *Parazytologia weterynaryjna*. Georgis, D.D. Bowman (red. pol. A. Połozowski), Wrocław 2012, s. 243 i n.

Choroby zakaźne trzody chlewnej jako determinanta bioasekuracji

Zagadnienia związane ze zwalczaniem niektórych chorób zakaźnych zwierząt, w ramach zapewnienia bezpieczeństwa biologicznego, nie są nowe. Przykładowo obowiązek notyfikacji każdemu państwu członkowskiemu i Komisji Europejskiej ogniska choroby, jak i zaniknia niektórych chorób zwierząt na danym terytorium, został przewidziany w ramach systemu *Animal Disease Notification System* (ADNS) już na mocy Dyrektywy 82/894/EWG z 21 grudnia 1982 r. w sprawie zgłaszania chorób zwierząt we Wspólnocie (art. 3)¹².

Natomiast szczególne rozwiązania odnoszące się do trzody chlewnej zostały przyjęte we Wspólnocie Europejskiej z początkiem lat 90¹³. Przyczyniło się do tego pojawienie się pęcherzykowej choroby świń. Efektem prac prawodawcy było sformułowanie Dyrektywy Rady 92/119/EWG z 17 grudnia 1992 r. wprowadzającej ogólne wspólnotowe środki zwalczania niektórych chorób zwierząt i szczególne środki odnoszące się do choroby pęcherzykowej świń¹⁴. W jej treści podniesiono konieczność wprowadzenia środków kontroli w przypadku wybuchu choroby, w celu zapewnienia racjonalnego rozwoju sektora rolnego i przyczynienia się do ochrony zdrowia zwierząt. Zwrócono uwagę na fakt, że ognisko tej choroby może w krótkim czasie przybrać rozmiary epidemii, powodując śmiertelność i straty, które mogą z kolei doprowadzić do gwałtownego spadku rentowności hodowli. Dlatego też w jej treści zostały określone niezbędne środki kontroli pozwalające na podjęcie natychmiastowych działań na wypadek potwierdzenia obecności choroby. Jednocześnie państwa członkowskie zobowiązały się do niezwłocznego powiadamiania właściwego organu odpowiedzialnego za przeprowadzanie kontroli weterynaryjnych we wszystkich przypadkach chorób wymienionych w dyrektywie. Odpowiednio, obok choroby pęcherzykowej świń, uwzględniono w wykazie chorób niebieskiego języka, afrykański pomór świń, pomór bydła oraz małych przeżuwaczy, epizootyczną chorobę krwotoczną jeleni, ospę owiec i kóz, pęcherzykowe zapalenie jamy ustnej, guzowatą chorobę skóry bydła i gorączkę doliny Rift (załącznik nr I do dyrektywy 92/119).

Obecnie największym problemem dla produkcji zwierzęcej jest afrykański pomór świń (*African swine fever* – ASF), który dotyka państwa Europy Wschodniej w tym Polskę, Litwę, Estonię, Łotwę oraz Rosję, Ukrainę i Białoruś¹⁵. Jest to zakaż-

¹² Dz.U. WE L 378 z 31.12.1982, s. 58-62.

¹³ Szerzej: *Good practices for biosecurity in the pig sector. Issues and options in developing and transition countries*, FAO Animal production and health, Rzym 2010, s. 1; ASF Afrykański pomór świń – broszura informacyjna, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2017, s. 3.

¹⁴ Dz.U. WE, L 62 z 15.3.1993, s. 69.

¹⁵ Zob. raport naukowy przygotowany przez J.C. Abrahantes, A. Gogin, J. Richardson, A. Gervelmeyer, *Epidemiological analyses on African swine fever in the Baltic countries and Poland*, EFSA Journal nr 3, 2017; Afrykański pomór świń występuje od 1978 r. na Sardynii we Włoszech. Decyzją Komisji 2005/362/WE zatwierdzono przedstawiony Komisji przez Włochy

na choroba wirusowa, na którą podatne są świnię domowe, świniodziki oraz dziki. W przypadku jej wystąpienia w stadzie dochodzi do dużych spadków w produkcji. Zakażenie przebiega powoli i obejmuje znaczny odsetek zwierząt w stadzie, przy czym śmiertelność zwierząt sięga nawet 100%¹⁶. Jej wystąpienie wiąże się z dużymi stratami finansowymi związanymi z kosztami jej zwalczania w gospodarstwach gdzie zostanie stwierdzona. Należy podkreślić, że choroby tej nie leczy się z braku właściwej szczepionki, a – jak podkreślono – zwalcza. Istotny problem stanowi również ograniczenie możliwości sprzedaży i wywozu świń lub ich mięsa zarówno w kraju, jak i poza jego granice, co osłabia pozycję ekonomiczną producentów.

W celu zmierzenia się z problemami implikowanymi przez ASF określone działania legislacyjne zostały podjęte przez prawodawcę. Warto podkreślić, że pierwszym aktem normatywnym, który bezpośrednio odniósł się do ASF była dyrektywa Rady 2002/60/WE z 27 czerwca 2002 r. ustanawiająca szczególnie przepisy w celu zwalczania afrykańskiego pomoru świń oraz zmieniająca dyrektywę 92/119/EWG w zakresie choroby cieszyńskiej i afrykańskiego pomoru świń¹⁷, która wprowadziła minimalne środki wspólnotowe zwalczania tej choroby. Natomiast w celu podjęcia natychmiastowych działań zaradczych, zostały wydane dwie decyzje wykonawcze Komisji, ustanawiające środki kontroli w zakresie zdrowia zwierząt w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń w państwach członkowskich lub na ich obszarach¹⁸.

Prawo o zdrowiu zwierząt – wybrane aspekty regulacji unijnej

W związku z występowaniem chorób zwierząt, mogących negatywnie oddziaływać na bezpieczeństwo biologiczne, pojawiła się konieczność doprecyzowania istniejących norm prawnych w tym zakresie, jak i sformułowania nowych o charakterze horyzontalnym. Ich celem ma być zapewnienie wysokich standardów dotyczących zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego, jak i racjonalnego rozwoju rolnictwa. Prawodawca podkreślił, że przepisy te powinny zapewniać w możliwie największym stopniu, zachowanie istniejącego statusu zdrowotnego

plan zwalczania afrykańskiego pomoru świń u dzikich świń w zagrożonym regionie, który został zrealizowany.

¹⁶ Szerzej: *Afrykański pomór świń – podstawowe fakty i informacje*, <http://old.wetgiw.gov.pl/files/aktualnosci/ASF-FAQ.pdf> [pobrano: 31.09.2017].

¹⁷ Dz.U. WE L 192 z 20.7.2002, s. 27–46.

¹⁸ Zob. Decyzja Wykonawcza Komisji z 27 marca 2014 r. w sprawie środków kontroli w zakresie zdrowia zwierząt w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń w niektórych państwach członkowskich (Dz.U. UE L 95, 29.3.2014, s. 47–55), oraz Decyzja Wykonawcza Komisji z 9 października 2014 r. w sprawie środków kontroli w zakresie zdrowia zwierząt w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń w niektórych państwach członkowskich i uchylająca decyzję wykonawczą 2014/178/UE (Dz.U. UE L 295, 11.10.2014, s. 63–68).

zwierząt oraz w konsekwencji wspieranie jego poprawy¹⁹. Założenia te znalazły odzwierciedlenie w rozwiązaniach zawartych w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”)²⁰.

Na mocy art. 5 rozp. 2016/429 przepisy dotyczące zapobiegania chorobom oraz ich zwalczania obejmują takie jednostki chorobowe jak: pryszczycza, klasyczny pomór świń, afrykański pomór świń, wysoce zjadliwą grypę ptaków, afrykański pomór koni oraz pozostałe, wskazane w załączniku nr II do omawianego aktu prawnego. Lista chorób nie jest stała i podlega modyfikacjom dokonywanym przez Komisję Europejską.

Chorobę umieszcza się w wykazie, jeżeli została ona poddana weryfikacji zgodnie z art. 7 rozp. 2016/429 i spełnia określone kryteria. Otóż: a) dowody naukowe powinny wskazywać, że choroba zakwalifikowana do wpisania jej na listę jest przenośna, b) na terytorium Unii bytują gatunki zwierząt, które albo są na nią podatne, albo pełnią rolę jej wektora i rezerwuaru, c) choroba ma negatywne skutki dla zdrowia zwierząt lub stwarza ryzyko dla zdrowia publicznego ze względu na swój odzwierzęcy charakter, d) dla danej choroby dostępne są narzędzia diagnostyczne, e) środki zmniejszające ryzyko i, w odpowiednich przypadkach, nadzór nad daną chorobą jest skuteczny i proporcjonalny do ryzyka przez nią stwarzanego. Ponadto spełnione powinno być co najmniej jedno z następujących kryteriów: a) choroba ma lub może mieć negatywne skutki dla zdrowia zwierząt na terytorium UE albo stanowi lub może stwarzać ryzyko dla zdrowia publicznego ze względu na swój odzwierzęcy charakter, b) czynnik chorobotwórczy stał się oporny na leczenie i stanowi zagrożenie dla zdrowia ludzi lub zwierząt, c) choroba powoduje lub może powodować negatywne skutki gospodarcze dla produkcji rolnej lub akwakultury, d) choroba może wywołać sytuację kryzysową lub czynnik chorobotwórczy może zostać wykorzystana do celów bioterroryzmu, lub e) choroba ma lub może mieć negatywny wpływ na środowisko, w tym na różnorodność biologiczną.

Warto dodać, że omawiane rozporządzenie ma zastosowanie do zwierząt utrzymywanych (w tym gospodarskich) i dzikich, materiału biologicznego²¹, produktów pochodzenia zwierzęcego²², produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego²³

¹⁹ Zob. pkt 4 Preambuły do rozporządzenia nr 2016/429.

²⁰ Dz.U. UE L 84, 31.3.2016, s. 1–208.

²¹ Materiałem biologicznym jest nasienie, a także oocyty i zarodki przeznaczone do sztucznego rozrodu, jak i jaja wylęgowe.

²² Przez produkty pochodzenia zwierzęcego należy rozumieć żywność pochodzenia zwierzęcego (w tym miód i krew), żywe małże, żywe szkarłupnie, żywe osłonice i żywe ślimaki morskie, przeznaczone do spożycia przez ludzi oraz inne zwierzęta, przeznaczone do przygotowania w celu dostarczenia ich w postaci żywej konsumentowi końcowemu.

²³ Produktami ubocznymi pochodzenia zwierzęcego są całe ciała zwierząt lub ich części, produkty pochodzenia zwierzęcego lub inne produkty otrzymane od lub ze zwierząt, nieprzeznaczone do spożycia przez ludzi, z wyłączeniem materiału biologicznego.

i produktów pochodnych²⁴, oraz obiektów, środków transportu, sprzętu i wszystkich innych dróg zakażenia oraz przedmiotów, z którymi wiąże się lub potencjalnie może wiązać się rozprzestrzenianie się przenośnych chorób zwierząt (art. 2 ust. 1 rozp. 2016/429).

W ramach zagwarantowania bezpieczeństwa biologicznego, prawodawca przewidział dwa podstawowe instrumenty bioasekuracji o charakterze fizycznym i zarządczym. Pierwszy z nich jest oparty o takie środki bezpośrednie jak: izolacja, zamykanie, ogradzanie, pokrywanie dachem, otaczanie siatką, czyszczenie, dezynfekcja, dezynsekcja i deratyzacja²⁵. Ich bezpośrednim celem jest usunięcie patogenów w miejscu chowania zwierząt. Z kolei w ramach instrumentu zarządzania, prawodawca wyróżnił takie środki jak: procedury dostępu do zakładu i opuszczania go przez zwierzęta, produkty, pojazdy i osoby, a także wprowadził zasady stosowania sprzętu, warunki przemieszczania uzależnione od istniejących ryzyk, warunki wprowadzania zwierząt lub produktów do zakładu, kwarantannę, izolację lub odseparowanie zwierząt nowo wprowadzonych lub chorych, system bezpiecznego usuwania martwych zwierząt i innych produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego.

Adresatami poszczególnych instrumentów i środków bioasekuracji są osoby fizyczne lub prawne, odpowiadające za zwierzęta i inne osoby pracujące ze zwierzętami. Prawodawca nakłada na nie określone obowiązki. Po pierwsze, na podstawie art. 10 ust. 1 rozp. 2016/429 podmioty w odniesieniu do zwierząt utrzymywanych i produktów, za które odpowiadają, ponoszą odpowiedzialność za ich zdrowie, ostrożne i odpowiedzialne stosowanie leków weterynaryjnych, minimalizację ryzyka rozprzestrzeniania się chorób oraz są zobowiązane do stosowania dobrych praktyk hodowli zwierząt. Po drugie, na nich ciąży obowiązek stosowania właściwych instrumentów bioasekuracji. Ich dobór powinien być adekwatny do gatunku i kategorii zwierząt, a także rodzaju prowadzonej produkcji oraz istniejącego ryzyka. W szczególności należy uwzględnić w toku stosowania właściwych środków: położenie geograficzne, panujące w miejscu wystąpienia choroby, warunki klimatyczne oraz uwarunkowania i praktyki lokalne. W uzasadnionych przypadkach, podmioty te wprowadzają instrumenty i środki bioasekuracji także w stosunku do zwierząt dzikich.

Prawodawca zakłada, że w mocy podmiotów, państw członkowskich lub Komisji powinna pozostać promocja profilaktyki chorób przenośnych dzięki podwyższonym normom bioasekuracji. Odbywa się ona poprzez opracowanie

²⁴ Przez produkty pochodne należy rozumieć produkty otrzymane w wyniku przynajmniej jednej obróbki, przekształcenia lub etapu przetwarzania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego.

²⁵ W odniesieniu do zwierząt wodnych, stosuje się środki w zakresie dostarczania wody i jej odprowadzania, wykorzystywane są naturalne lub sztuczne bariery odgradzające od pobliskich cieków wodnych, które to bariery zapobiegają przedostawaniu się zwierząt wodnych do lub z danego zakładu, w tym środki zapobiegające zalewaniu lub infiltracji wody z pobliskich cieków wodnych.

własnych wytycznych do dobrych praktyk. Z kolei osoby zawodowo zajmujące się zwierzętami podejmują, w zakresie swoich kompetencji, działania służące zminimalizowaniu ryzyka rozprzestrzeniania się chorób w odniesieniu do zwierząt oraz produktów.

Wszystkie zaangażowane w bioasekurację podmioty mają obowiązek współpracy z właściwym organem oraz lekarzami weterynarii odnośnie stosowania środków zapobiegania chorobom i ich zwalczania. Dotyczy to w szczególności umożliwiania dokonywania kontroli przez lekarza weterynarii stanu zdrowia zwierząt znajdujących się w danym zakładzie (jednostce organizacyjnej). Ich częstotliwość powinna być proporcjonalna do występującego ryzyka (art. 25 ust. 1 rozp.). Kontrole, o których mowa przeprowadzane są w celu zapobiegania chorobom, a towarzyszy im udzielenie danemu podmiotowi porad w zakresie bioasekuracji oraz innych kwestii dotyczących zdrowia zwierząt, stosownie do gatunku oraz rodzaju zakładu.

Warto dodać, że na potrzeby realizacji bioasekuracji Światowa Organizacja Zdrowia Zwierząt (OIE) wprowadziła pojęcie podziału na kompartmenty w ramach Kodeksu zdrowia zwierząt lądowych oraz Kodeksu zdrowia zwierząt wodnych. Przez „kompartament” należy rozumieć subpopulację zwierząt w jednym zakładzie lub większej ich liczbie, a w przypadku zwierząt wodnych – w jednym zakładzie akwakultury lub większej ich liczbie, objętą wspólnym systemem zarządzania w zakresie bioasekuracji, o odrębnym statusie zdrowotnym w odniesieniu do danej choroby lub chorób i objętą odpowiednimi środkami nadzoru, zwalczania chorób i bioasekuracji (art. 4 pkt. 37). Z wnioskiem do Komisji o jego ustanowienie może wystąpić państwo członkowskie.

W danym kompartencie może być ustanowiony stan wolny od choroby wraz z określeniem ochrony jego statusu w przypadku wystąpienia na jego terytorium ogniska choroby (art. 37 ust 2). Koniecznym warunkiem jego stworzenia jest określenie właściwego systemu zarządzania bioasekuracją.

Stosowanie instrumentów bioasekuracji o charakterze prewencyjnym jest również jednym z warunków utrzymania przez państwo członkowskie statusu obszaru wolnego od choroby dla swoich terytoriów, stref lub kompartmentów (art. 41). Status ten umożliwia prowadzenie bez przeszkód działalności rolniczej i gospodarczej na tym terenie.

Ze względu na to, że produkcja zwierzęca jest złożona i stanowi pewien system różnych powiązań poczynszy od pozyskania materiału genetycznego po ulokowanie zwierzęcia na rynku, bioasekuracja nie ogranicza się jedynie do samego procesu chowu zwierząt. Otóż jej zasady wymagane są także w przypadku prowadzenia banku genów i antygenów, funkcjonowania zakładów utrzymujących zwierzęta, w toku transportowania zwierząt oraz ich gromadzenia. Ma to na celu ograniczanie rozprzestrzeniania chorób, na wypadek pojawienia się chociażby najmniejszego ogniska choroby.

Problematyka biobezpieczeństwa w ujęciu prawa polskiego

Zagadnienia związane z bezpieczeństwem biologicznym w Polsce są kształtowane ustawą z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt²⁶. Szczególne rozwiązania w tym zakresie zostały wprowadzone w 2015 r., a ich celem jest ograniczenie liczby gospodarstw spełniających niskie standardy odnośnie biobezpieczeństwa, co ma służyć ograniczeniu szerzenia się chorób zakaźnych zwierząt z gatunków wrażliwych przebywających w gospodarstwach²⁷. Należy dodać, że podjęcie zagadnień bioasekuracji przez ustawodawcę było skutkiem nasilenia się problemów związanych z wystąpieniem w kraju w 2014 r. wirusa ASF na terytorium północno-wschodniej części kraju oraz działań podjętych w Unii Europejskiej.

Omawiana ustawa kształtuje zasady zwalczania chorób zakaźnych zwierząt w sposób syntetyczny, nadając przede wszystkim kompetencje właściwym organom państwa w zakresie tworzenia oraz realizacji programu. Natomiast kwestie szczegółowe zostały zawarte w rozporządzeniach wykonawczych. Odpowiednio, sposoby i tryb postępowania przy podejrzeniu afrykańskiego pomoru świń, tudzież stwierdzeniu choroby, jak również warunki określania obszarów zapowietrzonego, zagrożonego i skażonego oraz środki stosowane w celu zwalczania choroby, sposób czyszczenia i odkażania oraz warunki i sposób ponownego umieszczania świń w gospodarstwie zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 6 maja 2015 r. w sprawie zwalczania afrykańskiego pomoru świń²⁸.

Na mocy omawianej ustawy znacząca rola w zakresie bioasekuracji została przypisana Głównemu Lekarzowi Weterynarii, który w oparciu o art. 57 e ustawy i na podstawie bieżącej sytuacji epizootycznej opracowuje i wdraża najważniejszy instrument biobezpieczeństwa, jakim jest program bioasekuracji. Jego podstawowym celem jest zapobieganie szerzeniu się chorób zakaźnych zwierząt, podlegających ustawowemu obowiązkowi zwalczania. Program asekuracji jest ustalany dla zagrożonych regionów kraju.

Omawiany program bioasekuracji stanowi zbiór dopuszczalnych bądź nakazanych czynności lub sposobów postępowania na wypadek stwierdzenia wystąpienia choroby, a jego realizacja odbywa się na podstawie ustalonego szczegółowego sposobu i trybu. Zawiera on w szczególności wykaz chorób zakaźnych zwierząt, których szerzeniu się ma zapobiec realizacja programu, wraz ze wskazaniem zagrożonych gatunków zwierząt. Określeniu podlega obszar, na którym będzie obowiązywał program, ze wskazaniem ewentualnych nakazów

²⁶ Dz.U z 2016 r. poz. 1605.

²⁷ Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy – o zmianie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, druk nr 3148.

²⁸ Dz.U. z 2015 r., poz. 754.

i zakazów, jakie mogą zostać wydane w celu jego realizacji. Istotnym jego elementem jest także sprecyzowanie wymagań, które mają spełnić gospodarstwa w nim uczestniczące. Z uwagi na to, że realizacja programu uniemożliwi w dużej mierze prowadzenie produkcji zwierzęcej, dlatego w jego treści określa się również kwoty przeznaczane na wypłatę odszkodowań z tytułu jego realizacji. Ponadto program zawiera analizę poziomu bioasekuracji na wskazanym obszarze w zakresie stosowanych środków mających na celu zapobieżenie szerzeniu się chorób, oraz prawdopodobny czas trwania programu wraz ze wskazaniem celu, który ma zostać osiągnięty do dnia jego zakończenia.

Za realizację programu jest odpowiedzialny powiatowy lekarz weterynarii. Na mocy ustawy, ma on kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych, zarówno nakazujących zabicie utrzymywanych w gospodarstwie zwierząt z gatunków wrażliwych, jak i zakazujących wprowadzania do gospodarstwa i utrzymywania w nim zwierząt wrażliwych przez okres wskazany w jego treści.

Należy dodać, że decyzję co do ubicia lub decyzję zakazującą wprowadzenie zwierząt, wydaje się po przeprowadzeniu przez powiatowego lekarza weterynarii kontroli w gospodarstwie. Następuje to wyłącznie w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, gdy posiadacz zwierząt złożył w terminie określonym w programie bioasekuracji oświadczenie, że gospodarstwo, w którym przebywają te zwierzęta, nie spełni wymagań określonych w tym programie. Po drugie, gdy nie złożył on stosowanego oświadczenia i gospodarstwo, w którym przebywają zwierzęta, nie spełnia wymagań określonych w tym programie po upływie terminu na ich spełnienie. Kontrola, o której mowa ma na celu stwierdzenie w szczególności niespełniania przez gospodarstwo wymagań określonych w programie bioasekuracji oraz ustalenia liczby zwierząt wrażliwych z podziałem na ich gatunki. Lekarz wydaje decyzję po uzyskaniu od właściwego miejscowo wojewody informacji, że jej wykonanie nie spowoduje przekroczenia kwoty przeznaczonej na wypłatę odszkodowań w danym roku²⁹.

²⁹ Decyzji w tym zakresie nie wydaje się, jeżeli w gospodarstwie podejrzewa się wystąpienie lub już wystąpiła choroba zakaźna zwierząt podlegająca obowiązkowi zwalczania tudzież stosuje się środki określone w art. 44 ustawy. Odpowiednio, zgodnie z art. 44 ustawy, w celu zwalczania chorób zakaźnych zwierząt podlegających obowiązkowi zwalczania, powiatowy lekarz weterynarii w drodze decyzji, może: 1) nakazać odosobnienie, strzeżenie lub obserwację zwierząt chorych lub zakażonych albo podejrzanych o zakażenie lub o chorobę; 2) wyznaczyć określone miejsce jako ognisko choroby; 3) zakazać wydawania świadectw zdrowia, dokumentów handlowych lub przewozowych; 4) nakazać zabicie lub ubój zwierząt chorych lub zakażonych, podejrzanych o zakażenie lub o chorobę albo zwierząt z gatunków wrażliwych na daną chorobę zakaźną; 5) nakazać oczyszczenie i odkażenie miejsc oraz środków transportu, a także odkażenie, zniszczenie lub usunięcie w sposób wykluczający niebezpieczeństwo szerzenia się choroby zakaźnej zwierząt środków żywienia, ściółki, nawozów naturalnych w rozumieniu przepisów o nawozach i nawożeniu, oraz przedmiotów, z którymi miały kontakt zwierzęta chore, zakażone lub podejrzane o zakażenie lub o chorobę; 6) zakazać osobom, które były lub mogły być w kontakcie ze zwierzętami chorymi, zakażonymi lub podejrzanyymi o zakażenie lub o chorobę, czasowego opuszczania ogniska choroby; 7) nakazać odkażanie rzeczy osób, które miały lub mogły mieć kontakt ze zwierzętami

Zgodnie z założeniem ustawodawcy, realizacja programu bioasekuracji, z wyłączeniem kosztów nadzoru sprawowanego przez organy Inspekcji Weterynaryjnej, jest finansowana przez posiadaczy zwierząt. Jednakże w uzasadnionych prawem sytuacjach producent rolny – posiadacz zwierząt może otrzymać wsparcie. W przypadku poddania zwierząt ubojowi lub za zwierzęta padłe w wyniku zastosowania zabiegów nakazanych w ramach działań bioasekuracyjnych, producentowi rolnemu przysługuje odszkodowanie. Warunkiem jego otrzymania jest spełnienie wymagań co do zasad postępowania określonych w ustawie i przez lekarza weterynarii. Odszkodowanie wypłaca się ze środków budżetu państwa, a jego wysokość odpowiada wartości rynkowej zwierzęcia³⁰.

Posiadaczowi zwierząt, który złożył oświadczenie, że jego gospodarstwo nie spełnia wymogów określonych w programie bioasekuracji oraz w stosunku do którego została wydana i wykonana decyzja nakazująca zabicie zwierząt lub uniemożliwiająca ich wprowadzanie do gospodarstwa, przysługuje rekompensata z budżetu państwa (rekompensata za nieprzerwane nieutrzymywanie w gospodarstwie zwierząt). Jest ona przyznawana na wniosek posiadacza zwierząt złożony w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

chorymi, zakażonymi lub podejrzanymi o zakażenie lub o chorobę; 8) zakazać karmienia zwierząt określonymi środkami żywienia zwierząt lub pojenia z określonych zbiorników i ujęć wody; 9) zakazać w ognisku choroby wprowadzania, przeprowadzania i wyprowadzania zwierząt lub sprowadzania i wywożenia produktów, zwłok zwierzęcych i środków żywienia zwierząt; 10) nakazać: a) badanie kliniczne zwierząt z pobraniem próbek do badań laboratoryjnych, b) przeprowadzenie sekcji zwłok zwierzęcych z pobraniem próbek do badań laboratoryjnych, c) wykonywanie określonych zabiegów na zwierzętach, w tym przeprowadzanie szczepień; 11) zakazać używania zwierząt w celu rozmnażania; 12) określać sposób postępowania ze zwierzętami chorymi, zakażonymi lub podejrzanyymi o zakażenie lub o chorobę, zwłokami zwierzęcymi, produktami oraz środkami żywienia zwierząt zakażonymi lub podejrzanyymi o zakażenie; 12a) nakazać podmiotom prowadzącym działalność w zakresie przetwarzania oraz wykorzystywania ubocznych produktów zwierzęcych unieszkodliwienie zwłok zwierzęcych w związku ze zwalczaniem chorób zakaźnych, produktów pozyskanych od tych zwierząt oraz przedmiotów, z którymi miały kontakt zabite zwierzęta; 12b) nakazać posiadaczowi gospodarstwa podjęcie określonych działań w celu zabezpieczenia gospodarstwa przed przenikaniem czynnika zakaźnego; 13) nakazać podmiotom zajmującym się ubojem zwierząt przeprowadzenie uboju z określeniem jego warunków; 14) nakazać podmiotom zajmującym się transportem zwierząt lub zwłok zwierzęcych ich transport do wskazanych miejsc; 15) nakazać podmiotom prowadzącym działalność w zakresie produkcji produktów ich przetworzenie, oraz jeżeli jest to konieczne, zastosowanie do tego przetworzenia określonej technologii; 16) nakazać podmiotom prowadzącym działalność w zakresie prowadzenia przedsiębiorstwa produkcyjnego sektora akwakultury podjęcie czynności prowadzących do ograniczenia lub wyeliminowania czynnika chorobotwórczego; 17) określić stosowanie środków innych niż wymienione w pkt 1–16, wynikających ze stosowanych bezpośrednio w systemie prawa polskiego przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, zapewniających bezpieczeństwo epizootyczne, w szczególności zapobieganie, ograniczanie lub eliminowanie zagrożeń dla zdrowia publicznego.

³⁰ Zgodnie z art. 49 ust 3 i 4 ustawy, wartość rynkową zwierzęcia określa się na podstawie średniej z 3 kwot oszacowania przyjętych przez powiatowego lekarza weterynarii oraz 2 rzeczoznawców wyznaczonych przez tego lekarza z prowadzonej przez niego listy rzeczoznawców. Ponadto, w przypadku zwierzęcia poddanego ubojowi, którego mięso jest zdatne do spożycia przez ludzi, odszkodowanie pomniejsza się o kwoty uzyskane ze sprzedaży mięsa i ubocznych produktów zwierzęcych pozyskanych od tego zwierzęcia.

Program bioasekuracji na lata 2015–2018

W celu realizacji założeń wspomianej powyżej ustawy, w oparciu o art. 57e, minister rolnictwa i rozwoju wsi wprowadził na mocy rozporządzenia z 3 kwietnia 2015 r. „Program bioasekuracji mający na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń” na lata 2015–2018³¹. Ma on na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa afrykańskiego pomoru świń ze zwierząt dzikich (dzik) na zwierzęta gospodarskie z gatunku świnia oraz między stadami świń utrzymywanych w gospodarstwach.

Jak wynika z załącznika do omawianego rozporządzenia, na podstawie przeprowadzonej przez Inspekcję Weterynaryjną w 2014 r. kontroli 2130 gospodarstw, stwierdzono, że około 91% gospodarstw nie spełniło wszystkich wymagań dotyczących bioasekuracji. Na tej podstawie zostały przyjęte szczególne wymagania, które muszą spełnić gospodarstwa, w których są utrzymywane świnie. Odpowiednio odnoszą się one do właściwego zabezpieczenia gospodarstwa, w tym ogrodzeń i budynków, wdrożenia programu monitorowania i zwalczania gryzoni, przeprowadzania okresowych zabiegów dezynsekcji, prowadzenie rejestru środków transportu do przewozu świń, utrzymywania świń w gospodarstwach w zamkniętych pomieszczeniach³², właściwego postępowania przez osoby mające kontakt ze zwierzętami.

Z uwagi na nasilenie się występowania ASF, stosowanie jak i zakres programu uległ modyfikacji. Otóż na mocy Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 lipca 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wprowadzenia „Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń” na lata 2015–2018³³, poszerzeniu uległ obszar stosowania programu, a także skonkretyzowano działania służące jego realizacji dla poszczególnych województw. Pierwotnie program objął tylko województwo podlaskie, a obecnie obejmuje on także niektóre powiaty województwa mazowieckiego i lubelskiego.

Program doczekał się łącznie czterech zmian³⁴, które w stosunku do wersji pierwotnej poszerzyły jego stosowanie o wymagania dla wybranych regionów w zakresie konieczności sporządzania pisemnego planu obejmującego między innymi dokumentację przestrzegania wymagań w zakresie biobezpieczeństwa, rejestru używanych produktów biobójczych, program utrzymywania pomiesz-

³¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 3 kwietnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń” na lata 2015–2018, Dz.U. z 2015 r., poz. 517 ze zm.

³² Nie dotyczy to świń utrzymywanych w systemie otwartym.

³³ Dz.U. z 2017 r., poz. 1378.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 3 kwietnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń” na lata 2015–2018 zmiana: Dz.U. z 2015 r., poz. 517, Dz.U. z 2016 r., poz. 679 i 1153 oraz Dz.U. z 2017 r., poz. 1378.

czeń i sprzętu mającego kontakt ze świniami oraz zasady higieny pracy przy zwierzętach. Ponadto wprowadzono obowiązek izolacji świń od innych gospodarskich zwierząt kopytnych.

Na mocy zmiany rozporządzenia w 2017 r., pewnej modyfikacji zostały poddane także zasady przyznawania odszkodowań za świnie ubite lub zabite, pochodzące z gospodarstw niespełniających wymagań przewidzianych Programem. Po pierwsze, w przypadku świń ubijanych w rzeźni, których mięso uznane jest za zdatne do spożycia, odszkodowanie będzie pomniejszone o kwotę uzyskaną ze sprzedaży świni do rzeźni. Po drugie, gdy świnia jest poddawana ubojowi na użytek własny, jej mięso nadaje się do spożycia, to posiadacz otrzyma odszkodowanie w pełnej wysokości wartości rynkowej. Pełna wypłata nastąpi także w przypadku świń zabitych z nakazu powiatowego lekarza weterynarii.

Zmodyfikowany program wszedł w życie w połowie lipca br., a termin ostatecznego spełnienia obowiązków ustawowych nastąpi 31 grudnia 2017 r. Ponadto w celu przymuszenia producentów rolnych do podejmowania niezbędnych czynności, ustawodawca założył, że producenci rolni, którzy do 14 sierpnia br. nie spełnili wymagań programu lub nie dostarczyli oświadczenia do powiatowego lekarza weterynarii tracą możliwość ubiegania się o rekompensaty z ARIMR.

Konkluzje

Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie kilku ogólnych wniosków. Po pierwsze, utrzymanie odpowiednich warunków zdrowia oraz dobrostanu zwierząt i tym samym zagwarantowanie konkurencyjności sektora produkcji zwierzęcej, leży w interesie każdego producenta rolnego i państwa członkowskiego. Z tego względu przyjęte na poziomie unijnym propozycje instrumentów i środków bioasekuracji wydają się uzasadnione. Ich konstrukcja prawna jest logiczna i adekwatna do zaistniałych potrzeb w państwach, gdzie wystąpiła konkretna jednostka chorobowa.

Po drugie, wdrażanie programów bioasekuracji powinno przyczyniać się do utrzymania wysokich norm zdrowotnych. Przy czym, należy mieć na uwadze pewne różnice występujące w stanie zdrowia zwierząt i rozmieszczeniu chorób, jakie występują w poszczególnych krajach i regionach.

Po trzecie, program bioasekuracji należy postrzegać jako nową instytucję prawną, będącą przejawem interwencjonizmu państwa w produkcję rolną. Jest ona oparta na wydawanych przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi nakazach, zakazach lub ograniczeniach w związku ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt oraz powierzeniu szerokich kompetencji organom Inspekcji Weterynaryjnej.

Po czwarte, należy wskazać, że mimo wdrożenia podstaw prawnych do realizacji programu na poziomie publicznym, kluczową rolę w walce z chorobą odgrywają rolnicy. To na nich ciąży obowiązek regularnej oceny stanu zdrowot-

nego chowanych zwierząt oraz podjęcia w jak najkrótszym czasie niezbędnych działań. Z tego też względu przyjęte instrumenty i środki bioasekuracji powinny być elastyczne i stosunkowo łatwe w zastosowaniu. Wydaje się, że w szczególności powinny one uwzględniać istniejące warunki lokalne.

Po piąte, zapobieganie chorobom wykracza poza zakres odpowiedzialności rolników, z tego powodu należy pozytywnie ocenić rolę organów publicznych w sprawowaniu pieczy nad bezpieczeństwem biologicznym. Dodatkowo, jak podkreśla COPA-COGECA, niezbędne jest ciągłe podnoszenie świadomości wśród wszystkich uczestników rynku rolnego w zakresie chorób i zagrożeń jakie ze sobą niosą. Uzasadnia to wdrażanie odpowiednich programów edukacyjnych oraz odpowiednie finansowanie bioasekuracji³⁵.

Po szóste, opracowany na potrzeby walki z chorobą ASF krajowy program w zakresie bezpieczeństwa biologicznego, zawiera ogólne zasady bezpieczeństwa biologicznego i tym samym wydaje się być w pewnym stopniu uniwersalny. Zatem można byłoby go zastosować w przyszłości wobec innych zwierząt na wypadek pojawienia się określonych chorób zakaźnych. Oczywiście każdorazowo powinien on być dostosowany do konkretnej jednostki chorobowej i uzupełniony we właściwe środki dla danego gatunku.

Po siódme, wprowadzenie programu bioasekuracji dla gospodarstw rolnych, w których utrzymywane są zagrożone gatunki implikuje stosowanie wsparcia finansowego. Oferowane środki pomocowe należy ocenić pozytywnie, bowiem pozwalają one na zmniejszenie skutków ekonomicznych i gospodarczych wynikających z wystąpienia choroby zakaźnej.

Literatura

- Abrahantes J. C., Gogin A., Richardson J., Gervelmeyer A., *Epidemiological analyses on African swine fever in the Baltic countries and Poland*, „EFSA Journal” nr 3, 2017.
- Afrykański pomór świń – podstawowe fakty i informacje*, <http://old.wetgiw.gov.pl/files/aktualnosci/ASF-FAQ.pdf> [pobrano: 31.09.2017].
- ASF Afrykański pomór świń – broszura informacyjna*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2017.
- Bakuła T., *Bioasekuracja w hodowli zwierząt, w przemyśle paszowym i spożywczym*, Olsztyn 2014.
- Bioasekuracja na fermach świń w Europie*, „PROHEALTH”, nr 5, maj 2017, file:///C:/Users/user/Downloads/PROHEALTH_newsletter_05_PL_02.pdf [dostęp: 30.09.2017].
- Biosecurity for highly pathogenic avian influenza. Issues and options*, FAO/OIE/World Bank, Rzym 2008.
- Good practices for biosecurity in the pig sector. Issues and options in developing and transition countries*, FAO Animal production and health, Rzym 2010.

³⁵ *Reakcja europejskich rolników i spółdzielni rolniczych na wnioski Komisji w sprawie prawa zdrowia zwierząt*, Copa – Cogeca, Burksela 2013, s. 2.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012-2015, KOM/2012/06 wersja ostateczna.

Little S. E., *Choroby przenoszone przez wektory*, [w:] *Parazytologia weterynaryjna*. Georgis, D.D. Bowman (red. pol. A. Połozowski), Wrocław 2012.

Reakcja europejskich rolników i spółdzielni rolniczych na wnioski Komisji w sprawie prawa zdrowia zwierząt, Copa – Cogeca, Burksela 2013.

Uzasadnienie do projektu ustawy – o zmianie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, druk nr 3148.

Woźnica B., *Biobezpieczna ferma*, „Magazyn hodowcy”, nr 3, 2013.

Streszczenie

Celem artykułu było wskazanie instrumentów prawnych, które przyczyniają się do zapewnienia bezpieczeństwa biologicznego w chowie zwierząt gospodarskich. Utrzymanie odpowiedniego poziomu bioasekuracji ogranicza wprowadzanie i szerzenie się chorób, a w konsekwencji skutkuje zmniejszeniem zachorowalności i śmiertelności zwierząt w stadzie. Podstawowym jego instrumentem jest program bioasekuracji, którego celem jest zapobieganie szerzeniu się chorób zakaźnych zwierząt, podlegających ustawowemu obowiązkowi zwalczania. Jego wdrażanie powinno przyczyniać się do utrzymania wysokich norm zdrowotnych. Stwierdzono, że program bioasekuracji należy traktować jako nową instytucję prawną, będącą przejawem interwencjonizmu państwa w produkcję rolną, opartą na wydawanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nakazach, zakazach lub ograniczeniach w związku ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt oraz powierzeniu szerokich kompetencji organom Inspekcji Weterynaryjnej.

Wskazano, że kluczową rolę w jego realizacji oraz w walce z chorobą odgrywają rolnicy. To na nich ciąży obowiązek regularnej oceny stanu zdrowotnego chowanych zwierząt oraz podjęcia w jak najkrótszym czasie niezbędnych działań. Z tego też względu przyjęte środki bioasekuracji powinny być elastyczne i stosunkowo łatwe w zastosowaniu.

Słowa kluczowe

bezpieczeństwo zwierząt gospodarskich, choroby zakaźne, bioasekuracja

Abstract

Legal determinants of bio-insurance in Poland and European Union

The aim of this article was to identify the legal instruments that contribute to biosecurity in the livestock. Maintaining an adequate level of biosecurity reduces the introduction and spread of diseases and consequently reduces the morbidity and mortality of animals among the herd. Its primary instrument is the biosecurity program, which aims to prevent the spread of infectious diseases of animals which are the subject to the statutory duty to combat. Its implementation should contribute to maintaining high health standards.

It was stated that the biosecurity program should be regarded as a new legal institution, which is a manifestation of state intervention in agricultural production, based on the orders, prohibitions or restrictions issued by the Minister of Agriculture and Rural Development in relation to the control of infectious diseases of animals and to entrust a wide range of competencies to the Veterinary Inspection.

It was indicated that the farmers play a key role in its implementation and in the fight against the disease. It is their responsibility to regularly assess the health status of the livestock and to take the necessary action. Therefore, the adopted biosecurity measures should be flexible and relatively easy to apply.

Key words

livestock biosecurity, infectious diseases, biosecurity

Dr hab. Teresa Kurowska

Uniwersytet Śląski
Wydział Prawa i Administracji

Pomoc publiczna a ochrona środowiska w procesie produkcji rolnej. Zagadnienia wybrane

I. Uwagi ogólne

Problematyka prawna pomocy publicznej w rolnictwa wpisuje się w logikę „wspólnych reguł w dziedzinie konkurencji”, regulowaną przepisami traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczących pomocy przyznawanej przez państwa członkowskie [Seksja 2 (art. 107–109) Rozdział II, Tytuł VII], rozporządzeniami Rady i Komisji (UE) oraz ustawodawstwem krajowym państw członkowskich. Począwszy od 1999 r. problematyka ochrony środowiska, w kolejnych okresach programowania, ulegała rozszerzeniu w związku z wprowadzeniem zasady dobrej kultury rolnej, zgodnej z ochroną środowiska, a następnie i klimatu, która wiąże beneficjentów środków finansowych (unijnych i krajowych) prowadzących produkcję podstawowych produktów rolnych. Niewątpliwie jest ona wyrazem interwencyjnego oddziaływania organów Unii Europejskiej oraz państw członkowskich wspierających wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, w tym produkcję rolną.

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.) możliwość udzielania pomocy publicznej ze środków krajowych jest ograniczona, albowiem ramy prawne i niektóre kategorie udzielanej pomocy wyznaczają cytowane przepisy ustawodawstwa unijnego (art. 107–109 TFUE) i rozporządzenia PE i Rady oraz Komisji (UE) a także ustawodawstwo krajowe.

Pojęcie pomocy publicznej po raz pierwszy pojawiło się w art. 63 ust. 1 lit. iii układu stowarzyszeniowego¹. Brzmi on: „wszelka pomoc publiczna, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów” jest niezgodna z właściwą realizacją układu, jeżeli może mieć wpływ na handel między Polską a UE. Pojęcie pomocy publicznej w późniejszym okresie wprowadzono m.in. do ustawy o pomocy publicznej z 2000 r.² oraz 2002 r.³. W aktualnie obowiązującej ustawie z dnia 30.04.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁴ nawiązuje się do tego pojęcia. Zgodnie z art. 1 u.d.p.p. „Ustawa określa zasady postępowania w sprawach dotyczących pomocy państwa spełniającej przesłanki z art. 107 ust. 1 (art. 87 ust. 1 TWE) TFUE. Nakazuje on rozumieć pojęcie pomocy publicznej jako pomoc państwa⁵”.

W artykule poruszono podstawowe zagadnienia dotyczące klasyfikacji i form pomocy publicznej w rolnictwie podkreślając rolę i wpływ środków ochrony środowiska na proces produkcji rolnej.

We wstępie należy podnieść, że podstawową przesłanką stosowania przepisów o pomocy publicznej jest prowadzenie działalności gospodarczej⁶ (rolniczej lub pozarolniczej).

Na poziomie regulacji unijnych odwołać należy się do postanowień specjalnych traktatu – art. 42 (Rozdział III – Rolnictwo) włączającego produkcję rolną i obrót produktami rolnymi w reguły konkurencji obowiązujące na wspólnym rynku rolnym. Stanowi on: „Postanowienia (...) dotyczące reguł konkurencji stosują się do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi jedynie w zakresie ustalonym przez Parlament Europejski i Radę (...) a Rada na wniosek Komisji, może zezwolić na przyznanie pomocy: a) na ochronę gospodarstw znajdujących się w niekorzystnym położeniu ze względu na warunki strukturalne lub przyrodnicze; b) w ramach programów rozwoju gospodarczego”.

Granice udzielanej pomocy wyznaczają zatem postanowienia art. 107 ust. 1 TFUE stanowiąc, (...) wszelka pomoc „przyznawana przez państwa członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w za-

¹ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a wspólnotami europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli 16.12.1991 r., Dz. U z 1994 r. nr 11, poz. 38 ze zm.

² Ustawa z dnia 30.06.2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw. Dz.U. nr 60, poz. 704 ze zm.

³ Ustawa z dnia 27.07.2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw. Dz.U. nr 141, poz. 11 77 ze zm.

⁴ Tj. Dz.U. z 2007 r., nr 59, poz. 404 ze zm., zwana w skrócie u.d.p.p.

⁵ Bliżej: R. Dowgier, *Konstruowanie programów pomocowych w formie uchwał rad gmin w sprawie zezwoleń z podatku od nieruchomości*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 5.

⁶ Por.: L. Etel, *Pomoc publiczna w ordynacji podatkowej. Podatki i opłaty lokalne*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 11, s. 23–25 i przytoczona tam literatura.

kresie, z jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi?”. Z punktu widzenia prawa unijnego kluczowe jest zapewnienie niezakłóconej konkurencji na rynku wewnętrznym UE. Zasadę wolnej konkurencji może zakłócić pomoc państwa, która jak wynika z treści powyższego artykułu w całości nie jest zakazana. Co do zasady, zakazana jest pomoc państwa mająca antykonkurencyjny charakter. Na tym tle można dokonać podziału na: pomoc niedozwołoną i dozwoloną.

Innymi słowy, wsparcie finansowe dla podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą (rolniczą, pozarolniczą) jest uznawane za pomoc publiczną, która ma charakter antykonkurencyjny, jeśli dany środek kumulatywnie spełnienia następujące warunki:

1. musi być przypisywalny państwu i finansowany z zasobów państwa,
2. musi przynosić korzyść (przysporzenie) na warunkach korzystniejszych dla rolnika/producenta,
3. korzyść ta ma być selektywna (uprzywilejowuje określone gospodarstwa/przedsiębiorstwa albo produkcję określonych towarów),
4. środek może zakłócać konkurencje lub grozić jej zakłóceniem oraz może wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Powyższe kryteria należy analizować w przypadku podejmowania konkretnych rozstrzygnięć przewidujących pomoc w różnych przewidzianych prawem formach. Z takiej pomocy korzystają tylko niektóre gospodarstwa rolne.

Wobec powyższego konieczne staje się zdefiniowanie podstawowego pojęcia „korzyści”, które nie zostało bliżej określone w aktach normatywnych. Odwołać się należy do orzecznictwa ETS, które w licznych wyrokach wyjaśnia „Korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE oznacza korzyść gospodarczą, której przedsiębiorstwo małe i średnie (MŚP)/gospodarstwo rolne nie uzyskałoby w warunkach rynkowych tj. bez interwencji państwa⁷, czyli takie, które zwalniają beneficjenta z kosztów zwykle wynikających z działalności gospodarczej (dodatkowej) a obciążających prowadzącego to gospodarstwo/przedsiębiorstwo, pod warunkiem, że nie zmieniają warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem gospodarczym. Zaliczyć do nich można obowiązki prawne i inne wynikające z treści umów”⁸.

Co do zasady, wyrażonej *explicite* w art. 108 ust. 3 TFUE „finansowanie przez państwo określonych kategorii pomocy powinno zostać zgłoszone do Komisji, jeżeli pomoc spełnia kryteria określone w art. 107 ust. 1 TFUE. Jednakże, zgodnie z art. 109 traktatu, Rada, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może wydać (...) właściwe rozporządzenia⁹ (...)” i może „(...) określić kategorie pomocy zwolnione z tej procedury”.

⁷ Zob. wyroki w sprawach: SFEI i in. EU:C: 1996; 285 pkt. 60; Hiszpania przeciwko Komisji C342/96, UE:C: 1999:210, pkt. 41.

⁸ Zob. wyroki w sprawach: SFEI i in., C-39/94; UC:C:1996:285, pkt.36; Vlaamse Gewest przeciwko Komisja: T-214/95; UE:T: 77/86.

⁹ Rozporządzenie (WE) nr 994/98.

Od tej zasady wyjątek stanowi: 1) pomoc *de minimis* w rolnictwie¹⁰. Pozostałe kategorie pomocy publicznej finansowanej przez państwa członkowskie wymagają bądź 2) zgłoszenia (notyfikacji) programów w Komisji (UE), także w przypadku ich wznowienia bądź 3) zatwierdzenia programów przez Komisję (UE) np. PROW na lata 2014–2020 określającego działania współfinansowane w całości lub w części ze środków unijnych (EFRROW)¹¹ oraz krajowej pomocy dodatkowej. W ustawodawstwie krajowym procedurę przyznawania, monitorowania, kontroli oraz sankcji za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków przez beneficjenta oraz podmiot ubiegający się o pomoc określa ustawa z dnia 30.04.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹². Podstawową przesłanką stosowania przepisów o pomocy publicznej w rolnictwie jest prowadzenie działalności gospodarczej (rolniczej, pozarolniczej).

1. Pomoc *de minimis* w rolnictwie

Na podstawie art. 109 TFUE, Komisja (UE) rozporządzeniem nr 1408/2014 określiła kategorie pomocy, które nie podlegają procedurze zgłoszenia (notyfikacji lub zatwierdzenia) uznając w preambule, że „Ze względu na specjalne zasady stosowane w sektorze rolnym oraz ze względu na ryzyko nawet niskie kwoty pomocy mogłyby spełniać kryteria określone w art. 107 ust. 1 traktatu (...) dlatego „sektor rolny lub jego części wyłączono (...)” z obowiązku zgłoszenia. Jednocześnie w rozporządzeniu ustalono maksymalną kwotę pomocy dla jednego przedsiębiorcy/rolnika prowadzącego działalność w zakresie produkcji podstawowych produktów rolnych¹³ w okresie 3 lat, do wysokości nie przekraczającej

¹⁰ Regulowana rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1408/2014 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym. Dz.U. I. 142 z 24.12.2013 L 352/9; (zwana w skrócie: rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2014) oraz rozporządzenie Komisji (UE) Nr 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorze rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dz. Urz. UE.L Nr 193. S. 1 z dnia 25 czerwca 2014, Dz. Urz. UE.L nr 193, s. 1.; dalej zwana w skrócie: rozporządzenie Komisji nr 702/2014.

¹¹ Rozporządzenie PE i Rady nr 1306 z dnia 17.12.2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej (...), Dz. Urz. UE I 347 z 20.12.2013, s. 549, a także ustawa z dnia 27.05.2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej. Dz.U 2015, poz. 1130 ze zm.(w skrócie u.f.w.p.r.) oraz rozporządzenia PE i R nr 1305 z dnia 17.12.2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/20105. Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 487 wraz Wytycznymi Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich, Dz. Urz. UE , I. 7. 2014, c 204/1.

¹² Dz.U. 2007, nr 459, poz. 404 ze zm. (w skrócie u.p.d.p.p.).

¹³ Zostały one wymienione w Załączniku I do traktatu, z wyjątkiem produktów rybołówstwa i akwakultury, które są regulowane odrębnym rozporządzeniem Rady (WE) Nr 104/2000, z dnia 17 grudnia 1999 r., Dz. Urz. L 17 z 21.1.2000; przepisy rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2014 przez produkcję podstawową produktów rolnych należy rozumieć „wytwarzanie pło-

łącznie 15 000 Euro (60 000 zł)¹⁴. Okres trzech lat należy oceniać w sposób ciągły, zatem dla każdego przypadku nowej pomocy *de minimis* należy uwzględnić całkowitą kwotę pomocy *de minimis* przyznaną w ciągu danego roku oraz dwóch poprzedzających lat. Określono jasne i łatwe do zastosowania zasady dotyczące kumulacji dopuszczające możliwość łączenia pomocy *de minimis* w zakresie podstawowej produkcji produktów rolnych z pomocą *de minimis* udzielaną na działalność w innych sektorach lub obszarach wchodzących w zakres odrębnych rozporządzeń Komisji, pod warunkiem, że pomoc udzielona na działalność w zakresie podstawowej produkcji produktów rolnych nie odnosi korzyści z pomocy *de minimis* przyznanej zgodnie z odrębnym rozporządzeniem¹⁵. Ustalono górny limit (pułap) pomocy krajowej w wysokości 1% rocznej produkcji poszczególnych państw członkowskich¹⁶, które zapewniają, żeby każdy środek wchodzący w zakres rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 można było uznać za niewywierający wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi, niezakłócający konkurencji ani niegrozący jej zakłóceniem.

Jak podkreślono powyżej, pomoc publiczna finansowana ze środków krajowych nie wymaga zgłoszenia, ale tylko złożenia przez wnioskodawcę (beneficjenta) prezesowi ARiMR informacji na odpowiednim formularzu¹⁷. Jednocześnie minister rolnictwa i rozwoju wsi zobowiązany jest, za każdy kwartał, do składania informacji – w formie obwieszczenia – o wysokości wykorzystanego krajowego limitu skumulowanej kwoty pomocy *de minimis* w rolnictwie i rybołówstwie¹⁸.

Pomoc publiczna jest udzielana w formie: 1) dotacji; 2) dopłat do oprocentowania; 3) ograniczonych zwolnień podatkowych; 4) pożyczek; 5) gwarancji. Mają one zastosowanie z uwagi na przejrzystość (bez konieczności oceny ryzyka), równe traktowanie i możliwość skutecznego monitorowania¹⁹.

Przedmiot poniższych rozważań zostanie ograniczony do tych kategorii pomocy, które aktualnie są stosowane w polskim rolnictwie.

dów ziemi i produktów pochodzących z chowu zwierząt wymienionych w załączniku I do traktatu, bez poddawania ich jakiegokolwiek przetwarzaniu zmieniającemu właściwości tych produktów. Do produktów rolnych podstawowej produkcji nie należą produkty rolne przetworzone i wprowadzane do obrotu. Poddane one zostały odrębnej regulacji rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1407/2013.

¹⁴ Art. 3 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2014.

¹⁵ Chodzi o rozporządzenie (UE) nr 1407/2013 z dnia 18.12.2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz.U. L 352/1 z 24.12.2013.

¹⁶ Dla Polski ustalono pułap w wysokości 225 700 000 euro. Patrz Załącznik do rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2014.

¹⁷ Patrz: Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11.06.2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, Dz.U. 2010, nr 121, poz. 810.

¹⁸ Przykładowo można przytoczyć Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20.07.2016 r. M.P. 2016, 745.

¹⁹ Bliżej art. 4 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2014.

Pomoc *de minimis* w rolnictwie dla Polski na lata 2015–2020 jest przyznawana na:

- a) ulgę inwestycyjną w podatku rolnym,
- b) pomoc w zakresie zbioru, transportu i unieszkodliwiania padłych zwierząt gospodarskich,
- c) wsparcie młodych rolników, w części spłaty kredytu bankowego.

Ad a. Ulga inwestycyjna w spłacie podatku rolnego w ramach *pomocy de minimis* związana jest z inwestycją z tytułu wydatków poniesionych na: inwestycje w rzeczowe aktywa trwałe oraz wartości niematerialne i prawne lub przenoszenie budynków rolniczych w sektorze rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich tj. służące poprawie stanu środowiska, higieny lub norm dobrostanu zwierząt, o ile dana inwestycja wykracza poza obowiązujące normy Unii oraz obiekty ochrony środowiska w gospodarstwie rolnym, powiązane z podstawową produkcją produktów rolnych – jest udzielana po zakończeniu inwestycji. W przypadku inwestycji mających negatywny wpływ na środowisko, inwestycja będzie uznana za kwalifikowaną dopiero po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko dla tego typu inwestycji. Czynności te powinny zostać wykonane przed datą przyznania pomocy indywidualnej.

Ulgą inwestycyjną nie jest przewidziana w PROW 2014–2020. W całości jest wypłacana w ramach krajowej pomocy publicznej. Podstawą dla jej zastosowania jest ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym²⁰, które upoważniają radę gminy do podjęcia uchwały o zastosowanej uldze i jej wysokości (nie więcej niż 25% kosztów poniesionych przez wnioskodawcę). Przesłanką przyznania ulgi rolnikowi/przedsiębiorcy jest „ważny interes podatnika” lub „interes publiczny”²¹. Podatnik będący rolnikiem/przedsiębiorcą ubiegający się o pomoc *de minimis* powinien, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy, złożyć:

- wszystkie zaświadczenia o uzyskanej pomocy *de minimis* w rolnictwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat obrotowych; albo oświadczenie o wielkości otrzymanej tego rodzaju pomocy w tym okresie; albo zaświadczenie o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie,
- informacje niezbędne do udzielenia pomocy *de minimis* w rolnictwie dotyczących, w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowanych do objęcia pomocą, na których pokrycie ma być przeznaczona (art. 37 ust. 2 u.d.p.p.). Do wydawania zaświadczeń zobowiązany jest, z urzędu organ podatkowy²². W przypadku gdy podatnik korzystał już z innego rodzaju

²⁰ Tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 617 ze zm. zwana w skrócie u.p.r.

²¹ Por.: L. Etel, *Pomoc publiczna w ordynacji podatkowej. Podatki i opłaty lokalne*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 11, s. 23–25.

²² Do wydawania zaświadczeń mają zastosowanie przepisy działu VII k.p.a. upoważniające

pomocy *de minimis* w związku z realizacją tej samej inwestycji (np. na zakup środka trwałego) powinien organowi podatkowemu złożyć oświadczenie o wysokości uzyskanej pomocy (art. 37 ust. 2 u.d.p.p.). Brak wspomnianych zaświadczeń lub oświadczeń uniemożliwia prowadzenie postępowania w sprawie przyznania ulgi w spłacie.

Ulga inwestycyjna udzielana jest na podstawie aktu normatywnego (art. 13 i 13d u.p.r., który uzależnia nabycie prawa do otrzymania pomocy wyłącznie od spełnienia przesłanek określonych w tym akcie. Rada Gminy podejmując uchwałę o zastosowaniu ulgi inwestycyjnej w ramach pomocy *de minimis* w rolnictwie, w jej treści określa warunki jej udzielenia. Po stwierdzeniu, że dana ulga mieści się w kategorii pomocy *de minimis* w rolnictwie organ podatkowy prowadzi dalsze postępowanie w sprawie jej przyznania, wyłącznie na przepisach ordynacji podatkowej, co znacznie ułatwia rozpatrywanie tego typu spraw. Ulga inwestycyjna jest udzielana w formie decyzji administracyjnej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przewiduje się, że z tej formy pomocy skorzysta ok. 1000 dużych gospodarstw rolnych, na co ze środków publicznych zabezpieczono równowartość 65,5 mln. euro. Zaznaczyć należy, że pomoc publiczna ze środków krajowych na ulgę inwestycyjną nie może kumulować się z pomocą otrzymaną z innych programów lokalnych, regionalnych i krajowych lub unijnych na pokrycie tych samych kosztów kwalifikowanych.

Ad b. Na podstawie § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²³, rolnicy mogą korzystać z pomocy *de minimis* na finansowanie lub dofinansowanie kosztów zbioru, transportu lub unieszkodliwiania padłych zwierząt gospodarskich z gatunku kopytnych (bydło, owce, kozy, świnie lub konie). Wypłata pomocy *de minimis* realizowana jest na warunkach określonych w umowie zawartej przez ARiMR z podmiotami utylizacyjnymi. Pomoc jest wypłacana beneficjentom do wysokości: 100% kosztów zbioru i transportu każdej sztuki padłego zwierzęcia z gatunku bydło, owce, kozy, świnie lub konie; 100% kosztów unieszkodliwiania każdej sztuki padłego zwierzęcia z gatunku bydło, owce lub kozy, podlegające badaniu w kierunku zakaźnych encefalopatii zwierząt (TSE) lub z gatunku świnie lub konie; 75% kosztów unieszkodliwiania każdej sztuki padłego zwierzęcia z gatunku bydło, owce lub kozy, niepodlegające badaniu w kierunku zakaźnych encefalopatii zwierząt (TSE) lub z gatunku świnie lub konie. Kosztem jest opłata za usługi świadczone przez podmioty utylizacyjne, z tym, że dla producentów rolnych będących rolnikami ryczałtowymi – według cen brutto, a dla pozostałych producentów rolnych – według cen netto.

pracowników organów podatkowych do wydawania zaświadczeń o pomocy *de minimis* w rolnictwie (art. 268a).

²³ Dz.U. z 2015 r., poz. 87.

Ad c. Na podstawie § 4 cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań ARiMR, młodzi rolnicy mogą korzystać z pomocy *de minimis* w formie częściowej spłaty kredytu bankowego z tytułu zakupu użytków rolnych na utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rolnego. Warunkiem uzyskania pomocy jest dołączenie do wniosku o kredyt bankowy planu inwestycji, którego realizacja powinna rozpocząć się w okresie 9 miesięcy od zawarcia umowy kredytu bankowego.

Młody rolnik może otrzymać pomoc w spłacie kredytu w wysokości 60% kwoty udzielonego kredytu ale nie więcej niż równowartość 70 tys. euro. Kwota kredytu bankowego z częściową spłatą kredytu przeznaczona na sfinansowanie części kosztów zakupu użytków rolnych nie może przekroczyć 90% wartości nakładów na gospodarstwo rolne i nie może wynosić więcej niż 5 mln zł. Po przekroczeniu progu (500 tys. euro) dla uzyskanie pomocy publicznej wymagana jest notyfikacja. Pierwsza rata kredytu w wysokości 80% uzyskanej pomocy jest wypłacana po przedstawieniu dowodu wpłaty kupna użytków rolnych wraz z aktem notarialnym lub prawomocnym postanowieniem sądu o przysądzeniu własności albo wraz prawomocnym postanowieniem organu egzekucyjnego o przyznaniu własności, potwierdzającym nabycie tych użytków rolnych. Druga rata pomocy jest wypłacana po upływie 5 lat od dnia zawarcia umowy kredytu bankowego chyba, że kredyt został wcześniej spłacony.

2. Pomoc wymagająca notyfikacji (zgłoszenia) Komisji (UE)

Zgodnie z art. 109 traktatu, niektóre programy pomocy publicznej wymagają zgłoszenia (notyfikacji) w Komisji UE. Definicję notyfikacji zawiera art. 2 pkt. 15 u.d.p.p. stanowiąc, pod tym pojęciem „należy rozumieć przekazanie Komisji, zgodnie z art.108 traktatu (WE) projektu programu pomocowego, projektu pomocy indywidualnej lub projektu pomocy indywidualnej na restrukturyzację, wraz z informacjami niezbędnymi dla oceny zgodności pomocy publicznej ze wspólnym rynkiem”. Postępowanie notyfikacyjne oraz postępowanie przed Komisją (UE) regulują przepisy Rozdziału 2 i 3 (art. 12 – art. 24) u.d.p.p. Przedstawienie procedury notyfikacyjnej nie jest celem tego opracowania. Skupić należy się na prezentacji programów, które uzyskały notyfikację w latach 2014–2020.

Notyfikacji wymagają programy krajowe, regionalne dotyczące pomocy na:

a. Dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych oraz poręczeń i gwarancji spłat kredytów bankowych udzielanych na wznowienie produkcji w gospodarstwach rolnych lub działów specjalnych produkcji rolnej służące wyrównaniu szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi. Na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 129/2017 z dnia 28 sierpnia 2017 r. rolnik, który został po-

szkodowany skutek klęski żywiołowej może wystąpić do Kierownika Biura Powiatowego ARiMR z wnioskiem o pomoc finansową. Do wniosku powinien dołączyć „protokół oszacowania szkód” opracowany przez Komisję powołaną przez właściwego wojewodę. Dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych są stosowane na podstawie umów zawartych między prezesem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa a bankami, z którymi minister rolnictwa i rozwoju wsi zawarł umowę w sprawie dopłat. Agencja w 2017 r. zapewniła na pomoc finansową kwotę w wysokości 159 mln zł, z czego przeznaczono na:

- dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych na wznowienie produkcji – kwotę 3 mln zł,
- dotacje do 1 ha upraw rolnych – kwotę 36 mln zł,
- dotacje na odbudowę budynków wchodzących w skład gospodarstw rolnych – kwotę 100 mln zł.

b. Dopłaty do składek z tytułu ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz częściowe dofinansowanie odszkodowań wypłacanych producentom rolnym w związku z suszą (reasekuracją) stanowią kontynuację pomocy (SA. 19461) udzielanej producentom rolnym na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniu upraw rolnych i zwierząt gospodarskich²⁴.

Zgodnie z art.1 ust. 1 tej ustawy, z krajowej pomocy publicznej są udzielane dopłaty do:

- składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia wystąpienia skutków zdarzeń losowych w rolnictwie oraz
- zawierania i wykonywania umów obowiązkowego ubezpieczenia upraw od określonego ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych w rolnictwie, zwanych „umowami ubezpieczenia obowiązkowego”²⁵. Producenti rolni, w których posiadaniu lub współposiadaniu jest gospodarstwo rolne, prowadzący działalność rolniczą²⁶, którzy uzyskali płatności bezpośrednie w rozumieniu przepisów o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego są zobowiązani zawrzeć umowę ubezpieczenia obowiązkowego upraw, określonych w art. 3 ust. 1 u.u.r. i z.g. Obowiązek ubezpieczenia będzie spełniony jeśli od dnia 1 lipca roku następnego po roku, za który rolnik uzyskał płatności bezpośrednie do gruntów, w okresie 12 miesięcy ochroną ubezpieczeniową objęte jest co najmniej 50% powierzchni upraw.

²⁴ Dz.U z 2016 r., poz. 792, ze zm. zwana w skrócie u.u.r. i z.g.

²⁵ Nowela do ustawy z dnia 7.03.2007 r. wprowadziła nowy rodzaj ubezpieczenia obowiązkowego od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez powódź, suszę, grad, ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne.

²⁶ O której mowa w art. 4 ust.1 lit. c rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17.12.2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednie dla rolników na podstawie systemu wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009., Dz. Urz. UE L 347, s. 608.

Wprowadzona w 2016 r. nowela do ustawy rozszerzyła zakres podmiotowy beneficjentów pomocy publicznej o duże przedsiębiorstwa rolne, których posiadacze i współwłaściciele gruntów mogą skorzystać z powyższych dopłat, po przedstawieniu tzw. scenariusza alternatywnego. Dopłaty z tego tytułu będą udzielane do końca 2020 r.

3. Pomoc wymagająca zatwierdzenia programów przez Komisję (UE)

Zatwierdzenie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) przez Komisję Europejską następuje wskutek realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju, na zasadach określonych w umowach lub porozumieniach międzynarodowych oraz w odrębnych programach operacyjno-wdrożeniowych. Zatwierdzony, decyzją Komisji (UE) z dnia 16 grudnia 2014 r., PROW na lata 2014–2020 określa cele, priorytety i działania, które są współfinansowane z budżetu państwa²⁷ i źródeł zagranicznych²⁸. Niektóre określone w nich działania, wspierają ochronę środowiska w procesie produkcji rolnej²⁹.

Zasady wspólnej polityki rolnej w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich określają przepisy:

- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. Urz. UE L 347, s. 487),
- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej

²⁷ Na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.).

²⁸ Źródła te to: rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz. Urz. UE L 210, s. 1) oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210, s. 25), a także rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. Urz. UE L 347, s. 487) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 673/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347, s. 608).

²⁹ Szerzej na ten temat: T. Kurowska, *Planowanie przestrzenne*, [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2017, s. 363–369.

- polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 673/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347, s. 608),
- rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE L 209, s. 1),
 - ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1181 z późn. zm.),
 - ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2017 r. poz. 562 ze zm.),
 - ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2017 r. poz. 278),
 - rozporządzenia ministra rolnictwa i rozwoju wsi z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie krajowej sieci obszarów wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. poz. 148),
 - uchwały nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybołówstwa” na lata 2012–2020 (M.P. poz. 839), oraz ustalenia Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2015 dla Polski.

Największy zakres pomocy rolno-środowiskowo-klimatycznej na działalność w zakresie produkcji rolnej zawiera Program „PROW na lata 2014–2020” w części dotyczącej systemów wsparcia bezpośredniego czyli uproszczonego systemu płatności bezpośrednich. Wsparcie skierowane jest wyłącznie do rolników aktywnych zawodowo. Biorąc pod uwagę strukturę obszarową gospodarstw rolnych w Polsce (średnia wielkość w 2014 r. wynosiła 10,48 ha) automatycznie do kategorii rolników aktywnych zawodowo zaliczono stosunkowo dużą liczbę rolników. Mogą oni korzystać z systemu jednolitej płatności, w tym płatności na zazielenienie oraz płatności do produkcji rolnej.

Na realizację płatności na zazielenienie przeznaczono 30% płatności bezpośrednich (ok. 1 mld euro); obejmują one:

- płatność za praktyki rolnicze korzystne dla środowiska i klimatu (tj. płatność obowiązkowa, z której zwolnione są małe gospodarstwa rolne). Płatnością są objęte gospodarstwa ekologiczne (w części na której prowadzona jest produkcja metodami ekologicznymi, rolnicy gospodarujący na obszarach Natura 2000 oraz objętych dobrymi praktykami rolniczymi (RDW), pod warunkiem, że będą realizowali praktyki zazielenienia zgodnie z celami dyrektywy ptasiej oraz siedliskowej i RDW. W ramach realizacji płatności na zazielenienie wyżej wymienieni rolnicy są zobowiązani wykonywać trzy praktyki zazielenienia: dywersyfikację upraw (z uwzględnieniem przewidzianych zwolnień); utrzymanie trwałych użytków zielonych (TUZ) oraz utrzymanie obszarów proekologicznych (EFA);

- realizację obowiązków na obszarach proekologicznych (EFA) w gospodarstwach powyżej 15 ha gruntów ornych.

Ustawodawca unijny oraz polski ustanowił tzw. „Normy i wymogi wzajemnej zgodności (*cross-compliance*)”³⁰.

Wysokość otrzymywanych przez rolników płatności bezpośrednich oraz płatności nieinwestycyjnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, uzależniona jest od spełniania zasady wzajemnej zgodności, na którą składają się:

- normy dotyczące utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska³¹ (DKR) oraz
- podstawowe wymogi z zakresu zarządzania (*Statutory Management Requirements* – SMR), określone w załączniku II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013.

Zasada wzajemnej zgodności oznacza powiązanie wysokości uzyskiwanych płatności ze spełnianiem przez rolników określonych wymogów i norm. Oznacza to, że w przypadku nieprzestrzegania powyższych obowiązków, konsekwencją jest odpowiednie zmniejszenie przyznawanych płatności bezpośrednich.

Od roku 2015 zasada wzajemnej zgodności obejmuje mniejszą niż dotychczas liczbę wymogów i norm dobrej kultury rolnej. Z jej zakresu zostały usunięte wymogi dotyczące stosowania osadów ściekowych (dotychczasowy SMR 3) oraz chorób zwierząt: pryszczycy, choroby pęcherzykowej świń i choroby niebieskiego języka (dotychczasowe SMR-y 13–15). Zmodyfikowano również wymogi wynikające z dyrektywy ptasiej i siedliskowej (dotychczasowy SMR 1 i 5), tzn. usunięto wymogi obowiązujące na obszarze całego kraju, dotyczące zakazów: umyślnego chwytania oraz zabijania, niszczenia gniazd i jaj, oraz płoszenia ptaków objętych ochroną, oraz zrywania, niszczenia i uszkodzania jak również zbioru roślin objętych ochroną.

W przypadku norm dobrej kultury rolnej utrzymano obowiązujące do 2014 r. przepisy w zakresie:

- odległości stosowania nawozów od zbiorników wodnych (GAEC 1);
- procedur wydawania pozwoleń wodnoprawnych w celu nawadniania (GAEC 2);
- ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem niebezpiecznymi substancjami (GAEC 3);

³⁰ Obwieszczeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy. M.P. z 2015 r., poz. 329 ze zm.

³¹ Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Dz.U. poz. 308; oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Dz.U. z 2015, poz. 344, a także rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie wyznaczania trwałych użytków zielonych wartościowych pod względem środowiskowym. Dz.U. z 2015 r., poz. 348.

- sposobu prowadzenia uprawy na gruntach ornych w przypadku stoków o nachyleniu powyżej 20° (GAEC 5);
- zakazu wypalania gruntów rolnych (GAEC 6) oraz
- zakazu niszczenia drzew będących pomnikami przyrody, rowów do 2 m szerokości oraz oczek wodnych o łącznej powierzchni mniejszej niż 100 m² (GAEC 7).

W zakresie normy dotyczącej zachowania cech krajobrazu (GAEC 7), uzupełniono przepisy o obowiązkowy zakaz przycinania drzew i żywopłotów znajdujących się na użytkach rolnych będących w posiadaniu rolnika w okresie od 15 kwietnia do 31 lipca. Przepisy nie obejmują wierzb, drzew owocowych oraz zagajników o krótkiej rotacji.

W przypadku normy dotyczącej minimalnej pokrywy glebowej (GAEC 4), rozszerzono możliwości realizacji obowiązku utrzymania pokrywy na gruntach ornych poprzez uwzględnienie pozostawienia na nich ścierniska, resztek poźniwnych oraz mleczu. Zmniejszono również powierzchnię gruntów rolnych w gospodarstwie, na których należy utrzymywać okrywą ochronną gleby, z 40% do 30%, jednocześnie przesuwając termin obowiązywania tej normy z dnia 1 grudnia na 1 listopada.

Ponadto z zakresu norm i wymogów wzajemnej zgodności m.in. usunięto obowiązek ochrony trwałych użytków zielonych i przeciwdziałania wkraczaniu niepożądaney roślinności na grunty rolne poprzez obowiązek corocznego koszenia. Obowiązek ten został wzmocniony i stanowi kryterium kwalifikowalności do płatności bezpośrednich gruntów, na których nie jest prowadzona produkcja.

Wykaz norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska został określony w rozporządzeniu ministra rolnictwa i rozwoju wsi z dnia 9 marca 2015 r.³². Natomiast wykaz wymogów wzajemnej zgodności został określony w obwieszczeniu ministra rolnictwa i rozwoju wsi z dnia 10 marca 2015 w sprawie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy oraz w obwieszczeniu ministra rolnictwa i rozwoju wsi z dnia 9 marca 2016 r. o zmianie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy.

W ramach systemu wsparcia bezpośredniego rolnicy mogą uzyskać płatności związane z produkcją (zwierzęcą i roślinną), co nie wyłącza możliwości uzyskania pozostałych płatności (jednolitej płatności obszarowej, płatności: na zazielenienie, dla młodych rolników, dodatkowych, przejściowego wsparcia krajowego (do tytoniu). Mają one stanowić zachętę dla producentów rolnych do utrzymania aktualnego poziomu produkcji. Wsparcie obejmuje:

³² Dz.U. z 2015 r. poz. 344 i z 2016 r. poz. 330.

a. płatności związane z produkcją zwierzęcą, które są przyznawane, jako płatności do określonej liczby sztuk bydła (70 €), płatności do krów (70 €), płatności do owiec (25 €) oraz płatności do kóz (15 €),

b. płatności związane z produkcją roślinną, które są przyznawane, jako płatności do owoców miękkich [truskawek i malin (50/ha €), płatności do roślin wysokobiałkowych (326/ha € – limit do 150 ha), płatności do chmielu (480/ha €), płatności do buraków cukrowych (400/ha €), płatności do ziemniaków skrobiowych (400/ha €), płatności do pomidorów (400/ha €), płatności do lnu (200/ha €), płatności do roślin włóknistych (200/ha €).

Reasumując, krótki przegląd i analiza obowiązujących przepisów w omawianej materii pozwala na sformułowania tezy, że wsparcie finansowe udzielane w ramach pomocy publicznej do produkcji rolnej stanowi wyraz protekcjonizmu w zakresie wytwarzanych produktów rolnych produkcji podstawowej oraz produktów rolnictwa ekologicznego. Biorąc pod uwagę zakres i rozmiary udzielnej pomocy skutkuje to tym, że wytworzone w krajach członkowskich UE produkty rolne są najwyższej jakości i są oceniane jako niekonkurencyjne na rynku światowym, co jest przyczyną sporów w kolejnych negocjacjach w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO)³³.

Literatura

- Adam E., *Droit international de l'agriculture. Sécuritise le commerce des produits agricoles*, L.G.D.J., Paris 2012.
- Dowgier R., *Konstruowanie programów pomocowych w formie uchwał rad gmin w sprawie zezwoleń z podatku od nieruchomości*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 5.
- Etel L., *Pomoc publiczna w ordynacji podatkowej. Podatki i opłaty lokalne*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 11.
- Kremer E., *Ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie*, [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Kurowska T., *Planowanie przestrzenne*, [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Streszczenie

Pomoc publiczna w rolnictwa wpisuje się w logikę „wspólnych reguł w dziedzinie konkurencji”, w której w kolejnych okresach programowania w coraz szerszym zakresie, uwzględniana jest w procesie produkcji rolnej (roślinnej i zwierzęcej) ochrona środowiska, w związku z wprowadzeniem zasad dobrej kultury rolnej, zgodnej z ochroną środowiska.

³³ E. Adam, *Droit international de l'agriculture. Sécuritise le commerce des produits agricoles*, L.G.D.J., Paris 2012, s. 245 i n.

Możliwość udzielania pomocy publicznej ze środków krajowych Państw Członkowskich jest ograniczona, albowiem ramy prawne i niektóre kategorie udzielanej pomocy wyznaczają przepisy ustawodawstwa unijnego (Tytuł VII, Rozdział II, Sekcja 2 – art. 107–109 TFUE) i jego rozporządzenia oraz ustawodawstwo krajowe. Na poziomie regulacji unijnych należy odwołać się do postanowień specjalnych traktatu – art. 42 (Rozdział III – Rolnictwo) włączającego produkcję rolną i obrót produktami rolnymi w reguły konkurencji obowiązujące na wspólnym rynku rolnym. Granice udzielanej pomocy publicznej wyznaczają postanowienia art. 107 ust. 1 TFUE stanowiąc „(...) wszelka pomoc przyznawana przez państwa członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, z jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.

Co do zasady (art. 108 ust.3 TFUE), finansowanie przez państwo określonych kategorii pomocy powinno zostać zgłoszone do Komisji (art. 108 ust. 3 TFUE), jeżeli pomoc spełnia kryteria określone w art. 107 ust. 1 TFUE. Jednakże, zgodnie z art. 109 traktatu, Rada może – mocą rozporządzenia – określić niektóre kategorie pomocy, które są zwolnione z tego obowiązku.

Od tej zasady wyjątek stanowi 1) pomoc *de minimis* w rolnictwie. Pozostałe kategorie pomocy publicznej finansowanej przez państwa członkowskie wymagają, 2) zgłoszenia (notyfikacji) programów w Komisji (UE) lub, 3) zatwierdzenia programów przez Komisję (UE) np. PROW na lata 2014–2020. W tym ostatnim przypadku pomoc polega na współfinansowaniu działań określonych w PROW w części ze środków unijnych a w części ze środków krajowych.

Słowa kluczowe

pomoc publiczna, ochrona środowiska, produkcja rolna, wspólne reguły konkurencji

Abstract

Public aid and environmental protection in the agricultural production process. Selected issues

Public aid in the agriculture is consistent with the logic of the ‘common rules on competition’ where, in view of the implementation of good agricultural and environmental condition compliant with the environmental protection, the environmental protection is considered in successive programming periods in increasingly greater extent in the agricultural production process (animal and plant).

The possibility to grant public aid from national resources of the Member States is limited as regulatory framework and some categories of the granted aid is determined by the Union legislation (Title VII, Chapter II, Section 2– Article 107–109 of TFEU) and its regulations as well as the national legislation. At the Union regulatory level a referral shall be made to the specific provisions of the Treaty

– Article 42 (Chapter III – Agriculture) incorporating agricultural production and marketing of agricultural products into the rules of competition applicable in the common agricultural market. Limits applying to the granted public are provided for by the provisions of Article 107 sec.1 of TFEU determine ‘(...) any aid granted by the Member States or through State resources in any form, which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods shall be incompatible with the internal market, in so far it affects trade between the Member States.’

As a rule (Article 108 sec. 3 of TFEU), the financing by the State of particular aid categories shall be notified to the Commission (Article 108 sec. 3 of TFEU), if the aid satisfies the criteria determined in Article 107 sec. 1 of TFEU. However, pursuant to Article 109 of the Treaty, the Council may – by virtue of the regulation – determine some aid categories, which are exempt from this obligation.

The exemption from this rule is 1) *de minimis* aid in the agriculture. The other public aid categories finance by the Member States require: 2) notification of the programmes in the Commission (EU) or 3) the approval of the programmes by the Commission (EU), ex. RDP for 2014–2020. In the latter case, the aid consists in co-financing activities as set forth in RDP in a part from the Union resources and in a part from the national resources.

Key words

public aid, environmental protection, agricultural production, common rules on competition

Dr Konrad Marciniuk

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

Prawo rolne wobec procesów regionalizacji i globalizacji – zewnętrzne determinanty rozwoju prawa rolnego

Przypadający obecnie jubileusz 25-lecia działalności Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, która przez cały czas swojego istnienia odgrywała istotną rolę, pierwotnie w przygotowywaniu polskiego rolnictwa do akcesji Polski do Unii Europejskiej poprzez tworzenie warunków – także w płaszczyźnie normatywnej – wdrożenia *acquis communautaire*, a następnie, już na etapie członkostwa, we wdrażaniu Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce, skłania do refleksji nad złożonością procesów dostosowawczych, które Fundacja wspierała i wspiera przez cały czas swojego istnienia.

Proces kształtowania się współczesnego prawa rolnego jest procesem złożonym. Jak zauważa R. Budzinowski na rozwój prawa rolnego wpływają nie tylko czynniki „zamknięte” granicami danego państwa, ale również czynniki międzynarodowe. Te pierwsze mają charakter lokalny, te drugie z kolei obejmują różne zjawiska o charakterze ponadpaństwowym (polityczne, gospodarcze, prawne itp.), które determinują wybory polityczne poszczególnych państw w odniesieniu do rolnictwa, a przez to oddziałują na kształtowanie regulacji prawnych¹. W przypadku Polski, czynnikiem, który na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza wywarł najistotniejszy wpływ na obecny kształt polskiego prawa rolnego jest niewątpliwie proces integracji europejskiej i związany z tym proces harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej.

¹ R. Budzinowski, *Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 27. Autor szerzej analizował wpływ czynników międzynarodowych na rozwój prawa rolnego w pracy: *Czynniki rozwoju prawa rolnego*, [w:] *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, S. Prutis (red.), Białystok 1998, s. 37–38.

Integracja polskiego rolnictwa z rolnictwem Unii Europejskiej oraz harmonizacja obu porządków prawnych w zakresie prawa rolnego są procesami o wysokim stopniu skomplikowania, ulegającymi wpływom czynników zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych. Ponadto, procesy te odznaczają się dynamiką i zmiennością wynikającą z ewolucji aktów prawnych czy też wielości i złożoności rozwiązań strukturalnych, które uzależnione są również od zmiennego spojrzenia na elementy leżące u podstaw integracji. Zmienność powyższych procesów wynika w głównej mierze z niestabilnej sytuacji na arenie międzynarodowej, ogólnych przemian i tendencji zachodzących w świecie zarówno w sferze gospodarczej jak i politycznej. Wyrazem tej ciągłej zmienności są również procesy zachodzące w sferze prawa międzynarodowych stosunków gospodarczych. W kontekście dalszych rozważań podkreślić należy istotę procesu integracji, jaką jest ciągłe dążenie do pogłębiania więzi nie tylko na tle gospodarczym czy politycznym, ale przede wszystkim na kanwie harmonizacji normatywnej.

Powyżej poczynione spostrzeżenia można odnieść również do integracji Polski (w szczególności integracji polskiego rolnictwa) z Unią Europejską. Jednocześnie zastrzec należy, że harmonizacja polskiego prawa rolnego z prawem unijnym nie jest sprawą wyłącznie tych dwóch podmiotów, ale obejmuje swoich zasięgiem ich zdecydowanie większą liczbę. Istota obecnych przemian gospodarczych w ujęciu globalnym w znacznej mierze oscyluje bowiem wokół szeroko pojętej integracji, natomiast z międzynarodowego punktu widzenia, proces integracji europejskiej stanowi jedynie wycinek zjawiska globalizacji, mający swoje normatywne oparcie na gruncie systemu prawnego GATT/WTO. Międzynarodowa (jak również lokalna) liberalizacja handlu stanowi przede wszystkim zagadnienie ekonomiczne, niemniej jednak, znajduje również swoje odzwierciedlenie normatywne, zarówno w prawie unijnym, jak również w systemach prawnych poszczególnych członków WTO².

Odnosząc się do procesu integracji Polski z Unią Europejską, za moment kulminacyjny – co zrozumiałe – należy uznać uzyskanie przez Polskę statusu jej członka, jednakże nie można stwierdzić, że jest to koniec procesu integracji w ogóle. Pojęcie integracji w kontekście podmiotu, jakim jest Unia Europejska oznacza nie tylko nawiązanie ściślejszej współpracy z państwami, które nie mają statusu członka Unii, ale jednocześnie odnosi się do ciągłego pogłębiania i rozszerzania więzi przednio łączących członków Unii.

Globalna liberalizacja handlu jest jedną z najbardziej wyrazistych tendencji gospodarczych przełomu XX i XXI wieku. W wyniku przyjęcia Aktu Końcowego Rundy Urugwajskiej GATT, objęte tym zjawiskiem zostało również rolnictwo i handel artykułami rolnymi. Na skutek postępującej instytucjonalizacji, liberalizacja zintensyfikowała się, nabrała również precyzyjnie określonych reguł prawnych tego procesu. Umowa międzynarodowa GATT stopniowo ewoluowa-

² K. Marciniuk, *Rolnictwo wobec integracji europejskiej i globalizacji. Problematyka Prawna*, Warszawa 2013, s. 315 i n.

ła, a w wyniku przemian w 1994 r., na mocy ustaleń dokonanych w trakcie tzw. Rundy Urugwajskiej ostatecznie przyjęła zinstytucjonalizowaną postać Światowej Organizacji Handlu (WTO).

Problematyka rolnictwa ujęta została, przede wszystkim, w Porozumieniu w sprawie rolnictwa, będącym jednym z porozumień dołączonych do Aktu Końcowego Rundy Urugwajskiej GATT. Ponadto w mniejszym lub większym zakresie rolnictwa dotyczy także cały szereg innych porozumień, dopracowanych w trakcie Rundy Urugwajskiej i przyjętych łącznie z utworzeniem WTO. W celu przejrzystości dalszego wywodu podkreślić należy, że porozumienia te, stanowią multilateralne umowy międzynarodowe, tworzące wyodrębniony obszar prawny, będący swoistym międzynarodowym kodeksem handlowym, do którego stosowania zobowiązała się większość państw współczesnego świata.

W tym miejscu należy wyróżnić inną istotną tendencję zapoczątkowaną w II połowie XX w., mającą również swoje odbicie w zakresie prawa rolnego, tj. regionalną liberalizację handlu, realizowaną poprzez tworzenie wielu regionalnych stref wolnego handlu i unii celnych oraz zawieranie umów dwustronnych. Pomijając Unię Europejską, w Europie najistotniejszymi organizacjami regionalnymi (strefami wolnego handlu) stały się EFTA oraz nieistniejąca już CEFTA, które od początku były ściśle związane z procesem integracji kontynentalnej i miały doniosłe znaczenie z punktu widzenia krajów starających się o członkostwo w Unii, a na wschodzie kontynentu także EUG (Euroazjatycka Unia Gospodarcza).

Analiza prawnego wymiaru globalnej liberalizacji handlu i integracji prowadzi do konkluzji, że WTO, podobnie jak w przypadku Unii Europejskiej stanowi wyodrębniony i różnorodny system prawa, w skład którego wchodzi rozwiązania instytucjonalne, prawo materialne i regulacje proceduralne. Obydwa porządki prawne wzajemnie na siebie oddziałują, co wpływa również na integrację polskiego rolnictwa z rolnictwem unijnym, która odbywa się w warunkach reguł globalnej liberalizacji handlu narzucanych przez WTO. Innymi słowy, integracja polskiego rolnictwa z rolnictwem unijnym oparta jest na dostosowaniu krajowego prawa rolnego do dwóch różnych obszarów prawnych, które silnie na siebie oddziałują i wzajemnie się przenikają.

Doniosłym, z punktu widzenia integracji i harmonizacji polskiego i unijnego prawa rolnego, problemem natury teoretycznej są wzajemne relacje polskiego prawa rolnego (wewnętrznego) i prawa międzynarodowego oraz wyodrębnione, szerzej omówione płaszczyzny prawa międzynarodowego (prawo wspólnotowe, GATT), również po wstąpieniu Polski w struktury unijne.

W doktrynie wyróżnia się różne koncepcje wzajemnego stosunku prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego. Są to koncepcje: monistyczna, dualistyczna, pluralistyczna i uznająca istnienie tzw. prawa pośredniego³.

³ Koncepcje te przedstawił wszechstronnie W. Suhecki, *Prawo krajowe, a prawo międzynarodowe (w świetle teorii państwa i prawa)*, [w:] *Studia z teorii prawa*, S. Ehrlich (red.), Warszawa 1965 r. s. 125 i n.

Zgodnie z koncepcją monistyczną, prawo wewnętrzne i międzynarodowe tworzą jeden system prawny posiadający to samo źródło. W ramach tej koncepcji wyróżnia się trzy odrębne modele wzajemnych relacji prawa krajowego i międzynarodowego: koncepcję prymatu norm prawa wewnętrznego, koncepcję prymatu norm prawa międzynarodowego oraz teorię relatywistyczną. Zgodnie z pierwszą z nich, to od decyzji krajowej zależy, czy dane normy międzynarodowe zostaną uznane za wiążące. Natomiast w drugim modelu, prymat został przyznany normom prawa międzynarodowego nad normami wewnętrznymi. Z kolei model trzeci, czyli koncepcja relatywistyczna, uznaje, że nie ma możliwości dokonania wyboru między dwoma poprzednimi modelami i oba stanowiska mogą być wykorzystane, a wybór odpowiedniego wariantu zdeterminowany może być kryteriami pozaprawnymi, takimi jak obecna sytuacja polityczna, czy ocena moralna⁴.

Zgodnie z koncepcją dualistyczną, prawo krajowe i międzynarodowe stanowią dwa odrębne systemy prawa, pozostające wobec siebie bez żadnych związków. Prawo międzynarodowe obowiązuje państwa tylko w ich stosunkach wzajemnych, natomiast w stosunkach wewnętrznych ma zastosowanie jedynie prawo wewnętrzne, bez względu na to, czy normy krajowe są zgodne z normami prawa międzynarodowego, czy też nie⁵.

Według reprezentantów koncepcji pluralistycznej, oba porządki prawne, krajowy i międzynarodowy są częściowo samodzielne i pozostają w stosunku do siebie w zależności prawnej.

Z kolei zwolennicy koncepcji uznającej istnienie tzw. prawa pośredniego twierdzą, że obok prawa międzynarodowego i krajowego jest również *prawo pośrednie ponadnarodowe*, co uznaje się za nowatorskie podejście do omawianej tematyki, które z czasem może być początkiem nowego systemu prawnego, wypierającego stopniowo tradycyjnie uznane dwa rodzaje systemów: międzynarodowy i wewnętrzny.

Przeprowadzone rozważania na tle teoretycznych schematów zależności różnych porządków prawnych prowadzą do wniosku, że dla prawa kreowanego przez Unię i WTO największe znaczenie ma koncepcja zakładająca istnienie prawa pośredniego. Jednocześnie nie może ująć uwadze, że na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat następuje proces kształtowania, oprócz tradycyjnych systemów porządków prawnych (krajowego i międzynarodowego), odrębnych, autonomicznych systemów prawnych, takich jak prawo Unii Europejskiej czy

⁴ Zwolennikami koncepcji monistycznej, zwłaszcza w wariacie drugim byli: H. Kelsen, A. Vedross i J.L. Kunz – tzw. „kelsenowska szkoła prymatu prawa międzynarodowego” uważała prawo wewnętrzne za „pochodne od prawa międzynarodowego i oparte na jego delegacji”; patrz szerzej W. Suchecki *op.cit.*

⁵ Najwybitniejszymi reprezentantami szkoły dualistycznej byli: H. Triepel w Niemczech, który w roku 1899 opublikował pracę pt. *Völkerrecht und Landesrecht* i D. Anzilotti we Włoszech, który w roku 1905 wydał pracę pt.: *Il diritto internazionale nei giudizi interni*; patrz szerzej W. Suchecki, *op.cit.*

regulacji powstałych w ramach systemu GATT, zinstytucjonalizowanych w wyniku utworzenia WTO.

Wskazane powyżej koncepcje stanowią jedynie teoretyczne ujęcie wzajemnych relacji prawa krajowego i międzynarodowego, jednak nie zawsze znajdowały zastosowanie w praktyce prawotwórczej. Najczęściej przyjmowano, że kwestia uregulowania stosunku między prawem międzynarodowym a prawem wewnętrznym nie należy do prawa międzynarodowego, lecz do wewnętrznej praktyki poszczególnych państw, w których z oczywistych względów kwestia ta była uregulowana odmiennie. W szczególności rozmaite regulacje obejmowały zagadnienie stosowania prawa międzynarodowego wewnątrz kraju, zwłaszcza w odniesieniu do wpływu prawa międzynarodowego na tworzenie norm prawa krajowego, do stosowania zakazu prawa międzynarodowego, co do tworzenia określonych norm prawa krajowego i do sfery stosowania norm prawa międzynarodowego przez organy państwowe. Przykładami państw ilustrujących zróżnicowanie przyjmowanych w krajowych systemach prawnych rozwiązań są Stany Zjednoczone, Wielka Brytania czy też Francja⁶.

W Polsce konstytucja okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie zawierała przepisu odnoszącego się do stosowania bądź zakazu stosowania norm prawa międzynarodowego, stąd też doktryna uznała, że we wszelkich przypadkach, które wymagają zastosowania regulacji międzynarodowych krajowe organy (i sądy) powinny stosować prawo międzynarodowe wiążące Polskę. Na mocy ówczesnej konstytucji utrwaliła się praktyka nadająca umowom międzynarodowym moc obowiązującą w stosunkach wewnętrznych z własnej mocy. Nie było zatem potrzeby kreowania żadnego aktu prawnego czy też działania organów państwa w celu umożliwienia nadania zawartym umowom mocy obowiązującej. Praktyka ta obejmowała umowy międzynarodowe podlegające ratyfikacji jak i te, które jej nie wymagały⁷.

⁶ Konstytucja francuska z 1946 r. uznawała wyższość prawa międzynarodowego nad prawem wewnętrznym, postanawiając, że umowy międzynarodowe miały moc ustawy nadrzędnej i posiadały pierwszeństwo przed prawem wewnętrznym. W Konstytucji francuskiej z 1958 r. stwierdzono, że umowy międzynarodowe prawidłowo ratyfikowane lub zatwierdzone, miały od chwili publikacji moc wiążącą wyższą niż ustawy o ile nie były sprzeczne z konstytucją. Praktyka i orzecznictwo Wielkiej Brytanii uznają, że prawo międzynarodowe nie może zmienić prawa wewnętrznego i dlatego wymaga się wydania aktu wewnętrznego pokrywającego się z treścią umowy międzynarodowej. Z kolei w Stanach Zjednoczonych prawo międzynarodowe uważane jest za część prawa krajowego (part of Law of the Land). Zasadę tę sformułował już w XVIII w. Blackstone. Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych w sprawie statku *Paguete Hlabana* uznał w 1900 roku, że prawo międzynarodowe jest częścią prawa amerykańskiego i musi być stosowane przez sądy zawsze, gdy mają one rozstrzygać zagadnienie regulowane przez prawo międzynarodowe.

Przykłady podaję za: *Prawo międzynarodowe publiczne*, C. Berezowski (red.), Warszawa Wyd. UW 1970 r., s. 20–21.

⁷ Szczegółowo kwestie te w literaturze omawiali: S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL*, Warszawa 1964 r., A. Klafkowski, *Umowa międzynarodowa a Ustawa*, „Ruch Prawniczy i Socjologiczny”, 1965, nr 4 i L. Gelberg, *Umowy międzynarodowe jako źródło prawa w PRL*, „Sprawy Międzynarodowe” 1966, nr 5.

Natomiast odnośnie regulacji obowiązujących na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. można przyjąć, że stanowią one rozwiązanie kompromisowe. Przede wszystkim, z treści art. 88 ust. 3, art. 89 ust. 1 i 3 oraz art. 90 ust. 1–3 Konstytucji wynika prymat prawa krajowego nad prawem międzynarodowym. Konstytucja określa w sposób enumeratywny przedmiot umowy, której ratyfikacja (i wypowiedzenie) wymaga zgody wyrażonej w ustawie lub w referendum krajowym. Katalog ten obejmuje przede wszystkim umowy dotyczące pokoju, sojuszy, układów politycznych lub wojskowych, wolności praw lub obowiązków obywatelskich określonych w konstytucji, członkostwa Polski w organizacji międzynarodowej, znacznego obciążenia kraju pod względem finansowym i spraw uregulowanych w ustawie, lub w których konstytucja wymaga ustawy. Po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw ratyfikowanej umowy międzynarodowej, stanowi ona część krajowego porządku prawnego i podlega bezpośredniemu stosowaniu (o ile do jej stosowania nie jest wymagane wydanie ustawy). Dlatego też uznać należy, że na płaszczyźnie stanowienia prawa pierwszeństwo ma prawo krajowe, natomiast umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie lub referendum ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawa ta nie jest zgodna z taką umową. Dodatkowo, jeżeli zgodnie z ratyfikowaną umową międzynarodową, prawo stanowione na jej podstawie jest stosowane bezpośrednio, ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Trzeba zatem podkreślić, że na etapie stosowania prawa, pierwszeństwo przyznane zostało uregulowaniom międzynarodowym nad prawem krajowym. Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozważań zasadniczych, stwierdzić należy, że po przeprowadzeniu skomplikowanego procesu ratyfikacyjnego umów w ramach WTO/GATT, obecnie, w świetle obowiązującej konstytucji, przyjęte regulacje mają pierwszeństwo przed prawem polskim. W tym kontekście na uwagę zasługuje również art. 90 ust. 1 Konstytucji, stworzony z myślą o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, zgodnie z którym Rzeczpospolita może, na podstawie umowy międzynarodowej, przekazać organizacji międzynarodowej kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. W oczywisty sposób oznacza to uznanie prymatu prawa międzynarodowego (unijnego) wobec prawa krajowego.

Dotychczas przeprowadzona analiza potwierdza uznane w doktrynie twierdzenie, że Wspólnota jest przykładem organizacji nowego typu, która nie mieści się w tradycyjnych ramach prawa międzynarodowego, bowiem prawo przez nią stanowione nie tylko nakłada obowiązki i kreuje uprawnienia państw, lecz również dotyka bezpośrednio obywateli państw członkowskich⁸, także w zakresie regulacji Wspólnej Polityki Rolnej. Jednakże prawo unijne nie jest prawem wewnętrznym państw członkowskich. Przekazanie na rzecz organizacji międzynarodowej (ponadnarodowej) części swoich kompetencji przez suwerenne państwa

⁸ Zob. szerzej W. Czaplinski, *Zarys prawa europejskiego*, Wyd. Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Warszawa 2003, s. 12 i nast.

zdeteminowane było wprowadzeniem adekwatnych uprawnień dla organów państwowych w systemach prawa krajowego państw członkowskich. Organizację ponadnarodową, za którą uznaje się Unię Europejską, określić można m.in. tym, że: ostatecznie potwierdzona jest jej suwerenna władza przez państwa; wprowadzone są szczególne rozwiązania instytucjonalne, ustanawiające prawo unijne jako niezależne od prawa krajowego poszczególnych członków Unii; istnieje możliwość podejmowania większością głosów członków Unii decyzji wiążących dla wszystkich członków (również o przeciwnych stanowiskach); posiada ona własne organy sądowe o nieograniczonej (co do zasady) jurysdykcji oraz autonomię finansową wyrażająca się w posiadaniu własnych źródeł dochodu.

Uznanie, że Unia Europejska ma charakter organizacji ponadnarodowej, a w konsekwencji stanowione przez nią normy prawne mają charakter prawa pośredniego rodzi pytanie o wzajemne relacje prawa unijnego (ponadnarodowego) i prawa wewnętrznego krajów członkowskich Unii. Wzajemny stosunek tych dwóch porządków prawnych jest kwestią złożoną, uzależnioną od zasad, w oparciu o które tworzone jest prawo unijne. Zgodnie z przedstawionym dotychczas poglądem, eksponowanym również w doktrynie, system prawny Unii Europejskiej stanowi wyodrębniony i autonomiczny porządek prawny. Co więcej, pogląd ten znalazł również swoje odzwierciedlenie w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z pierwszej połowy lat 60-tych⁹. Trybunał wskazał, że żadne przepisy prawa krajowego nie mogą mieć prymatu nad prawem traktatowym, które są nadrzędnym źródłem prawa. Zatem, z pierwszeństwa korzystają wszystkie normy wspólnotowe pochodzące z traktatów oraz aktów prawa pochodnego, a ponadto zasadą tą objęte są wszystkie normy prawa krajowego i żadnej normy nie można wyłączyć spod prymatu prawa unijnego, w tym norm konstytucyjnych¹⁰. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, zasada pierwszeństwa działa niezależnie od daty obowiązywania przepisów prawa krajowego¹¹. Następstwa przyjętej zasady prymatu prawa unijnego mogą mieć różną naturę. Zgodnie z pierwszą możliwością, normy krajowe niezgodne z prawem unijnym przestają obowiązywać, natomiast zgodnie z drugą, normy niezgodne obowiązują, jednak nie mogą być stosowane w konkretnych przypadkach (tzw. pierwszeństwo stosowania). Trybunał nie rozstrzygnął tej kwestii. Uznać zatem należy, że w przypadku nakładania przez normę krajową obowiązków niezgodnych z prawem unijnym, sąd powinien odmówić zastosowania prawa krajowego. Jednakże stwierdzenie niezgodności normy prawa krajowego z prawem unijnym nie

⁹ Por. orzeczenia 26/62 Van Gend and Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen Zb. Orz. 1963 oraz 16/64 Costa v. Enel Zb. Orz. 1964 s. 585; przytaczam za S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia Systemowe*, Jan Barcz (red.), Warszawa, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza 2002, s. 229 i n.

¹⁰ Por. orzeczenie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr – und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel – Zb. Orz. 1970 s. 1125.

¹¹ Por. orzeczenie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal*, Zb. Orz. 1978 s. 629.

proceeds to the simultaneous removal of such a norm from the legal system. Competence in the area of annulment of national norms incompatible with the law of the Union belongs to specialized organs or the Constitutional Court. Therefore, too, in courts and also in administrative and local government organs, the duty of non-application of the national law incompatible with the law of the Union¹². In case of doubt, courts should refer to the Court of Justice of the European Union. Simultaneously, it should be emphasized that member states are obliged to eliminate from the legal system national norms conflicting with the law of the Union¹³.

According to the principle of subsidiarity, the organization of the international community can intervene only in situations where it is necessary and to such an extent, in which lower levels of organization are ineffective, or where their action does not produce the desired results¹⁴. The principle applies only to the general rule of law, leaving the assessment of each specific situation to the higher level. The principle of subsidiarity is an expression of the rule, in which the taking of decisions should be made at the lowest possible level, as close as possible to the citizen, in order to ensure greater effectiveness¹⁵.

The principle of subsidiarity was introduced into the primary law of the European Union in 1992 in the Maastricht Treaty and is contained in Article 5 of the Treaty on European Union (TUE). It regulates the division of powers, i.e. it divides competences between the European Union and member states in the following way: the Union „takes action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the member states, but can be better achieved by the Union” (Art. 5 Paragraph 3 TUE). The aim is to give power to the citizen and to create transparency, as well as to strengthen democratic control and sovereignty¹⁶.

The Amsterdam Treaty introduced specific rules for the application of this principle and defined that, based on it, one cannot question the competence of exclusive bodies of the Union¹⁷. However, based on this principle, it is possible to expand the scope of its action (within the limits of competence of the body), as well as to restrict it.

¹² Por. orzeczenie 103/88 *Fratelli Constanzo v. Commune di Milano* Zb. Orz. 1989 s. 1839.

¹³ Por. orzeczenie 167/73 *Commission v. France* Zb. Orz. 1974, s. 359.

¹⁴ P. Mathijsen, *Subsydiarność w praktycznym funkcjonowaniu organów wspólnotowych*, [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa 1998.

¹⁵ Por. E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, INP PAN – Wyd. Naukowe Scholar Warszawa 2000, s. 4.

¹⁶ C.-A. Carro, *Więcej subsydiarności w Europie*, Warszawa 2014, s. 4.

¹⁷ Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności – Załącznik do traktatu amsterdamskiego.

nie Unii zostało uznane za subsydiarne, cele proponowanego działania nie mogą być w sposób zadowalający zrealizowane poprzez działania samych państw w ramach ich systemu konstytucyjnego (co oznacza celowość działania), a ponadto mogą być w sposób doskonalszy osiągnięte w wyniku działania na szczeblu ponadnarodowym (co oznacza ich skuteczność). Przy stosowaniu zasady subsydiarności istotne znaczenie ma również reguła generalna nakazująca, aby działania wspólnotowe pozostawiały możliwie duży zakres swobody decyzji organom krajowym, przy zapewnieniu realizacji celu, dla którego dany środek został zastosowany, oraz przy stosowaniu traktatu. Natomiast instytucje unijne obowiązane są do respektowania regulacji krajowych oraz krajowych systemów prawnych, przy pełnym zachowaniu prawa unijnego.

Z uwagi na przyporządkowanie spraw związanych z rolnictwem do kompetencji dzielonych, zasada subsydiarności znajdzie również zastosowanie w odniesieniu do prawa rolnego. Z momentem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, zasada subsydiarności stanowi zatem jeden z głównych elementów kształtujących zakres regulacji stosunków w rolnictwie na poziomie unijnym. Zasada subsydiarności, uzupełniająca zasadę pierwszeństwa prawa unijnego wobec prawa krajowego będzie wyznaczać granice stosowania przez państwa członkowskie krajowych rozwiązań normatywnych dotyczących rolnictwa w płaszczyźnie prawa materialnego, proceduralnego oraz w sferze prawno-ustrojowej. Tak więc, to właśnie w oparciu o zasadę subsydiarności dokonuje się weryfikacja rozwiązań przyjętych przez Polskę w ramach procesu harmonizacji krajowego prawa rolnego z prawem wspólnotowym. Zwrócić również należy uwagę, że dziedziny takie jak unia celna i wspólna polityka handlowa stanowią kompetencje wyłączne Unii, co uniemożliwia zastosowanie zasady pomocniczości w stosunkach zewnętrznych Unii w zakresie handlu (w tym również artykułami rolnymi i żywnością). Zatem, w tej sferze dominuje zasada pierwszeństwa prawa unijnego.

Reasumując, zasada pierwszeństwa prawa unijnego w stosunku do praw krajowych oraz uzupełniająca ją zasada pomocniczości stanowi jedno z podstawowych kryteriów oceny relacji prawa unijnego do prawa krajowego. Z uwagi na uprzednio wyjaśniony charakter prawny Unii i stanowionego przez nią prawa, oczywistym jest, że koncepcje klasyczne (monistyczna, dualistyczna, pluralistyczna) nie umożliwiają dokonania kompleksowej oceny złożoności stosunków prawnych istniejących między organizacją ponadnarodową, jaką jest Unia Europejska, a jej członkami, również na gruncie uregulowań prawnych dotyczących rolnictwa. Złożoność omówionej materii widoczna jest w jeszcze większym stopniu w sferze stosunków Unii Europejskiej i państw członkowskich w odniesieniu do innych podmiotów międzynarodowych, jak WTO czy państw trzecich.

Problem relacji norm prawnych wynikających z umów tworzących GATT, a zwłaszcza z zawartego w Marrakeszu *Porozumienia o rolnictwie* i prawa unij-

nego w zakresie realizacji Wspólnej Polityki Rolnej stanowi jedynie część problematyki uczestnictwa Unii w stosunkach międzynarodowych¹⁸.

Na mocy art. 281 traktatu o WE, Wspólnota otrzymała osobowość prawną zarówno w stosunkach wewnątrzpaństwowych, jak i na arenie międzynarodowej i w tym zakresie, jako podmiot prawa międzynarodowego, Wspólnota związana jest normami prawa międzynarodowego. Wynika to również wprost z orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, dotyczącego podporządkowania Wspólnoty GATT. Zdaniem Trybunału, jeżeli Wspólnota związana jest normą prawa międzynarodowego, wówczas norma ta uzyskuje prymat wobec prawa wspólnotowego (21-24/72 *International Fruit Company*). Początkowo uznawano, że Wspólnoty są uprawnione do zawierania umów międzynarodowych w takim zakresie, jaki został określony w traktacie o WE. Jednakże w orzeczeniu w sprawie ERTA¹⁹ (22/70, Komisja przeciwko Radzie) stwierdzono, że jeżeli kompetencja obejmuje jakąś dziedzinę, w której wydano już regulację prawną, to państwa członkowskie tracą kompetencję do zawierania umów międzynarodowych w tym zakresie. Na podstawie późniejszych orzeczeń ETS²⁰ ugruntowała się zasada, zgodnie z którą, do zawarcia umowy w danej dziedzinie nie jest wymagane istnienie regulacji prawnej wspólnotowej, wystarczające jest istnienie kompetencji do jej stworzenia. Ponadto ugruntowany został również pogląd, w myśl którego, w przypadku istnienia umów wielostronnych obejmujących swoim zakresem kompetencje Unii można mówić o istnieniu upoważnienia Unii do przystąpienia do takich umów.

Poza umowami dotyczącymi kompetencji wyłącznych, mogą również istnieć umowy dotyczące kompetencji dzielonych, do zawarcia których nie jest konieczne wskazanie rozdziału kompetencji między państwa członkowskie i Unię²¹. Przykładem takiej umowy był choćby Układ Europejski, ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich członkami. Obejmował on nie tylko postanowienia gospodarcze i politykę celną, ale dotyczył również kwestii politycznych czy dostępu do rynku pracy w ówczesnych państwach członkowskich.

Najdonioślejszą rolę dla Unii odgrywają porozumienia handlowe, w tym przede wszystkim dotyczące przepływu towarów. Obejmują one szeroki zakres, dotyczą bowiem m.in. liberalizacji usług. Natomiast zgodnie z orzeczeniami Trybunału, Wspólnota nie mogła samodzielnie przystąpić do zawartych w ramach WTO: Ogólnego Porozumienia o Handlu Usługami oraz Porozumienia TRIPS, bowiem regulacje te obejmują swym zakresem przede wszystkim kwestie prze-

¹⁸ Patrz szerzej: W. Czapliński, *Zarys prawa europejskiego*, Wyd. Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Warszawa.

¹⁹ Sprawa 22/70 *Komisja v. Rada (ERTA)*, Zb. Orz. 1971.

²⁰ *Opinia 1/75* – Zb. Orz. 1975, s. 1355 i *Opinia 1/76* – Zb. Orz. 1977, s. 741, sprawy połączone 3,4 i 6 C. *Krammer*.

²¹ W. Czapliński, *op. cit.*

plywu usług między państwami stronami tych umów, dlatego też konieczny jest współdziałanie państw członkowskich²².

W tym miejscu wspomnieć należy również o obecnie uchylonym art. 116 traktatu o WE, który dotyczył koordynacji działań w ramach organizacji międzynarodowych o charakterze gospodarczym. Znaczenie tego artykułu nie dotyczyło jedynie polityki handlowej, lecz obejmowało wszystkie kwestie istotne dla wspólnego rynku. Państwa członkowskie mogły zachować odrębne członkostwo w organizacjach międzynarodowych, w których nie uczestniczyła Wspólnota, jednak powinny koordynować swoją politykę w ramach tego uczestnictwa w tych organizacjach oraz przystąpić do tych umów międzynarodowych, które dotyczyły ich kompetencji. Natomiast w myśl art. 10 traktatu o WE, jeśli Wspólnota nie przystąpiła do organizacji, państwa członkowskie obowiązane są do działania w imieniu Wspólnoty i dbania o jej interesy, z obowiązkiem solidarności i lojalności.

Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie tezy, iż uczestnictwo Unii w systemie GATT/WTO uwarunkowane jest w dwóch płaszczyznach. Przede wszystkim, Unia jako unia celna oparta jest o art. XXIV GATT, a ponadto, funkcjonowanie Unii w ramach GATT/WTO poddane jest regulacjom prawa unijnego określającym zakres kompetencji Unii, dotyczący zaciągania zobowiązań międzynarodowych oraz uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych. Wzajemne relacje Unii Europejskiej i GATT/WTO są tym bardziej złożone, że Unia, będąc podmiotem prawa międzynarodowego, działając w oparciu o kompetencje przyznane w traktatach założycielskich uczestniczy w kształtowaniu prawa GATT działając przy tym w imieniu własnym, jak i w imieniu państw członkowskich. Warto zaznaczyć, że od 1 stycznia 1995 roku UE jest formalnie członkiem WTO. Przymiot ten przynależny jest także państwom członkowskim, będącym członkami pierwotnymi WTO. Państwa te reprezentowane są na forum WTO przez Unię, w imieniu której działa Komisja, mająca tyle głosów, ile przysługuje łącznie wszystkim państwom członkowskim Unii. Natomiast w ramach wspólnej polityki handlowej Unia ma wyłączną kompetencję do zawierania wielostronnych porozumień dotyczących handlu towarami²³.

W stosunkach międzynarodowo-prawnych niebagatelne znaczenie ma prawno-systemowe określenie pozycji umów międzynarodowych w porządku prawnym Unii. Znaczącą rolę również w tym zakresie odegrało orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał rozstrzygnął bowiem, że umowy międzynarodowe zawarte przez Unię stanowią część prawa unijnego, dlatego też Trybunał uprawniony jest do orzekania we wszystkich sprawach

²² Opinia 1/94, Zb. Orz. 1994, s. 5267.

²³ Por. *Agreement Establishing the World Trade Organization*, [w:] *European Court of Justice Reports, Court of Justice of the European Communities Opinion*, 1/94 of 15 November 1994 (cyt. za: P. J. Kuyper, *The New WTO Dispute Settlement System: The Impact on the Community*, [w:] *The Uruguay Round Results. A European Lawyers Perspective* JHJ Bourgeois F. Berrod, E.G. Fournier (eds.), European Interuniversity Press, Brussels 1995, s. 87.

związanych z wykładnią i stosowaniem tych umów. Jednakże Trybunał nie uznał bezwzględności prymatu umów międzynarodowych nad prawem wewnętrznym Unii²⁴. Podkreślił jedynie, że zobowiązania zewnętrzne Unii mogą wywierać bezpośredni skutek wobec Unii, jeżeli wynika to z postanowień samych traktatów lub z prawa wtórnego Unii. Kluczowe znaczenie dla kwestii bezpośredniego stosowania umów międzynarodowych zawieranych przez Unię ma orzeczenie w sprawie Kupferberg (104/81)²⁵, w którym uznano, że przepisy umów o wolnym handlu mogą być stosowane bezpośrednio, jednak skutek ten nie musi wynikać z samego porozumienia, może zostać orzeczony przez sąd stosujący umowę. Trybunał przeniósł kwestię bezpośredniego obowiązywania i skuteczności umowy na grunt prawa konstytucyjnego podmiotów prawa międzynarodowego. Rozwiązanie to niesie ze sobą doniosłe skutki, bowiem normy unijne podlegają wykładni i kontroli Trybunału, natomiast wykonywanie porozumień międzynarodowych może być poddane kontroli organów wykreowanych na podstawie takich porozumień. Zatem, normy umowne stanowią element prawa unijnego, któremu państwa członkowskie zobowiązane są podporządkować się.

Trybunał przyjął, że postanowienia umów GATT/WTO są wiążące dla Unii Europejskiej²⁶. Na takie stanowisko wpłynęły następujące czynniki: Unia wyraziła wolę na związanie GATT, bierze udział w realizacji porozumień stąd wynikających, a sygnatariusze zaakceptowali umowy i porozumienia GATT/WTO, na podstawie których Unia zastępuje państwa członkowskie w wypełnianiu zobowiązań wynikających z GATT²⁷. Dalej uznać należy, że skoro zobowiązania zaciągnięte w ramach GATT/WTO stanowią zobowiązania Unii, to powinny być realizowane w równym stopniu przez wszystkich jej członków²⁸. A zatem, państwo członkowskie może zostać pozwane przed Trybunał Sprawiedliwości przez Komisję lub inne państwa członkowskie za nieprzestrzeganie ww. porozumień, tworzących przeciw integralną część prawa unijnego. Z kolei wadliwa implementacja porozumień w ramach GATT/WTO, bądź jej brak mogłaby stanowić przyczynę wszczęcia postępowania ochronnego, a Rada, Komisja lub państwa członkowskie mogą ją zainicjować, jeśli w ich ocenie akt wydany przez Unię jest niezgodny ze zobowiązaniami wynikającymi z GATT/WTO²⁹. Jeżeli Unia

²⁴ Sprawa 181/73 R. & V. Haegeman v. Państwo belgijskie, Zb. Orz. 1974, s. 449.

²⁵ Sprawa 104/81 Główny Urząd Celný Moguncji v. C.A. Kupferberg & Cie. KG a.A., Zb. Orz. 1982.

²⁶ Przykładowo sprawy: 181/73 Haegeman v. Belgian State (1974) E.C.R.459; 104/81 Hauptzollamt Mainz v. Kupferberg 1982 E.C.R.3662.

²⁷ International Fruit Company (1972) E.C.R.1227; 37/75 Nederlandse Spoorwegen v. Inspecteur der Invoerrechten en Accynzen 1975 ECR 1450.

²⁸ 266/81 SIOT v. Ministero delle Finanze dello Stato (1983) E.C.R.780; 67-269/81 (1983) E.C.R.828.

²⁹ J. Bourgeois, *The Tokyo Round Agreements on Technical Barriers and on Government Procurement in international and EEC perspective* (1982) C.M.L. Rev. 24. Autor zauważa, że na państwach członkowskich spoczywa wynikający z prawa wspólnotowego bezpośredni obowiązek

związania jest postanowieniami GATT/WTO, to ich złamanie może stanowić naruszenie przepisów dotyczących stosowania traktatu³⁰.

Wskazane powyżej wzajemne złożone relacje między unijnym prawem międzynarodowym, a prawem państw członkowskich (wewnętrznym) oraz prawem międzynarodowym wynikającym z zawartych przez Unię (i państwa członkowskie) umów powoduje konieczność utworzenia specjalnych instytucji z zakresu ochrony prawnej. Wśród nich instytucją centralną jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który zapewnia poszanowanie prawa przy interpretacji i stosowaniu traktatów oraz rozpatruje skargi określonego rodzaju³¹, orzeka również o zgodności umów międzynarodowych zawieranych przez Wspólnotę oraz zajmuje się szczególnymi sprawami z zakresu prawa międzynarodowego przekazanymi do jego kompetencji przez państwa członkowskie. Trybunał ma więc rolę nie do przecenienia w zakresie rozstrzygania kolizji między różnymi porządkami prawnymi: międzynarodowym unijnym, wewnętrznym jej członków oraz prawem międzynarodowym w ogólnym znaczeniu (w tym GATT i WTO)³².

Mając na uwadze wzajemne relacje prawa międzynarodowego i wewnętrznego można sformułować następujące tezy.

W związku z rozwojem prawa międzynarodowego, jego klasyczne teorie nie odpowiadają coraz bardziej złożonej rzeczywistości prawnej. Obecne źródła prawa międzynarodowego występują na płaszczyźnie przedmiotowej (umowy dotyczące poszczególnych dziedzin prawa), jak i podmiotowej (prawo unijne) oraz funkcjonalnej (regulacje GATT/WTO). Problemem jest w tym wypadku wzajemny stosunek płaszczyzn tego prawa.

Współczesne ustawodawstwa w relacji prawa międzynarodowego wobec prawa krajowego nadają prymat prawu krajowemu, jednakże w przypadku konstytucji polskiej, w zakresie stosowania prawa, przewagę ma prawo międzynarodowe, bowiem pierwszeństwo zostało przyznane umowie ratyfikowanej względem ustawy.

Unijny system prawny oparty jest na zasadzie pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa państw członkowskich. Natomiast w miarę rozwoju kompetencji unijnych coraz liczniejsze są głosy na temat decentralizacji w zakresie stosowania prawa, czego wyrazem jest koncepcja subsydiarności.

przestrzegania i stosowania porozumień zawartych w wyniku Rundy Tokijskiej: naruszenie tego obowiązku stanowiłoby naruszenie zobowiązań wynikających z Traktatu.

³⁰ G. Bebr, *Development of Judicial Control of the European Communities*, 1981 s. 105; 4/70 (1971) ECR 436.

³¹ Są to skargi: (I) przeciwko państwu członkowskiemu o nie wywiązywanie się z zobowiązań wspólnotowych, (II) przeciwko instytucjom wspólnotowym o stwierdzenie nieważności aktu prawa wspólnotowego, (III) przeciwko instytucjom wspólnotowym na ich beczynności, (IV) przeciwko instytucjom wspólnotowym o odszkodowanie, oraz (V) spory między funkcjonariuszami a Wspólnotą Europejską.

³² A. Wyrozumska, *System ochrony prawnej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2002, s. 263 i n.

W miarę postępowania globalizacji, formalizacji ulegają umowy międzynarodowe, czego przykładem jest umowa GATT, która przekształciła się w organizację WTO, tworząc system porozumień w różnych sferach prawa materialnego, jak również sformalizowaną procedurę.

Jak już wyjaśniono, wzajemne relacje prawa międzynarodowego unijnego i prawa GATT/WTO są bardzo złożone. Prawo unijne powinno być zgodne z prawem WTO, natomiast na płaszczyźnie funkcjonalnej relacje te są odmienne i opierają się na zasadzie sprzężenia zwrotnego, bowiem prawo GATT/WTO jest pochodną zmian prawa unijnego oraz zmian w prawie Stanów Zjednoczonych.

Powyższe przesądza także o oddziaływaniu systemu prawnego GATT/WTO na prawo polskie, w tym prawo rolne. Przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej oddziaływanie to wynikało z wpływu bezpośredniego, na mocy zawartych przez Polskę Porozumień o utworzeniu WTO, a po 1 maja 2004 roku ma charakter pośredni, realizowany za pośrednictwem prawa unijnego.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, że z prawnego punktu widzenia samo zjawisko integracji może mieć dwojaki charakter. Charakter formalny, dotyczący przepisów proceduralnych, w oparciu o które przeprowadza się integrację, oraz materialny, gdzie integracja zostaje sprowadzona do harmonizacji prawa podmiotu poddanego procesowi integracji z podmiotem integrującym.

Natomiast harmonizacja określania jest w doktrynie jako *specjalny tryb scalania lub powiązania systemów prawnych państw członkowskich*³³. W odniesieniu do polskiego prawa rolnego, zauważyć należy, że harmonizacja odbywa się w zróżnicowanym natężeniu i zakresie. W niektórych aktach prawnych dostosowanie nosi znamiona pełnego, co określane jest jako *harmonizacja „twarda”*, skutkująca przeniesieniem wspólnotowych standardów do regulacji krajowej. Natomiast w przypadku, kiedy pewne regulacje objęte są rekomendacją do wprowadzenia w krajach członkowskich, mowa jest o harmonizacji miękkiej. Sama harmonizacja może być również rozpatrywana jako zupełna, opcyjna, częściowa i minimalna.

Należy wreszcie zauważyć, że integracji polskiego rolnictwa z rolnictwem unijnym towarzyszą zmiany koncepcji polityki rolnej oraz przebudowa rozwiązań normatywnych w ramach Unii i rozwój systemu normatywnego GATT/WTO. Z uwagi na dotychczasowy interwencjonizm i protekcjonizm, rynek produktów rolnych odnotował znaczny poziom nadprodukcji rolnej. Konieczne były zatem reformy mające na celu ograniczenie rozwiązań pobudzających wzrost produkcji. Jako przykład można wskazać reformę Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej (reformy Ray'a i Mc Sharry'ego). Reforma ta, z uwagi na silną pozycję Unii w gospodarce światowej, sprzyjała globalnej liberalizacji handlu

³³ P. Czechowski, *Standardy harmonizacji prawa*, [w:] *Prawo polskie a prawo europejskie*, Warszawa 2003; A. Jurcewicz, *Rola „miękkiego prawa” w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej*, [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Cezary Mik (red.), Toruń 1998, s. 11 i nast.

produktami rolnymi. Można zatem uznać, że reformy sprzyjają liberalizacji, zaś liberalizacja reformom.

Warto także zauważyć, że na przełomie XX i XXI wieku prawo rolne uzyskało wymiar międzynarodowy, co wiąże się ze stopniowym zacieraniem się tradycyjnych granic państwowych i historycznych stref wpływów. W miejsce dotychczasowych układów pojawiły się nowe: układ globalny – gdzie punktem centralnym jest WTO, powstała na mocy Aktu Końcowego Rundy Urugwajskiej, następnie kontynentalny – jako przykład należy uznać Unię Europejską, układ makroregionalny – obejmujący swym zasięgiem różnorodne strefy wolnego handlu i unie celne (np. EFTA, NAFTA, EUG) oraz układ mikroregionalny³⁴. Dalszy rozwój powyższych układów, jak również dynamiczna sytuacja polityczno-gospodarcza pociąga za sobą konieczność kreowania nowych rozwiązań normatywnych i instytucjonalnych, w wymiarze tak globalnym (kontynentalnym), jak i regionalnym.

Literatura

- Berezowski C., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1970 r.
- Bourgeois J., *The Tokyo Round Agreements on Technical Barriers and on Government Procurement in international and EEC perspective*, (1982) C.M.L. Rev. 24.
- Bebr G., *Development of Judicial Control of the European Communities 1981*, 4/70 (1971) ECR 436.
- Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia Systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2002.
- Budzinowski R., *Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- Budzinowski R., *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, S. Prutis (red.), Białystok 1998.
- Carro C., *Więcej subsydiarności w Europie*, Warszawa 2014.
- Ciepielewska M., *Umowa rolnicza Rundy Urugwajskiej GATT*, „Wspólnoty Europejskie” 1994, nr 2.
- Czapliński W., *Zarys prawa europejskiego*, Warszawa 2003.
- Czechowski P., *Standardy harmonizacji prawa*, [w:] *Prawo polskie a prawo europejskie*, Warszawa 2003.
- Czechowski P., *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.
- Dydoń A., Niemczyk J., *Negocjacje rolne w WTO – nowe impulsy*, „Wspólnoty Europejskie” 2004, nr 7.
- Gelberg, L. *Umowy międzynarodowe jako źródło prawa w PRL*, „Sprawy Międzynarodowe” 1966, nr 5.
- Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1999.

³⁴ Zagadnienie polityki regionalnej Unii Europejskiej w aspekcie rozwoju obszarów wiejskich omawia szczegółowo P. Czechowski, *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 85 i n.

- Gwiazda A., *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Toruń 2000.
- Jurcewicz A., *Rola „miękkiego prawa” w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej*, [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Cezary Mik (red.), Toruń 1998.
- Klaflowski A., *Umowa międzynarodowa a ustawa*, RPIS 1965, nr 4.
- Kuyper P.J., *The New WTO Dispute Settlement System: The Impact on the Community*, [w:] *The Uruguay Round Results. A European Lawyers Perspective” JHJ Bourgeois F. Berrod, E. G. Fournier (red.)*, Brussels 1995.
- Marciniuk K., *Rolnictwo wobec integracji europejskiej i globalizacji*, „Problematyka Prawna”, Warszawa 2013.
- Mathijssen P., *Subsydiarność w praktycznym funkcjonowaniu organów wspólnotowych*, [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Warszawa 1998.
- Niemczyk J., *Czy Europa zachowa model swojego rolnictwa?*, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 12.
- Peters R., *Uwarunkowania zewnętrzne CAP. Implikacje Rundy Urugwajskiej GATT*, „Wieś i Państwo” 1995, nr 4.
- Popławska E., *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000.
- Rozmaryn S., *Ustawa w PRL*, Warszawa 1964.
- Skrzypczyńska J., *GATT/WTO a polityka rolna Unii Europejskiej*, Poznań 2010.
- Suchecki W., *Prawo krajowe, a prawo międzynarodowe (w świetle teorii państwa i prawa)*, [w:] *Studia z teorii prawa*, S. Ehrlich (red.), Warszawa 1965 r.
- Wyrozumska A., *System ochrony prawnej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia Systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2002.

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest próba ukazania złożoności czynników oddziałujących na kształtowanie się współczesnego prawa rolnego.

Autor analizuje wpływ jaki na prawo rolne wywierają czynniki zewnętrzne związane z postępującymi procesami regionalizacji, czego wyrazem jest integracja europejska oraz globalizacji, co z kolei przejawia się w instytucjonalizacji i dalszym rozwoju porządku prawnego GATT w postaci WTO. Autor zauważa, że procesy te odznaczają się dynamiką i zmiennością wynikającą z ewolucji aktów prawnych czy też wielości i złożoności rozwiązań strukturalnych, które uzależnione są również od zmiennego spojrzenia na elementy leżące u podstaw integracji. Zmienność powyższych procesów związana jest głównie z niestabilną sytuacją na arenie międzynarodowej, ogólnymi przemianami i tendencjami zachodzącymi w świecie zarówno w sferze gospodarczej jak i politycznej. Wyrazem tej ciągłej zmienności są również procesy zachodzące w sferze prawa międzynarodowych stosunków gospodarczych. Pomimo zmienności uwarunkowań zewnętrznych, choć zmienia się intensywność procesów integracyjnych, to istota tych procesów pozostaje niezmienna – jest nią ciągłe dążenie do pogłębiania więzi nie tylko na tle gospodarczym, czy politycznym, ale przede wszystkim na kanwie harmonizacji normatywnej.

Słowa kluczowe

prawo rolne, integracja europejska, Unia Europejska, Wspólna Polityka Rolna (WPR), globalizacja, regionalizacja, harmonizacja prawa, GATT, WTO

Abstract

Agricultural law in light of processes of regionalization and globalization – external determinants of the development of agricultural law

The purpose of this article is to show the complexity of factors affecting the shaping of modern agricultural law.

The author analyzes the influence exerted on agricultural law by external factors related to the processes of regionalization, which is reflected in European integration, and globalization, which in turn manifests itself in the institutionalization of GATT's legal order in the WTO form. The author notes that these processes are characterized by dynamics and variability resulting from the evolution of legal acts or the multiplicity and complexity of structural solutions, which also depend on a changing view of the elements underlying the integration. The volatility of the above processes is mainly related to the unstable situation on the international arena, general changes and tendencies occurring in the world, both in the economic and political spheres. This constant volatility is also reflected in the processes of international economic relations. Despite the changeability of external conditions, although the intensity of integration processes is changing, the essence of these processes remains unchanged - it is a constant endeavor to deepen ties not only on the economic or political level, but primarily on the area of normative (legal) harmonization.

Keywords

Agricultural law, European integration, European Union, Common Agricultural Policy (CAP), globalization, regionalization, harmonization of law, GATT, WTO

Prof. Ángel Sánchez Hernández

Profesor prawa cywilnego i rolnego Uniwersytetu la Rioja (Hiszpania)

Członek Królewskiej Akademii Doktorów w Hiszpanii

Członek Królewskiej Akademii Jurysprudencji i Legislacji

Polityka rozwoju obszarów wiejskich w świetle prawa Unii Europejskiej

Wprowadzenie

1. Koncepcja „rozwoju obszarów wiejskich”

Nie ulega wątpliwości, że instytucja zrównoważonego¹ rozwoju obszarów wiejskich² stanowi aktualnie ważną część programów politycznych, gospodarczych i społecznych większości państw i instytucji ponadnarodowych. Warto podkreślić, że w konstatacji tej nie ma nic niezwykłego. W samym centrum

¹ Zrównoważony rozwój stanowi rodzaj alternatywy dla współczesnego modelu produkcji, który doprowadził do wyczerpania dużej części zasobów odnawialnych, negatywnie oddziałując na zachowanie różnorodności biologicznej. Stanowi rodzaj polityki o charakterze globalnym, jednak przy poszanowaniu perspektywy lokalnej. Jego założenia opierają się na podejmowaniu działań mających na celu: zapewnienie dobrobytu dla obecnych jak i przyszłych pokoleń, odpowiednie zarządzanie i ochronę środowiska naturalnego, zachowanie równowagi rozwoju społecznego, gospodarczego i kulturowego. Dlatego jako niezbędne jawi się podjęcie wysiłku na rzecz kształcenia społeczeństwa w celu uświadomienia ludności wzajemnych zależności między postępowaniem a określonym stylem życia i środowiskiem. W ten sposób zapewnia się partycypację w podejmowaniu decyzji przez miejscową ludność, co z kolei sprzyja realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich, pod warunkiem oczywiście, że podejmowane decyzje dotyczą projektów i programów zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

² C. Vattier Fuenzalida, *Sistema y problemas del Desarrollo Rural*, [w:] C. Vattier Fuenzalida (red.) *El Desarrollo sostenible en el ámbito rural*, Cizur Menor, Nawarra 2009, s. 17 i nast.; C. Vattier Fuenzalida, *Las nuevas medidas de Desarrollo rural*, [w:] C. Vattier Fuenzalida, R. De Román Pérez, P. Amat Llombart (red.) *El desarrollo Rural en la Política Agrícola Común 2014–2020*, Thomson Reuters Aranzadi, Nawarra 2012, s. 25–52; M. Ibañez Angulo, *Desarrollo sostenible. Un enfoque sistemático*, [w:] C. Vattier Fuenzalida, R. De Román Pérez, P. Amat Llombart (red.), *El desarrollo Rural en la Política Agrícola Común 2014–2020*, Thomson Reuters Aranzadi, Nawarra 2012, s. 237 i nast.

realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich znajduje się bowiem człowiek, który dba i pielęgnuje swoje dziedzictwo kulturowe i historyczne, który wpływa na postępujący rozwój działalności gospodarczej i rolniczej, a także podejmuje działania na rzecz zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi. Zjawiska te związane są z procesem zasiedlania obszarów wiejskich, oddziałując tym samym na poprawę struktury zatrudnienia w rolnictwie.

W całym tym procesie zaangażowanie miejscowej ludności ma zatem podstawowe znaczenie, co z kolei prowadzi do jej zaangażowania w programy i projekty rozwoju obszarów wiejskich. Dzięki partycypacji społecznej możliwe staje się kształtowanie struktury obszarów wiejskich, przez napływ inwestycji, tworzenie nowych struktur i instytucji rozwoju terytorialnego wdrażających inicjatywę z zakresu rozwoju obszarów wiejskich w oparciu o strategię, które odnoszą się do takich kwestii jak planowanie, określanie konkretnych celów, koordynacja działań pomiędzy poszczególnymi agentami terytorialnymi i dywersyfikacja podejmowanych przez nich działań. Wszystkie te zjawiska w konsekwencji prowadzą do poprawy życia ich mieszkańców.

Dlatego koncepcja „rozwoju obszarów wiejskich”, nie zawiera w swoim zakresie jedynie problematyki rozwoju gospodarczego, ale dotyczy przede wszystkim globalnych procesów, determinujących kształt współczesnych stosunków społecznych i kulturowych na obszarach wiejskich. Polityka rozwoju obszarów wiejskich stanowi zatem instrument służący poprawie jakości życia na wsi, a także utrzymania odpowiedniej struktury środowiska wiejskiego, uniknięcia zjawiska migracji ludności do stref zurbanizowanych, zapewnienia tzw. zmiany pokoleniowej, czy też ożywienia struktury gospodarczej i społecznej na tych obszarach. Aby zrealizować jej cele, należy podjąć działania mające na celu – po pierwsze – tworzenie nowych miejsc pracy, nie tylko poprzez rozwijanie działalności rolniczej ale także przez wprowadzenie dywersyfikacji gospodarczej wśród drobnego przemysłu, np. przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego. Po drugie, należy podjąć działania zmierzające do zapewnienia obszarom wiejskim odpowiedniej infrastruktury, dopływu środków na dalszy rozwój i dostępu do podstawowych usług i świadczeń.

2. Główne czynniki zagrażające rozwojowi obszarów wiejskich

Kryzys tradycyjnego systemu rolnego jaki miał miejsce w ostatnich dekadach XX spowodował poważne zaburzenia w funkcjonowaniu dotychczasowego modelu rolnictwa. Zapaść ta, przyczyniła się do dwóch niepokojących zjawisk w strukturach agrarnych, takich jak niska gęstości zaludnienia na obszarach wiejskich oraz postępująca marginalizacja gospodarza rolnictwa.

Jeżeli chodzi o pierwsze z wymienionych kwestii problemowych, to należy podkreślić, że obszary wiejskie stanowią blisko 80% całego terytorium

Unii Europejskiej. Zamieszkuje je jedna czwarta populacji wszystkich państw członkowskich. Zarówno ziemia rolna, jak i społeczeństwo ją zamieszkujące są poważnie zagrożone przez przeobrażenia o charakterze gospodarczym, przede wszystkim restrukturyzacją sektora rolnego. Warto bowiem pamiętać, że chociaż działalność rolnicza jest nadal ważnym elementem gospodarki wiejskiej, to samo jej prowadzenie nie zapewni zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Zjawisko stopniowego wyludniania się gmin miejskich spowodowało wystąpienie poważnych zakłóceń w strukturze społecznej i gospodarczej obszarów rolniczych, a także przyczyniło się do utraty możliwości świadczenia podstawowych usług przez gminy (szczególnie przez gminy o mniejszych rozmiarach), mających problemy z uwagi na procesy starzenia się i postępującej maskulinizacji środowisk wiejskich. Tak więc postulaty artykułujące potrzebę zmiany generacji w rolnictwie nie mogą zostać zrealizowane w sytuacji kiedy większość społeczeństwa rolnego stanowią osoby starsze. Społeczeństwo wiejskie staje się coraz mniej liczne, coraz starsze i niestety coraz uboższe w stosunku do ludności zamieszkującej w miastach³. Ponadto współczesną strukturę agrarną charakteryzuje bardzo niski stopień produktu krajowego brutto (PKB) *per capita*. Postępująca marginalizacja ekonomiczna świata wiejskiego została odnotowana w statystykach. Wskaźnik dochodów mieszkańca zamieszkującego w gminach o charakterze rolniczym jest znacznie niższy niż średni dochód obywateli Unii Europejskiej⁴. Zapaść gospodarcza została w znacznej mierze spowodowana spadkiem wydajności dotychczasowej działalności rolniczej, którą cechuje obecnie brak zróżnicowania oraz występowanie omawianych już zjawisk w postaci wyludniania się i starzenia się społeczeństw agrarnych.

Podjęcie próby zmiany opisanych powyżej negatywnych tendencji, wymaga niewątpliwie opracowania odpowiedniej polityki rozwoju obszarów wiejskich, w ramach której podjęte zostaną działania uzupełniające i wspierające działalność rolniczą. Wraz z upływem czasu przyczynią się one do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich, a zarazem zachowania jej dziedzictwa. Dlatego aktualna polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna łączyć w sobie działania zmierzające do rozwoju rolnictwa, dywersyfikacji gospodarki wiejskiej, zarządzania zasobami naturalnymi, świadczeń środowiskowych, rewaloryzacji dziedzictwa kulturowego, turystyki i innych form spędzania wolnego czasu.

³ Więcej na ten temat: A. Sánchez Hernández, *El desarrollo rural en la legislación española*, „Rivista di diritto Agrario” 2004, nr 3, s. 556 i nast.

⁴ J. Sancho Comins, J. Marínez Vega, M^a. A., Martínez Lou, *Necesidad de un marco jurídico para el desarrollo rural en España*, CSIC, Madryt 2002, s. 24 i nast.

Ewolucja historyczna prawa Unii Europejskiej: od polityki struktur agrarnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej do polityki rozwoju obszarów wiejskich

Problematyka rozwoju obszarów wiejskich nie stała się przedmiotem większej uwagi doktrynalnej⁵, między innymi dlatego, że zaledwie dziesięć lat temu Unia Europejska podjęła się jej opracowania⁶ i w jej ramach postanowiła zawrzeć działania na rzecz dynamizacji obszarów wiejskich, wzmocnienia wymogów ekologicznych i środowiskowych związanych z prowadzeniem działalności rolniczej i wiejskiej. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem głoszącym, że prawdziwa Wspólna Polityka Rolna już od swojego powstania stanowiła szereg działań administracji publicznych o profilu ściśle rolnym. Warto jednak podkreślić, że polityka ta wraz z upływem czasu⁷ zaczęła ewoluować, od podejścia *stricte* agrarnego, koncentrującego się wokół produktywności, do innych podejść, dążących do wsparcia nowego rodzaju działalności gospodarczych o charakterze alternatywnym bądź komplementarnym i rewitalizacji całego środowiska wiejskiego oraz poprawy jakości życia na wsi⁸.

Omawiając uformowanie się współczesnej polityki rozwoju obszarów wiejskich, należy odwołać się do początków integracji europejskiej, w tym do podpisanych 25 marca 1957 r. przez Francję, Republikę Federalną Niemiec, Włochy, Belgię, Holandię i Luksemburg tzw. traktatów rzymskich, powołujących do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Warto bowiem podkreślić, że w Traktatach rzymskich nie zostały zawarte odniesienia do środowiska rolniczego, a w niewielkim tylko stopniu została poruszona tematyka działalności rolniczej⁹. Nie zawierała ona jednak regulacji dotyczącej obszarów wiejskich we współczesnym rozumieniu tego pojęcia.

⁵ J. Leguina Villa, M., Sánchez Morón, *Acción administrativa y desarrollo rural*, Tecnos, Madryt 1994.

⁶ Więcej na temat tej ewolucji: C. Vattier Fuenzalida, *La política agrícola común y el desarrollo rural*, [w:] A. Sánchez Hernández (red.), *Principales novedades legislativas en el régimen jurídico de la actividad agraria*, Gobierno de La Rioja, Logroño 2007, s. 11–20; C. Vattier Fuenzalida, *El desarrollo rural hoy, del fracaso estatal a la nueva PAC*, “Diario La Ley” nr 7766 2011, J. Hudault, *Balance y perspectivas futuras del Desarrollo rural*, [w:] P. Amat Llombart (red.), *Derecho Agrario y alimentario español y de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Walencja 2007, s. 21–32.

⁷ Więcej na ten temat: J. R. Fernández Torres, *La política Agraria Común. Régimen Jurídico de la Agricultura europea y española*, Aranzadi, Nawarra 2000, s. 35 i nast., J. Sancho Comíns, J., Martínez Vega, M. A. Martín Lou, *Necesidad de un marco jurídico para el desarrollo rural en España*, CSIC, Madryt 2002, s. 84.

⁸ R. O. Bustillo Bolado, E. M. Menedez Sebastian, *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*, IUSTEL, Madryt 2005, s. 28–29.

⁹ Więcej na temat dyskusji o charakterze polityczno-prawnym dotyczącej włączenia niniejszej tematyki do Traktatu zobacz: T. Prieto Álvarez, *Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho Comunitario*, Marcial Pons, Madryt-Barcelona 2001, s. 186–188.

Termin „rozwój obszarów wiejskich” został rozpowszechniony za sprawą rozporządzenia Rady nr 1257 z 21 czerwca 1999 r.¹⁰. Państwa członkowskie UE uznały, że obszary wiejskie są czymś więcej niż tylko elementem struktury agrarnej oraz, że konieczne jest podjęcie działań w tym fragmencie świata rolniczego, które zmierzają do określenia ich statusu i oderwania ich od tematyki produkcji i rynków rolnych. W świetle postanowień rozporządzenia nr 1257, rozwój obszarów wiejskich został ujęty jako dążenie do zrównoważonego rozwoju i poprawy warunków społeczno-ekonomicznych na obszarach wiejskich, co doprowadziło do nadania nowych funkcji rolnictwu. W ten sposób dokonała się ewolucja jednego z tzw. filarów Wspólnej Polityki Rolnej, łącznie z polityką rynków rolnych oraz polityką struktur agrarnych, co doprowadziło do rozszerzenia się zakresu zadań WPR, do którego to katalogu została dodana problematyka rozwoju obszarów wiejskich¹¹.

Z powyższego akapitu płynie wniosek, że czasy w których Wspólna Polityka Rolna skupiała się wyłącznie na zagadnieniach związanych bezpośrednio z produkcją rolną, przeszły do historii. Z upływem czasu zaczęło się rozpowszechniać przekonanie, że pod koniec XX wieku nie będzie możliwe osiągnięcie celów polityki rozwoju obszarów wiejskich, bez zaangażowania i udziału w tym procesie mieszkańców tych terenów¹². Warto podkreślić, że w obliczu silnie interwencjonistycznych i nastawionych na produkcję rolną polityk rynków rolnych i struktur agrarnych – stanowiących wówczas główne filary Wspólnej Polityki Rolnej, polityka rozwoju obszarów wiejskich stanowiła rodzaj alternatywy, nastawionej na działania o charakterze środowiskowym i społecznym¹³. Dalsze transformacje tej polityki, przeprowadzane w wyniku oddziaływania globalizacji, liberalizacji handlu międzynarodowego (działalność Światowej Organizacji Handlu) oraz rozszerzeń Unii Europejskiej jakie miały miejsce pod koniec XX wieku, doprowadziły do przeniesienia centrum zainteresowania rolnictwa z polityki rolnej opartej na działalności produkcyjnej i marketingowej w kierunku licznych funkcji pełnionych przez nową politykę rozwoju obszarów wiejskich¹⁴.

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, Dz. Urz. UE L nr 160/1999.

¹¹ Komunikat Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego „O przyszłości rolnictwa”, Dz. Urz. UE C nr COM (88) 501 wersja ostateczna, opublikowana 17 października 1988 r.

¹² Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) z 4 grudnia 2008 r.

¹³ W zielonej książce Komisji Europejskiej z 1985, w dokumentach Komisji Ochrony Środowiska i Rolnictwa z 1988 r., pakiecie reform znanych pod nazwą „Agenda 2000”, został wraźony pogląd, stanowiący, że „w najbliższych latach główną rolę będą odgrywać instrumenty rolno-środowiskowe promujące zrównoważony rozwój obszarów wiejskich i reagujące na rosące zapotrzebowanie na usługi środowiskowe przez społeczeństwo”. L. Parejo Alfonso, *Origen y desarrollo del Derecho medioambiental en el Ordenamiento comunitario-europeo*, [w:] J. Picón Risquez, *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, McGraw Hill, Madryt 1996, s. 41 i nast., F. López Ramón, *Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental*, “Revista de Administración Pública” nr 142/1997, s. 54.

¹⁴ Dlatego też cel WPR stanowi nie tylko osiągnięcie odpowiedniego stopnia produkcji surowców i żywności w warunkach konkurencji i bezpieczeństwa żywnościowego, ale także ochrona środowiska, krajobrazu wiejskiego i przyczynienie się do większej rentowności obszarów wiejskich.

To właśnie dojście do konstatacji, że mimo iż działalność rolnicza pełni liczne funkcje w procesie produkcji żywności, to właściciel gospodarstwa rolnego i tak nie może utrzymać się na rynku, skłoniło decydentów w Unii Europejskiej do przyjęcia nowych działań, koncentrujących się wokół problematyki rozwoju obszarów wiejskich. Polityka ta, stała się kluczowym elementem tzw. II filaru WPR¹⁵, znajdując finansowanie dla podejmowanych w ramach niej działań z różnych funduszy unijnych, przede wszystkim z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej dla regionów docelowych nr 1 i podejścia LEADER¹⁶. Z związku z wieloma funkcjami jakie pełni rolnictwo na obszarach wiejskich, a także zgodnie z założeniami pakietu reform w postaci „Agendy 2000”, we Wspólnej Polityce Rolnej obowiązującej przed ostatnią reformą, przewidziano podjęcie licznych działań w ramach „pomocy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich”¹⁷.

Funkcję impulsu dla dalszego rozwoju obszarów wiejskich spełniło rozporządzenie Rady WE nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r.,¹⁸ zatwierdzające pomoc na rzecz obszarów wiejskich za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013¹⁹. Systema-

¹⁵ J. Colino Sueras, *El desarrollo rural. Segundo Pilar de la PAC*, [w:] J. L. García Delgado, M. J. García Grande, *Política Agraria Común: balance y perspectivas La Caixa, Colección Estudios Económicos*, Madryt 2005, s. 70–99. Polityka rozwoju obszarów wiejskich wykracza poza tzw. wielofunkcyjność rolnictwa. Jest zaangażowana w rozwój inicjatyw o charakterze lokalnym i stowarzyszeniowym.

¹⁶ Więcej na temat ruchu rozwoju lokalnego społeczności wiejskich, zobacz: P. Tena Gil, *La formación en el medio rural al amparo de los programas de desarrollo rural*, „Documentación social”, nr 133, kwiecień–czerwiec de 2004, s. 105 i nast. Więcej na temat sieci rozwoju obszarów wiejskich: P. H. Murdoch, J. Ward, *Redes en el desarrollo rural. Más allá de los modelos exógenos y endógenos*, „Agricultura y Sociedad” nr 82, styczeń–kwiecień 1997.

¹⁷ W szczególności w rozporządzenie (WE) nr 1257/1999 oraz rozporządzenie (WE) nr 1698/2005. Są to akty prawne, które przyznawały finansowanie na realizację programów wsparcia dla rolnictwa (modernizacja gospodarstw rolnych, zmiana generacji w rolnictwie, wcześniejsze niż planowane zakończenie prowadzenia działalności rolniczej).

¹⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L nr 277/2005.

¹⁹ W ramach priorytetowych kierunków wsparcia obszarów wiejskich Unii Europejskiej, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 został podzielony na cztery osie: oś 1: poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (wsparcie procesu restrukturyzacji gospodarstw rolnych, poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, poprawa jakości produkcji poprzez unowocześnianie infrastruktury gospodarstw rolnych, tworzenie grup zrzeszających producentów rolnych oraz doskonalenie przetwórstwa i marketingu podstawowej produkcji rolnej i leśnej); oś 2: poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich (realizacja działań w ramach osi 2 ma na celu zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych, w tym wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania – tzw. ONW, wsparcie z tytułu inwestycji niedochodowych – tam gdzie takie inwestycje są konieczne do wywiązania się ze zobowiązań w ramach programu rolnośrodowiskowego – oraz mających na celu zrekompensowanie rolnikom poniesionych kosztów ze względu na położenie gospodarstwa na obszarze sieci „Natura 2000”. Ponadto celem osi 2 jest zachęcanie rolników do stosowania metod produkcji rolnej zgodnych z zasadami ochrony środowiska); oś 3 jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej (działania dostępne w ramach osi 3 uzupełniają realizację celów zdefiniowanych w ramach dwóch pierwszych osi i w sposób synergiczny mogą pozytywnie oddziaływać na warunki pracy i życia miesz-

tyczna zmiana prawodawstwa regulującego sytuację świata wiejskiego wywarła wpływ nie tylko na Wspólną Politykę Rolną Unii Europejskiej²⁰, ale m.in. także na politykę regionalną²¹, przemianowaną po wejściu w życie Traktatu z Lizbony na „politykę spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”, która ewoluowała w podobnym kierunku²². Ówczesna koncepcja Wspólnej Polityki Rolnej, uwzględniając postulaty ochrony środowiska naturalnego i po osiągnięciu dwóch celów wskazanych w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r. (a więc zwiększenia wydajności i zaopatrzenia w żywność a także osiągnięcia stabilizacji rynków rolnych) zaczęła ewoluować w kierunku trzeciego, bardzo ważnego celu w postaci zagwarantowania odpowiedniego poziomu życia ludności rolniczej.

Dlatego – nie zapominając jednak o produkcji rolnej – uzasadnione wydaje się promowanie dalszych działań na rzecz dalszego rozwoju gospodarki wiejskiej²³ oraz zmierzających do jej dalszej dywersyfikacji, które mogłyby doprowadzić do podjęcia działalności komplementarnych, związanych z danym obszarem wiejskim, takich jak powstanie drobnego przemysłu rolno-spożywczego, rzemieślniczego, turystycznego itp. Tego rodzaju inicjatywy winny zostać ukierunkowane na przeprowadzanie działań mających na celu: podkreślanie i promowanie jakości lokalnych produktów, wspieranie produkcji tradycyjnej i rękodzielnictwa, podejmowanie działań na rzecz odpowiedniego wykorzystania i ochrony zasobów naturalnych, środowiskowych i kulturowych (m.in. przez

kańców obszarów wiejskich. Pierwsza grupa działań dotyczy wsparcia dla tworzenia i rozwoju działalności pozarolniczej. Drugą grupę stanowią instrumenty mające na celu poprawę jakości życia. Dotyczą one odnowy wsi, poprawy stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego oraz poprawę dostępu do usług komunalnych takich jak zaopatrzenie w wodę, energię ze źródeł odnawialnych, odbiór ścieków i zagospodarowanie odpadów); oś 4: inicjatywa LEADER (jest podejściem przekrojowym, umożliwiającym realizowanie i wdrażanie celów osi 3. Celem osi 4 jest aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich poprzez budowanie potencjału społecznego na wsi. Aktywizacja społeczności wiejskich wymaga włączenia się w te działania partnerów społecznych. Podejmuje się w jej ramach następujące działania: wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, wdrażanie projektów współpracy, funkcjonowanie lokalnych grup działania, aktywizujących środowiska wiejskie i umożliwiających nabywanie różnych umiejętności).

²⁰ P. Amat Llombart, *La normativa comunitaria de desarrollo rural frente a los nuevos retos y prioridades de la Unión Europea*, „Revista de Derecho Agrario y Alimentario” nr 57/2010, s. 7–24; P. Amat Llombart, *Análisis del futuro desarrollo rural en Europa en el marco de la reforma de la PAC según la propuesta del Reglamento de 2011 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER*, „Revista de Derecho Agrario y Alimentario” nr 59/2011, s. 7–32; P. Amat Llombart, *Impulso al desarrollo rural en el marco de la propuesta de Reglamento de ayudas al desarrollo rural a través del FEADER*, [w:] „Horizontes 2020. Impulsando el sector agrario y el medio rural”, MAGRAMA, Madryt 2013, s. 31–52.

²¹ Zob. art 174 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

²² Od czasu reformy funduszy strukturalnych funkcjonujących na mocy rozporządzenia (EWG) nr 2052/88, polityka rozwoju obszarów wiejskich stanowi podstawę spójności gospodarczej i społecznej, pełniąc potrójną funkcję: produktywną, społeczną i środowiskową.

²³ W ramach usługi rozwoju obszarów wiejskich, powstała koncepcja wielofunkcyjnego rolnictwa na obszarach wiejskich – opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) z 31 grudnia 1994 r., Dz. Urz. UE C 393/18, str. 86 i nast.

ochronę dziedzictwa historyczno-artystycznego²⁴, ułatwianie uzyskania dostępu do rynku przez niewielkie jednostki produkcyjne, podejmujące wspólne działania w postaci chociażby promocji i ochrony swoich produktów rolnych za pomocą chronionych oznaczeń geograficznych (CHOG) i chronionych nazw pochodzenia (ChNP).

Warto w tym miejscu podkreślić, że Unia Europejska w odniesieniu do dalszego rozwijania problematyki rozwoju obszarów wiejskich, podjęła także działania w postaci inicjatywy LEADER, której główny cel stanowi „odzyskanie równowagi między podejmowanymi działaniami przy jednoczesnym zachowaniu zróżnicowanego rozwoju gospodarczego, co wymaga zastosowanie podejścia o charakterze oddolnym i lokalnym, opierającym się na zastosowaniu najnowszych rozwiązań technicznych²⁵”. W ten oto sposób nastąpiło przejście od scentralizowanego modelu rozwoju obszarów wiejskich do modelu rozwoju lokalnego, który wykorzystuje zróżnicowane metody i strategię działania w zależności od jego zastosowania w przestrzeni miejskiej lub wiejskiej²⁶. Warto w tym kontekście podkreślić rolę metodologii LEADER i jej główne instrumenty działania w postaci tzw. lokalnych grup działania (LGD). Podstawy ich tworzenia i funkcjonowania zostały sformułowane pod koniec XX wieku i obecnie pozostają jednym z najważniejszych instrumentów unijnych i krajowych podejmowanych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Dzięki ich działalności uformował się specyficzny system interwencji gospodarczej w świecie wiejskim²⁷.

To właśnie lokalne społeczeństwo obywatelskie jest obecnie wyposażone w odpowiednie instrumenty umożliwiające dalszy rozwój obszarów wiejskich, a przede wszystkim jest odpowiedzialne za odpowiednie stosowanie metodologii LEADER na własnym terenie. Inicjatywa ta, stanowi rodzaj oddolnego podejścia do rozwiązywania problemów lokalnych, w którym miejscowa ludność odgrywa kluczową rolę poprzez aktywną działalność prowadzoną w formie lokalnych grup działania.

²⁴ A. Sánchez Hernández, *El desarrollo rural en la legislación española*, „Rivista di Diritto Agrario” 2004, nr 3, s. 559 i nast.

²⁵ Komunikat Komisji Europejskiej do Państw Członkowskich z 19 marca 1991 r., Dz. Urz. UE C73, s. 33.

²⁶ G. Valcárcel-Resalt, *Bases del desarrollo local sustentable*, [w:] F. de Rodríguez Gutiérrez (red.), *Manual de Desarrollo local*, Ediciones Trea, Gijón 1999, s. 62.

²⁷ Więcej na ten temat: T. Prieto Álvarez (red.), *Desarrollo Rural y Metodología LEADER. Análisis Jurídico*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra 2013.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

1. Wyzwania i główne założenia

Rozporządzenie nr 1305/2013 reguluje tematykę, która składa się na drugi filar Wspólnej Polityki Rolnej po jej reformie z 2013 r. Reguluje zagadnienia związane z rozwojem obszarów wiejskich, a więc zespół działań o strategicznym znaczeniu dla Unii Europejskiej ze względu na konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa żywnościowego, ochrony środowiska i równowagi terytorialnej. Polityka rozwoju obszarów wiejskich pełni niewątpliwie komplementarny charakter względem pozostałych działań przewidzianych w I filarze Wspólnej Polityki Rolnej. Rozporządzenie to, formułuje ramy prawne, które winny kierować drugi filar Wspólnej Polityki Rolnej w kierunku wykonywania postanowień tzw. Strategii 2020, zarówno z perspektywy prawa materialnego (działania priorytetowe, ogólne cele, działania, inicjatywy) jak i z perspektywy prawa formalnego (opracowywanie, wykonywanie, finansowanie programów projektów i wybranych działań rozwoju obszarów wiejskich, a także poddawanie ich kontroli, procesowi monitorowania i weryfikacji). Warto podkreślić, że ów akt prawa unijnego ustanawia jednolity wykaz konkretnych działań (artykuły 14–39), z których wiele ma charakter przekrojowy, przyczyniając się tym samym do możliwości realizacji priorytetów i celów polityki rozwoju obszarów wiejskich²⁸.

Zgodnie z postanowieniami omawianego rozporządzenia, nowa polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna zostać tak opracowana i następnie wprowadzana w życie, aby odpowiadać na trzy rodzaje wyzwań związanych z aspektami terytorialnymi, zasobami naturalnymi i żywnością²⁹. Tak więc, polityka rozwoju obszarów wiejskich, po pierwsze wspiera i uzupełnia pozostałe polityki Wspólnej Polityki Rolnej (działania rynkowe i płatności bezpośrednie) w celu osiągnięcia celów określonych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁰ zwanego dalej „TFUE”. Istnieje zatem związek między rozwojem obszarów

²⁸ Wykaz przykładowych działań właściwych dla każdego z priorytetów znajduje się w załączniku nr VI do rozporządzenia nr 1305/2013. Celem jest zwiększenie elastyczności i uproszczenie systemu przez umożliwienie państwom członkowskim programowania tych działań, przy następczej kontroli ze strony instytucji UE.

²⁹ Art. 42 i 43 ust. 2. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

³⁰ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326/2012.

wiejskich a innymi instrumentami WPR. Po drugie, formułuje cele dla udzielania wsparcia w ramach rozwoju obszarów wiejskich, które dotyczą zarówno podejmowania działań w sektorze żywnościowym, leśnym czy nawet w innych sektorach niezwiązanych z produkcją żywności. Artykuł 4 rozporządzenia nr 1305/2013 ujmuje je jako działania zmierzające do poprawy konkurencyjności w rolnictwie, zapewnienia zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi i skutecznego wdrażania działań na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu, zapewnienia wsparcia dla rozwoju na obszarach wiejskich w UE, w tym poprzez tworzenie nowych miejsc pracy i ochronę już istniejących.

2. Podstawy prawno-polityczne pozwalające określić nowy status prawny instytucji rozwoju obszarów wiejskich w UE

Do katalogu podstawowych zasad polityki rozwoju obszarów wiejskich należy zaliczyć: zasadę komplementarności, zasadę funkcjonalno-kompetencyjną, zasadę współfinansowania, zasadę pomocniczości, zasadę solidarności, zasadę koordynacji instytucjonalnej, zasadę dobrowolności, zasadę elastyczności.

Jedną z podstawowych zasad polityki rozwoju obszarów wiejskich stanowi zasada komplementarności. Pozostaje ona jednym z najważniejszych działań przyświecających interwencji publicznej. Jej zastosowanie wynika z faktu, że w ramach posiadanych środków można znacznie zwiększyć rezultaty podjętych przedsięwzięć (tzw. efekt synergii). Działania są komplementarne, jeśli tworzą spójną całość i prowadzą do realizacji identyfikowalnego wspólnego celu. Należy podkreślić, że polityka rozwoju obszarów wiejskich ma charakter komplementarny w stosunku do pozostałych polityk i działań podejmowanych w ramach WPR (I filar). Zgodnie z motywem 2 rozporządzenia nr 1305/2013 r. „należy ustanowić politykę rozwoju obszarów wiejskich, która powinna towarzyszyć płatnościom bezpośrednim i działaniom rynkowym w ramach WPR oraz uzupełniać je, a tym samym przyczyniać się do osiągnięcia celów tej polityki ustanowionych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³¹”.

Kolejną zasadą wpływającą na omawianą tematykę stanowi zasada funkcjonalno-kompetencyjna odnosząca się do zagadnienia związanego z podziałem kompetencji między UE i państwami członkowskimi, realizowana w celu osiągnięcia większego stopnia integracji, zrozumienia i współpracy instytucjonalnej. W tym kontekście należy wymienić również zasadę współfinansowania polityki rozwoju obszarów wiejskich, której stosowanie oznacza, że wszelkie wydatki na rozwój struktur agrarnych są współfinansowane przez Unię Europej-

³¹ Artykuł 3 rozporządzenia nr 1305/2013 podkreśla konieczność promowania „zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w całej Unii w sposób uzupełniający inne instrumenty WPR, w tym politykę spójności i wspólną politykę rybołówstwa”. Warto podkreślić, że tego rodzaju komplementarność polityki rozwoju obszarów wiejskich nie ogranicza autonomii finansowej czy też politycznej.

ską i państwa członkowskie (a w strukturze wewnętrznej danego państwa przez władze centralne i regionalne³². Czwartą w kolejności zasadę stanowi zasada pomocniczości, stanowiąca że w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

Jeżeli chodzi o zasadę solidarności między państwami członkowskimi UE przejawia się w stosowaniu obiektywnych kryteriów przy przeprowadzaniu podziału wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. W rezultacie regiony o najniższym stopniu rozwoju społeczności wiejskich, korzystają w wyższym stopniu z dofinansowania ze środków unijnych³³. Z kolei zasada koordynacji instytucjonalnej wiąże się w szczególności z pierwszym filarem WPR i funduszami UE. Polega on na obowiązku koordynowania działań realizowanych w ramach Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ENRD), a krajowymi instytucjami i organami administracji publicznej, zaangażowanymi w realizację programów rozwoju obszarów wiejskich. W dłuższej perspektywie jej realizacja wpływa na poprawę jakości rozwiązań przyjętych w programach rozwoju obszarów wiejskich³⁴.

Kolejną zasadą wpływającą na status prawny polityki rozwoju obszarów wiejskich jest zasada dobrowolności. Skierowana jest ona do potencjalnych beneficjentów (a więc społeczności zamieszkującej państwa członkowskie UE), którym pozostawia się dobrowolność w zakresie korzystania z postanowień PROW-ów, realizacji poszczególnych działań oraz korzystania ze wsparcia. Warto podkreślić, że państwa członkowskie takiego rodzaju dobrowolnością nie dysponują i od momentu zatwierdzenia przez Komisję Europejską zaproponowanego programu rozwoju obszarów wiejskich, są zobowiązane do podjęcia wszelkich działań mających na celu wprowadzenie postanowień tego dokumentu w życie.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich jest również realizowana w oparciu o zasadę elastyczności. Obszerna lista działań i inicjatyw służących realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich – zawarta w rozporządzeniu nr 1305/2013 – pozostawia państwom członkowskim wolny wybór w zakresie dostosowania poszczególnych działań do specyfiki potrzeb krajowych i regionalnych. Krajowe programy rozwoju obszarów winny określić potrzeby objętego nimi obszaru (zarówno więc z perspektywy władzy centralnej jak i władz regionalnych) i opisać spójną strategię zaspokojenia tych potrzeb, z uwzględnieniem priorytetów

³² Zob. motywy 56 i 57 rozporządzenia nr 1305/2013.

³³ Ponadto w ramach WPR wprowadzono inne kryteria konwergencji i równości, aby stopniowo zrównoważyć poziom wsparcia finansowego otrzymywanego przez poszczególne państwa.

³⁴ Zob. motyw 40 rozporządzenia nr 1305/2013.

unijnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich³⁵. Zasada elastyczności została także wyrażona w motywie 8 rozporządzenia nr 1305/2013, zgodnie z którego treścią „państwa członkowskie powinny mieć możliwość włączania do swoich programów rozwoju obszarów wiejskich podprogramy tematyczne ukierunkowane na specyficzne potrzeby obszarów mających dla nich szczególne znaczenie. (...) Aby zwiększyć efektywne interwencje w ramach niektórych podprogramów tematycznych, państwom członkowskim należy zezwolić na ustalenie wyższych poziomów dofinansowania dla niektórych operacji objętych tymi podprogramami tematycznymi”.

3. Założenia rozporządzenia nr 1305/2013 i podstawowe działania z zakresu polityki rozwoju obszarów wiejskich

W analizowanym rozporządzeniu określono ogólne zasady regulujące przyznawanie wsparcia unijnego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, finansowanego z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Zostały w nim opisane podstawowe założenia priorytetowe, które powinna realizować polityka rozwoju obszarów wiejskich. W rozporządzeniu nr 1305/2013 przedstawiony został także strategiczny kontekst polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz określone zostały środki umożliwiające wprowadzenie jej w życie. Ponadto w omawianym akcie prawnym zostały ustanowione przepisy dotyczące programowania, tworzenia sieci kontaktów, zarządzania, monitorowania i ewaluacji na podstawie obowiązków dzielonych przez państwa członkowskie i Komisję oraz przepisy służące zapewnieniu koordynacji EFRROW z innymi instrumentami unijnymi³⁶.

4. Misja

Omawiany akt prawny ustanawia podstawy prawne do realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich, stanowiącej formę uzupełnienia innych instrumentów WPR, w tym polityki spójności i wspólnej polityki rybołówstwa. Dzięki wsparciu uzyskanym z EFRROW możliwe jest podążanie za postanowieniami strategii „Europa 2020”, przez promowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w całej Unii w sposób uzupełniający inne instrumenty WPR, politykę spójności i wspólną politykę rybołówstwa. EFRROW wnosi wkład do rozwoju bardziej zrównoważonego terytorialnie i środowiskowo, przyjaznego dla klimatu i odpornego na jego zmianę oraz konkurencyjnego i innowacyjnego unijnego sektora rolnictwa. Wnosi również wkład do rozwoju terytoriów wiejskich³⁷.

³⁵ Motyw 9 rozporządzenia nr 1305/2013.

³⁶ Art. 1 rozporządzenia nr 1305/2013.

³⁷ Art. 3 rozporządzenia nr 1305/2013.

W świetle powyższego można powiedzieć, że rozporządzenie nr 1305/2013 ma do wypełnienia trzy główne misje³⁸:

- prowadzenie działań zmierzających do realizacji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich³⁹,
- dalszego rozwoju sektora rolnego⁴⁰
- rozwoju obszarów wiejskich⁴¹.

W ramach pierwszej z wymienionych kategorii, podejmuje się środki w celu utrzymania dotychczasowej struktury zatrudnienia utrzymania odpowiedniego poziomu tradycyjnych działalności produkcyjnych, związanych z użytkowaniem ziemi i środowiska wiejskiego, a także zachęcania do korzystania z nowych rodzajów działalności gospodarczych, niekoniecznie związanych z rolnictwem. Podejmowanie tego rodzaju działań ma na celu zwiększenie możliwości zatrudnienia na obszarach większych i konsolidacji funkcjonujących na nich dotychczas gospodarstw i przedsiębiorstw rolnych. Zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich służy także: wdrażanie zasad ekologicznego zarządzania zasobami naturalnymi powiązanych z sektorem rolnym, przy poszanowaniu zasad ochrony środowiska, podejmowanie środków łagodzących skutki zmian klimatycznych i promujących integralny rozwój obszarów wiejskich, w tym celu, aby ludność wiejska osiągnęła przyzwoite warunki życia i zatrudnienia.

Jeżeli chodzi o działania na rzecz rozwoju sektora rolnego, to chodzi o przedsięwzięcie takich środków, które przyczyniłby się, po pierwsze do zwiększenia jego konkurencyjności i innowacyjności, po drugie zaś do bardziej zrównoważonego jego rozwoju w ujęciu terytorialnym i środowiskowym a także klimatycznym. Analizując zadania mające przyczynić się do rozwoju obszarów wiejskich, podkreślić należy znaczenie inicjatyw zmierzających do rozwoju gospodarczego i społecznego terenów rolnych, umożliwiającą im godne życie społeczności wiejskich.

5. Cele

Cele jakie mają zostać zrealizowane przez Wspólną Politykę Rolną (przy pomocy polityki rozwoju obszarów wiejskich) zostały określone jako: wspie-

³⁸ Art. 3 rozporządzenia nr 1305/2013.

³⁹ P. Amat Llombart, *La progresiva convergencia de la agricultura y del derecho agrario comunitario y español hacia parámetros de desarrollo sostenible en consonancia con la tutela medioambiental*, [w:] J. M. de la Cuesta Sáenz, V. M. G. de Palma, R. Gómez-Ferrer Sapiña, C. Vattier Fuenzalida (red.), *Libro homenaje a Alberto Ballarín Marcial*, Consejo General del Notariado, Madryt 2008, s. 159–211; M. Burguillo Cuesta, P. Del Rio González, *El marco conceptual del desarrollo sostenible a nivel local. Implicaciones para el desarrollo rural en la UE*, „Revista de economía, sociedad, turismo y medio ambiente – RESTMA” nr 3/2005, s. 25–51.

⁴⁰ P. Amat Llombart, *Política legislativa, estrategias y normativa sobre cambio climático, medio ambiente y agricultura*, [w:] P. Amat Llombart (red.), *Derecho Agrario, Agroalimentario y Desarrollo rural*, Tirant lo Blanch, Walencja 2011, s. 119–144.

⁴¹ E. Muñoz Espada, *La urgencia de legislar sobre la cohesión territorial. Urbanismo y espacio rural*, „Revista de Derecho Agrario y Alimentario” 2013, nr 63, s. 93–140.

ranie konkurencyjności rolnictwa; zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu, osiągnięcie zrównoważonego rozwoju terytorialnego wiejskich gospodarek i społeczności, w tym tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy. Dotyczą one działań podejmowanych w sektorze spożywczym i sektorze produktów niespożywczych oraz leśnictwie. Tak określone cele mają charakter przekrojowy, a ich realizacji służą tzw. działania priorytetowe rozwoju obszarów wiejskich, wymienione w art. 5 rozporządzenia nr 1305/2013. Warto także pamiętać, że przynajmniej 20 % wszystkich środków przeznaczonych na realizację celów WPR powinno zostać przeznaczonych na osiągnięcie założeń związanych ze zmianami klimatu.

6. Priorytety rozwoju obszarów wiejskich w Unii Europejskiej

Cele polityki rozwoju obszarów wiejskich, które przyczyniają się do realizacji strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu zostały ujęte w ramach sześciu podstawowych priorytetów, które stanowią odzwierciedlenie odpowiednich celów tematycznych wspólnych ram strategicznych. Pierwsze z wymienionych w art. 5 rozporządzenia nr 1305/2013 działań priorytetowych dotyczy wspierania transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich. W jego ramach wyróżnia się trzy cele szczegółowe: wspieranie innowacyjności, współpracy i rozwoju bazy wiedzy na obszarach wiejskich; wzmacnianie powiązań między rolnictwem, produkcją żywności i leśnictwem a badaniami i innowacją, w tym do celów ulepszanego zarządzania środowiskiem i lepszych wyników; wspieranie uczenia się przez całe życie oraz szkolenia zawodowego w sektorach rolnictwa i leśnictwa.

Kolejne z działań priorytetowych realizowanych w ramach prowadzenia polityki rozwoju obszarów wiejskich stanowi zwiększenie rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach i zrównoważonego zarządzania lasami. W celu jego wykonania zostały przewidziane trzy następujące cele szczegółowe: poprawa wyników gospodarczych wszystkich gospodarstw oraz ułatwianie ich restrukturyzacji i modernizacji (szczególnie z myślą o zwiększeniu uczestnictwa w rynku i zorientowania na rynek, a także zróżnicowania produkcji rolnej); ułatwianie przeprowadzenia zmiany generacji w rolnictwie.

Trzeci z priorytetów stanowią środki mające na celu wspieranie organizacji łańcucha dostaw żywności, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, promowania dobrostanu zwierząt i zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Jego realizacji służą trzy cele szczegółowe. Pierwszy z nich to podejmowanie działań zmierzających do poprawy konkurencyjności producentów rolnych przez: lepszą integrację wspominanych producentów z łańcuchem rol-

no-spożywczym (korzystanie z systemów ochrony jakości żywności), dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję własnych produktów na rynkach lokalnych i realizowanie krótkich cykli dostaw, organizowanie swojej działalności w ramach grup i organizacji producenckich oraz innych form stowarzyszeń międzybranżowych. Drugim celem szczegółowym jest wspieranie zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem w gospodarstwach rolnych.

Działania podejmowane na rzecz odtwarzania, ochrony i wzbogacania ekosystemów powiązanych z rolnictwem, leśnictwem zostały ujęte jako czwarty priorytet polityki rozwoju obszarów wiejskich. Środki jakie służą ich realizacji zostały określone jako: odtwarzanie ochrona i wzbogacanie różnorodności biologicznej (w tym na obszarach „Natura 2000” i obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami) oraz jako odtwarzanie rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej, a także stanu europejskich krajobrazów. W tym katalogu mieszczą się także czynności zmierzające do: poprawy zarządzania gospodarką wodną (w tym kwestie związane z problematyką odpowiedniego nawożenia gruntów rolnych i stosowania pestycydów) oraz zapobiegania erozji gleby i poprawy gospodarowania glebą.

Piąty z przewidzianych w rozporządzeniu nr 1305/2013 priorytetów stanowi zespół działań podejmowanych w celu wspierania efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną, odporną na zmiany klimatu zachodzące w sektorze rolnym, spożywczym i leśnym. Jego wprowadzenie w życie obejmuje czynności, zmierzające do: poprawy efektywności korzystania z zasobów wodnych w rolnictwie; zwiększania efektywności wykorzystania energii w rolnictwie i przetwórstwie spożywczym; ułatwiania dostaw i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, produktów ubocznych, odpadów i pozostałości oraz innych surowców niespożywczych (dla celów biogospodarki); redukcji emisji gazów cieplarnianych i amoniaku z rolnictwa; promowania ochrony pochłaniaczy dwutlenku węgla oraz pochłaniania dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie.

Ostatni z priorytetów podejmowanych w ramach realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich obejmuje podejmowanie czynności zmierzających do wspierania włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich. Osiągnięcie tak określonych działań możliwe jest przez realizację następujących założeń szczegółowych, w postaci czynności podejmowanych w celu: ułatwiania różnicowania działalności, zakładania i rozwoju małych przedsiębiorstw, a także tworzenia miejsc pracy; wspierania lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich; zwiększania dostępności technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) na obszarach wiejskich, a także zwiększania poziomu korzystania z nich i poprawy ich jakości.

Wszystkie z przedstawionych powyżej i zawartych w art. 5 rozporządzenia nr 1305/2013 priorytetów powinny zmierzać do realizacji celów przekrojowych w zakresie innowacyjności, środowiska oraz łagodzenia zmian klimatycznych

i przystosowania się do nich. W konsekwencji, osiągnięcie tych trzech celów strategicznych będzie możliwe przy wykorzystaniu różnych priorytetów oraz przedsięwzięciu konkretnych środków w celu zwiększenia skuteczności podejmowanych działań i osiągnięciu oczekiwanych rezultatów.

Przedstawione w powyższych akapitach informacje prowadzą do wniosku, że prawodawca unijny przyjął w ramach rozporządzenia nr 1305/2013 zasadę wielofunkcyjności priorytetów oraz działań zmierzających do ich realizacji (a finansowanych z EFFROW), które mają prowadzić do osiągnięcia przynajmniej jednego z celów strategicznych Unii Europejskiej w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich. Należy mieć na uwadze, że podstawowe instrumenty służącymi realizacji priorytetów określonych w rozporządzeniu nr 1305/2013 w praktyce, stanowią programy rozwoju obszarów wiejskich. Te ostatnie, mogą być ukierunkowane na mniej niż sześć priorytetów, jeśli jest to uzasadnione na podstawie analizy sytuacji pod względem mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń (analizy „SWOT”) oraz ewaluacji *ex ante*⁴². Każdy program powinien uwzględniać przynajmniej cztery priorytety. Gdy państwo członkowskie przedkłada program krajowy i zbiór programów regionalnych, program krajowy może być ukierunkowany na mniej niż cztery priorytety. Programy mogą obejmować inne cele szczegółowe przy realizacji jednego z priorytetów, jeśli jest to uzasadnione i wymierne.

Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich

Wszystkie z opisanych powyżej priorytetów są przeprowadzane za pośrednictwem krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich⁴³, które co do zasady powinny uwzględniać przynajmniej cztery działania priorytetowe. Funkcjonowanie jednolitego programu na poziomie krajowym, wspomagają programy realizowane na poziomie regionalnym. Aby przystąpić do sprawnej i efektywnej realizacji postanowień zawartych w omawianych instrumentach polityki rozwoju obszarów wiejskich, konieczne jest uzyskanie wsparcia ze strony Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Wszelkie działania podjęte w tym celu powinny być oczywiście zgodne i spójne z innymi instrumentami przewidzianymi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Każde z państw członkowskich Unii Europejskiej może opracować jednolity program rozwoju obszarów wiejskich funkcjonujący na poziomie krajowym, jak również zespół programów realizowanych na poziomie regionalnym, bądź też zdecydować się na realizację polityki rozwoju obszarów wiejskich na obu szczeblach jednocześnie. Każdy z przygotowanych programów należy dostosować do kontekstu krajowego i regionalnego oraz uzupełnić o postanowienia dotyczące innych polityk unijnych, w szczególności odnoszących się do polityki

⁴² Przedostatni akapit art. 5 rozporządzenia nr 1305/2013.

⁴³ Art. 6 rozporządzenia nr 1305/2013.

rynku rolnego, spójności i rybołówstwa. Należy mieć na uwadze, że państwa członkowskie UE mogą włączać do swoich programów, podprogramy tematyczne, które są ukierunkowane na szczególne potrzeby⁴⁴. Takie podprogramy tematyczne mogą między innymi odnosić się do: młodych rolników; małych gospodarstw⁴⁵; obszarów górskich⁴⁶; krótkich łańcuchów dostaw; kobiet na obszarach wiejskich; łagodzenia skutków zmiany klimatu i przystosowania się do niej oraz różnorodności biologicznej⁴⁷.

Jeżeli chodzi o opracowanie programów obszarów wiejskich, to należy podkreślić, że wszelkie zagadnienia związane z ich programowaniem, powinny zostać poprzedzone dokonaniem analizy i określeniem potrzeb danego obszaru oraz opracowaniem strategii realizacji działań realizowanych w przyszłości w ramach tych programów⁴⁸. Każdy z programów powinien ponadto zawierać informacje niezbędne z punktu widzenia oceny jego zgodności z wymogami zawartymi w rozporządzeniu nr 1305/2013. Jeżeli chodzi o zatwierdzanie programów rozwoju obszarów wiejskich na poziomie unijnym, to każdy z programów rozwoju obszarów wiejskich jest zatwierdzany przez Komisję Europejską w drodze aktu wykonawczego⁴⁹.

1. Wykaz działań służących realizacji priorytetów rozwoju obszarów wiejskich – rozporządzenie nr 1305/2013

Każde z działań przewidzianych w rozporządzeniu nr 1305/2013 zostało zaprogramowane w ten sposób, aby przyczynić się do realizacji jednego albo kilku priorytetów polityki rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej. Pełen katalog dostępnych środków został wymieniony w załączniku nr 6 do analizowanego rozporządzenia. Jako, że tematyka działań służących realizacji priorytetów rozwoju obszarów wiejskich jest niezwykle rozległa, w poniższych akapitach rozważania zostały ograniczone głównie do wymienienia przedmiotowych działań oraz określenia podmiotów, które mogą stać się beneficjentami wsparcia przyznawanego na wypadek realizacji któregoś z omawianych środków.

⁴⁴ Art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013 odnosi się do zagadnień, które powinny zostać zawarte w programach rozwoju obszarów wiejskich, zaś art. 8.2 rozporządzenia nr 1305/2013 odnosi się do kwestii, które należałyby zamieścić podprogramach tematycznych zarówno przykazaniach rozporządzenia (UE) 1305/2013.

⁴⁵ Art. 19 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 1305/2013.

⁴⁶ Art. 32 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013.

⁴⁷ Art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013.

⁴⁸ Zgodnie oczywiście z priorytetami rozwoju obszarów wiejskich UE, realizowanymi w drodze określenia celów szczegółowych i działań służących ich realizacji.

⁴⁹ Komisja Europejska jest również uprawniona do modyfikacji zawartości danego programu rozwoju obszarów wiejskich na wniosek państwa członkowskiego. Art. 10 i 11 rozporządzenia nr 1305/2013.

- a. Działania o szczególnym znaczeniu dla realizacji różnych priorytetów Unii Europejskiej:
- Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw – art. 15.

Wsparcia w ramach tego działania udziela się: rolnikom, tzw. młodym rolnikom, posiadaczom lasów, innym podmiotom gospodarującym gruntami, małym i średnim przedsiębiorcom⁵⁰. Pomoc przyznawana jest także na świadczenie usług: z zakresu zarządzania gospodarstwem, z zakresu zastępstw i doradztwa w zakresie prowadzenia gospodarstwa, jak również usług doradczych w zakresie leśnictwa, w tym systemu doradztwa rolniczego, o którym mowa w art. 12–14 rozporządzenia nr 1306/2013⁵¹, a także na wsparcie szkolenia doradców.

- Inwestycje w środki trwałe – art. 17.

Świadczenia przyznawane są na podejmowanie materialnych lub niematerialnych inwestycji, które poprawiają ogólną wydajność i zrównoważenie gospodarstwa rolnego; a także, tych, które dotyczą przetwarzania, wprowadzania do obrotu lub rozwoju produktów rolnych objętych załącznikiem I do TFUE. Ponadto wsparcie jest udzielane na przeprowadzenie inwestycji, które dotyczą infrastruktury związanej z rozwojem, modernizacją lub dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa, w tym dostępu do gruntów rolnych i leśnych, scalania i poprawy gruntów oraz dostaw i oszczędzania energii i wody, lub są inwestycjami nieprodukcyjnymi związanymi z osiągnięciem celów rolno-środowiskowo-klimatycznych⁵², w tym dotyczących stanu ochrony różnorodności biologicznej gatunków i siedlisk, a także podwyższającymi użyteczność publiczną obszaru „Natura 2000” lub innych systemów o wysokiej wartości przyrodniczej, które zostaną określone w poszczególnych programach Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁵⁰ Wsparcie jest udzielane małym i średnim przedsiębiorcom prowadzącym działalność na obszarach wiejskich w korzystaniu z usług doradczych w celu poprawienia wyniku gospodarczego i wyników w zakresie oddziaływania na środowisko ich gospodarstw rolnych, przedsiębiorstw lub inwestycji, a także zwiększenia przyjazności tych gospodarstw, przedsiębiorstw lub inwestycji dla klimatu oraz ich odporności na zmianę klimatu.

⁵¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz. Urz. UE L 347/2008.

⁵² Mowa o celach rolno-środowiskowych realizowanych na podstawie rozporządzenia nr 1305/2013.

- Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej – art. 19.

Pomoc udzielana na realizację tego działania obejmuje pomoc: na rozpoczęcie działalności gospodarczej przez młodych rolników; na prowadzenie działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich; na rozwój małych gospodarstw; na inwestycje w tworzenie i rozwój działalności pozarolniczej; a także na płatności roczne lub płatności jednorazowe dla rolników kwalifikujących się do systemu przewidzianego dla małych gospodarstw⁵³, którzy trwale przekazali swoje gospodarstwo rolne innemu rolnikowi.

- Współpraca – art. 35.

Wsparcie w ramach tego działania przyznaje się w celu wspierania form współpracy z udziałem co najmniej dwóch podmiotów, a w szczególności: metod współpracy między różnymi podmiotami w unijnym sektorze rolnictwa, sektorze leśnictwa i łańcuchu żywnościowym, oraz innymi podmiotami, które przyczyniają się do realizacji celów i priorytetów polityki rozwoju obszarów wiejskich⁵⁴; tworzenia klastrów i sieci; ustanawiania i funkcjonowania grup operacyjnych na rzecz innowacji (EPI)⁵⁵.

- b. Działania o szczególnym znaczeniu dla promowania innowacyjności w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich:

- Transfer wiedzy i działalność informacyjna – art. 14.

Świadczenia udzielane są na prowadzenie: działalności w zakresie szkolenia zawodowego, nabywania umiejętności i działalności informacyjnej. Do tej kategorii można zaliczyć niewątpliwie szkolenia, warsztaty i coaching. Pomoc może być także przydzielana na krótkoterminową wymianę zarządzających gospodarstwami i lasami oraz wizyty w gospodarstwach i w lasach.

⁵³ System przeznaczony dla małych gospodarstw został ustanowiony w tytule V rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. UE L 347/2013.

⁵⁴ Do tej kategorii można zaliczyć producentów, spółdzielnie i organizacje międzybranżowe.

⁵⁵ Grupy operacyjne na rzecz innowacji (EPI) działają w celu wydajnego i zrównoważonego rolnictwa, o którym mowa w art. 56 rozporządzenia nr 1305/2013.

- Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów – art. 26

Wsparcia na mocy art. 21 ust. 1 lit. e) rozporządzenia nr 1305/2013 udziela się prywatnym posiadaczom lasów, gminom i ich stowarzyszeniom oraz małym i średnim przedsiębiorcom na rzecz inwestycji zwiększających potencjał leśny lub związanych z przetwarzaniem, transportem i wprowadzaniem do obrotu produktów leśnych w sposób zwiększający ich wartość dodaną⁵⁶.

- c. Działania o szczególnym znaczeniu dla poprawy konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększania rentowności gospodarstw – art. 16:

Pomoc przyznawana na podstawie działania określonego w art. 16 rozporządzenia nr 1305/2013 obejmuje przystępowanie rolników i grup rolników do: tzw. systemów jakości ustanowionych na mocy następujących rozporządzeń i przepisów⁵⁷; systemów jakości, w tym systemów certyfikacji gospodarstw, produktów rolnych, bawełny lub środków spożywczych⁵⁸; dobrowolnych systemów certyfikacji produktów rolnych⁵⁹.

⁵⁶ Warto podkreślić, że na terytorium Azorów, Madery, Wysp Kanaryjskich, mniejszych wysp Morza Egejskiego w rozumieniu rozporządzenia (EWG) nr 2019/93 i francuskich departamentów zamorskich wsparcie nie jest ograniczone do legitymowania się statusem małego lub średniego przedsiębiorcy.

⁵⁷ Rozporządzenia nr 1151/2012 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych; Dz. Urz. UE L 343/2012; rozporządzenie nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie nr 2092/91, Dz. Urz. UE L 189/2007; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 110/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych i uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1576/89, Dz. Urz. UE L 39/2008; rozporządzenie Rady (EWG) nr 1601/91 z dnia 10 czerwca 1991 r. ustanawiające ogólne zasady definicji, opisu i prezentacji win aromatyzowanych, aromatyzowanych napojów winopochodnych i aromatyzowanych koktajli winopodobnych, Dz. Urz. UE L 149/1991; 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 347/2013.

⁵⁸ Zgodnie z postanowieniami art. 16 ust. b) rozporządzenia nr 1305/2013, systemy te muszą spełniać kryteria takie, że: specyfika produktu końcowego wytworzonego w ramach takich systemów wynika z jasnego wymogu zagwarantowania któregośkolwiek z następujących elementów: określonych cech produktu, określonych metod uprawy lub produkcji, lub jakości produktu końcowego, która w sposób znaczący przewyższa normy handlowe dotyczące danego produktu pod względem zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt lub roślin, dobrostanu zwierząt lub ochrony środowiska; system jest otwarty dla wszystkich producentów; system obejmuje wiążące specyfikacje produktów, a zgodność z tymi specyfikacjami jest weryfikowana przez organy publiczne lub niezależny organ kontroli; system jest przejrzysty i zapewnia pełną identyfikowalność produktów.

⁵⁹ Zgodnie z postanowieniami art. 16 ust. c) rozporządzenia nr 1305/2013, systemy te powinny zostać uznane przez państwa członkowskie za zgodne z unijnymi wytycznymi dotyczącymi

d. Działania o szczególnym znaczeniu dla poprawy organizacji łańcucha żywnościowego i promowania zarządzania ryzykiem w rolnictwie:

- Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych – art. 18.

Wsparcie w ramach tego działania obejmuje: inwestycje w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczanie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof; inwestycje w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof.

- Zapobieganie zniszczeniom lasów wskutek pożarów lasów, klęsk żywiołowych i katastrof oraz odtwarzanie lasów – art. 24.

Pomocy, o której mowa w art. 21 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1305/2013 udziela się prywatnym i publicznym posiadaczom lasów i innym podmiotom prawa prywatnego oraz organom publicznym i ich stowarzyszeniom. Obejmuje ona koszty utworzenia infrastruktury ochronnej. W przypadku pasów przeciwpożarowych wsparcie może obejmować również pomoc na pokrycie kosztów utrzymania. Nie udziela się świadczeń na: działalność związaną z rolnictwem na obszarach objętych zobowiązaniami rolno-środowiskowymi; lokalnych środków zapobiegawczych na małą skalę, przeciwdziałających pożarom lub innym zagrożeniom naturalnym; w tym wykorzystywania pasących się zwierząt; instalowania i modernizowania urządzeń do monitorowania pożarów lasów, występowania szkodników i chorób oraz sprzętu do komunikacji; oraz przywracania potencjału leśnego zniszczonego wskutek pożarów lub innych klęsk żywiołowych, w tym szkodników, chorób, katastrof i zdarzeń związanych ze zmianą klimatu.

- Tworzenie grup producentów – art. 27.

Wsparcia w ramach tego działania udziela się w celu ułatwienia tworzenia grup i organizacji producentów w sektorach rolnictwa i leśnictwa do celów: dostosowania do wymogów rynkowych procesu produkcyjnego i produktów producentów, którzy są członkami takich grup lub organizacji; wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych;

najlepszych praktyk dla dobrowolnych systemów certyfikacji produktów rolnych i środków spożywczych.

ustanowienia wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności; oraz innych zadań, które mogą być prowadzone przez grupy i organizacje producentów, takich jak rozwijanie umiejętności biznesowych i marketingowych oraz organizowanie i ułatwianie procesów wprowadzania innowacji.

– Dobrostan zwierząt – art. 33.

Płatności z tytułu dobrostanu zwierząt w ramach tego działania udziela się rolnikom, którzy dobrowolnie podejmują się przeprowadzenia operacji obejmujących jedno lub większą liczbę zobowiązań dotyczących dobrostanu zwierząt i którzy są rolnikami aktywnymi zawodowo w rozumieniu art. 9 rozporządzenia nr 1307/2013. Płatności z tytułu dobrostanu zwierząt obejmują jedynie te zobowiązania, które wykraczają poza odpowiednie obowiązkowe normy ustanowione zgodnie z tytułem VI rozdział I rozporządzenia nr 1306/2013⁶⁰ oraz inne odpowiednie obowiązkowe wymogi⁶¹.

– Zarządzanie ryzykiem – art. 36.

Wsparcie w ramach tego działania obejmuje: wkład finansowy na rzecz składek z tytułu ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin od ponoszonych przez rolników strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, chorobami zwierząt lub roślin, inwazją szkodników lub incydentem środowiskowym; wkład finansowy na rzecz funduszy wspólnego inwestowania w celu wypłacania rolnikom rekompensat finansowych z tytułu strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi lub wystąpieniem choroby zwierząt lub roślin lub inwazją szkodników lub incydentem środowiskowym; narzędzie stabilizacji dochodów w postaci wkładu finansowego na rzecz funduszy wspólnego inwestowania, zapewniające rekompensatę dla rolników za poważny spadek dochodów.

e. Działania o szczególnym znaczeniu dla odtwarzania, chronienia i wzmocnienia ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa oraz wspierania efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmiany klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym:

⁶⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz. Urz. UE L 347/2013.

⁶¹ Tego rodzaju wymogi określa się każdorazowo w danym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich.

- Zalesianie i tworzenie terenu zalesionego – art. 21.1.a) i art. 22.

Wsparcia na mocy art. 21 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013 udziela się publicznym i prywatnym posiadaczom gruntów i ich stowarzyszeniom; wsparcie to obejmuje koszty założenia i roczną premię na hektar w celu pokrycia kosztów utraconych dochodów z działalności rolniczej oraz utrzymania, w tym wczesnego i późnego czyszczenia, przez okres maksymalnie dwunastu lat. W przypadku gruntów będących własnością państwa wsparcie może zostać udzielone tylko jeśli organ zarządzający takim gruntem jest podmiotem prywatnym lub gminą. Pomoc na zalesianie gruntów będących w posiadaniu organów publicznych lub na drzewa szybko rosnące pokrywa wyłącznie koszty założenia.

- Zakładanie systemów rolno-leśnych – art. 21.1.b) i art. 23.

Pomoc na mocy art. 21 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1305/2013 przydzielana jest prywatnym posiadaczom gruntów, gminom i ich stowarzyszeniom. Obejmuje ona koszty założenia i roczną premię na hektar w celu pokrycia kosztów utrzymania przez okres maksymalnie pięciu lat.

- Inwestycje zwiększające odporność ekosystemów leśnych i ich wartość dla środowiska – art. 21.1.d) i art. 25.

Wsparcia na mocy art. 21 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 1305/2013 udziela się osobom fizycznym, prywatnym i publicznym posiadaczom lasów i innym podmiotom prawa prywatnego oraz organom publicznym i ich stowarzyszeniom.

- Działania rolno-środowiskowo-klimatyczne – art. 28.

Państwa członkowskie udostępniają możliwość pozyskania wsparcia w ramach tego działania na całym swoim terytorium zgodnie ze swoimi krajowymi, regionalnymi lub lokalnymi szczególnymi potrzebami i priorytetami. Działanie to ma na celu zachowanie oraz propagowanie niezbędnych zmian w praktykach rolnych, które stanowią pozytywny wkład w środowisko i klimat. Jego włączenie do programów rozwoju obszarów wiejskich jest obowiązkowe na poziomie krajowym lub regionalnym.

Płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych udziela się rolnikom, grupom rolników lub grupom rolników i innych zarządców gruntów, którzy dobrowolnie podejmują się przeprowadzenia operacji obejmujących jedno lub większą liczbę zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych dotyczących gruntów rolnych, które mają zostać określone przez państwa

członkowskie, w tym dotyczących, ale nie tylko, użytków rolnych określonych w art. 2 niniejszego rozporządzenia. W należycie uzasadnionych przypadkach, aby osiągnąć cele środowiskowe płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne mogą być udzielane innym zarządcom gruntów lub grupom takich osób.

– Rolnictwo ekologiczne – art. 29.

Wsparcia w ramach tego działania udziela się na hektar użytków rolnych rolnikom lub grupom rolników, którzy dobrowolnie podejmują się konwersji lub utrzymania praktyk i metod rolnictwa ekologicznego określonych w rozporządzeniu nr 834/2007 i którzy są rolnikami aktywnymi zawodowo w rozumieniu art. 9 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013⁶².

– Płatności dla obszarów „Natura 2000” i płatności związane z ramową dyrektywą wodną – art. 30.

Pomoc w związku z realizacją tego środka udzielana jest w trybie rocznym, na hektar użytków rolnych lub na hektar lasu w celu rekompensowania beneficjentom dodatkowych kosztów i utraconych dochodów w wyniku niedogodności na danych obszarach, związanych z wdrażaniem dyrektyw 92/43/EWG⁶³ i 2009/147/WE⁶⁴ oraz ramowej dyrektywy wodnej⁶⁵. Przy obliczaniu płatności w ramach tego działania państwa członkowskie odliczają kwotę niezbędną w celu wykluczenia podwójnego finansowania praktyk, o których mowa w art. 43 rozporządzenia nr 1307/2013. Wsparcia udziela się rolnikom oraz prywatnym posiadaczom lasów i stowarzyszeniom prywatnych posiadaczy lasów. W należycie uzasadnionych przypadkach wsparcie może także być udzielane innym gospodarującym gruntami.

⁶² Art. 9 rozporządzenia nr 1307/2013 zawiera negatywną definicję rolnika aktywnego zawodowo, stanowiąc że: nie zalicza się do tej kategorii: osób fizycznych lub prawnych ani grup osób fizycznych lub prawnych, których użytki rolne obejmują głównie obszary utrzymujące się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy i które nie prowadzą na tych obszarach działań minimalnych określonych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. rozporządzenia nr 1307/2013 oraz osób fizycznych lub prawnych ani grup osób fizycznych lub prawnych, które administrują portami lotniczymi, wodociągami, stałymi terenami sportowymi i rekreacyjnymi, jak również świadczą usługi przewozu kolejowego lub usługi w zakresie obrotu nieruchomościami.

⁶³ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. Urz. UE L.

⁶⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. UE L 20/2010.

⁶⁵ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz. Urz. UE L 327/2000.

- Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami – art. 32.

Państwa członkowskie na podstawie ust. 2, 3 i 4 rozporządzenia nr 1305/2013 wyznaczają obszary kwalifikujące się do płatności przewidzianych w art. 31 analizowanego rozporządzenia w ramach następujących kategorii: obszary górskie; obszary inne niż obszary górskie, charakteryzujące się znaczącymi ograniczeniami naturalnymi; oraz inne obszary charakteryzujące się szczególnymi ograniczeniami.

- Usługi leśno-środowiskowo-klimatyczne oraz ochrona lasów – art. 34.

Wsparcia w ramach tego działania udziela się na hektar lasu publicznym i prywatnym posiadaczom lasów i innym podmiotom prawa prywatnego i organom publicznym oraz ich stowarzyszeniom dobrowolnie podejmującym się przeprowadzenia operacji obejmujących jedno lub większą liczbę zobowiązań leśno-środowiskowych i klimatycznych. W przypadku lasów będących własnością państwa wsparcie może zostać udzielone tylko jeśli organ zarządzający takim lasem jest podmiotem prywatnym lub gminą.

W przypadku gospodarstw leśnych powyżej określonego progu, który ma zostać ustalony przez państwa członkowskie w programach rozwoju obszarów wiejskich, wsparcie na mocy ust. 1 uzależnione jest od przedstawienia stosownych informacji z planu urządzenia lasu lub równoważnego instrumentu zgodnego ze zrównoważoną gospodarką leśną, jak określono na ministerialnej konferencji w sprawie ochrony lasów w Europie w 1993 r.

2. Inicjatywa strategiczna LEADER

Jeżeli chodzi o inicjatywę LEADER (z fr. *Liaison Entre Action de Développement de l'Économie Rurale* – Powiązania między Działaniami Rozwojowymi Gospodarki Wiejskiej), opisaną w art. 42–44 analizowanego rozporządzenia, to należy podkreślić, że to działanie zostało oparte na wcześniejszych doświadczeniach wspólnotowych, takich jak „LEADER I”, „LEADER II” i „LEADER +”. Podejście to wprowadziło innowacyjne możliwości rozwoju obszarów wiejskich poziomie lokalnym, zarządzanych za pośrednictwem tzw. Lokalnych Grup Działania (LGD). Prawodawca unijny zdecydował się powierzyć proces podejmowania decyzji i zarządzania projektami w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich społecznościom lokalnym lub organizacjom regionalnym funkcjonującym na danym terytorium z wielu powodów.

Do najważniejszych z nich należą, po pierwsze znajomość potrzeb i problemów danej społeczności wiejskiej przez jej mieszkańców, co pozwala skutecznie ukierunkować działania na osiągnięcie określonych celów, przy jednoczesnej

maksymalizacji i efektywności przedsięwziętych środków. Po drugie, realizacja środków przewidzianych w programach rozwoju obszarów wiejskich w tej właśnie formie, znacznie ułatwia osiągnięcie porozumienia między lokalnymi organizacjami a przedstawicielami interesów miejscowej społeczności. Po trzecie, przez podejmowanie niniejszych działań realizowane są kryteria decentralizacji i elastyczności w zarządzaniu organizacjami lokalnymi z perspektywy administracyjnej i finansowej, co znacznie ułatwia przyznanie im wsparcia w ramach funduszy pochodzących z polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Inicjatywa LEADER jest zasadniczo powiązana z założeniami nawiązującymi do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich i dywersyfikacji gospodarki wiejskiej, nie wykluczając jednak jej zastosowania do pozostałych działań przewidzianych w programach rozwoju obszarów wiejskich. Tak więc działania związane z szeroko rozumianą gospodarką wiejską powinny zostać realizowane przez takie strategie rozwoju lokalnego, jak inicjatywa LEADER, zarządzane przez Lokalne Grupy Działania, a w szerszej perspektywie w drodze programów rozwoju obszarów wiejskich. Warto podkreślić, że zgodnie z treścią motywu 31 rozporządzenia nr 1305/2013 „podejście LEADER do rozwoju lokalnego udowodniło swoją skuteczność we wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich poprzez pełne uwzględnienie wielosektorowych potrzeb w zakresie endogenicznego rozwoju obszarów wiejskich z zastosowaniem podejścia oddolnego. Z tego względu należy kontynuować stosowanie podejścia LEADER w przyszłości, a stosowanie tego podejścia powinno pozostać obowiązkowe dla programów rozwoju obszarów wiejskich na poziomie krajowym lub regionalnym”.

Warto mieć na uwadze, że Lokalne Grupy Działania oprócz własnych zadań i funkcji związanych z zastosowywaniem i realizacją strategii rozwoju lokalnego i zarządzania projektami rozwoju obszarów wiejskich, art. 42 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2017 przewiduje możliwość wykonywania przez nie dodatkowych zadań, powierzonych im przez instytucję zarządzającą lub agencję płatniczą. LGD otrzymują wsparcie na swoje działanie w ramach środków przewidzianych w art. 43 i 44 rozporządzenia nr 1305/2013. Tego rodzaju pomoc udzielana jest m.in. aby umożliwić partnerom na obszarach wiejskich, którzy jeszcze nie stosują LEADER, przetestowanie i przygotowanie do opracowania i wdrażania strategii rozwoju lokalnego. W takich sytuacjach przyznawane jest dofinansowanie na tzw. pakiet startowy LEADER⁶⁶. Wsparcie nie powinno być zależne od przedłożenia strategii rozwoju lokalnego. Tego rodzaju działania będą stanowiły podstawową formę pomocy na szkolenia dla grup, które nie wdrożyły strategii LEADER w poprzednim okresie (a więc w latach 2007–2013) oraz dla małych projektów pilotażowych. Wsparcie w ramach EFFROW jest możliwe do uzyskania na realizację projektów współpracy na terytorium danego państwa członkowskiego (współpraca międzyterytorialna) lub projektów współpracy między

⁶⁶ Motyw 33 rozporządzenia nr 1305/2013.

terytoriami w kilku państwach członkowskich lub z terytoriami w państwach trzecich (współpraca międzynarodowa). Oprócz innych lokalnych grup działania partnerami lokalnej grupy działania w ramach EFRROW może być: grupa lokalnych partnerów publicznych i prywatnych na obszarze wiejskim, która realizuje lokalną strategię rozwoju na terytorium Unii lub poza nim, a także grupa lokalnych partnerów publicznych i prywatnych na obszarze innym niż obszar wiejski, która realizuje lokalną strategię rozwoju⁶⁷.

Zastosowanie polityki rozwoju obszarów wiejskich na poziomie krajowym

W celu zapewnienia niezwłocznego uruchomienia i skutecznej realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich, wsparcie z EFRROW powinno opierać się na istnieniu solidnych ramowych warunków administracyjnych. Z tego względu państwa członkowskie powinny ocenić możliwość zastosowania i spełnienie pewnych uwarunkowań *ex ante*. Każde z państw członkowskich powinno przygotować krajowy program rozwoju obszarów wiejskich dla całego swojego terytorium albo zbiór programów regionalnych albo zarówno program krajowy, jak i zbiór programów regionalnych. W każdym z tych programów należy określić strategię osiągnięcia celów w odniesieniu do priorytetów unijnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz zestaw działań. Programowanie powinno być zgodne z priorytetami unijnymi w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, przy jednoczesnym dostosowaniu do kontekstu krajowego i uzupełnianiu innych obszarów polityki unijnej, w szczególności polityki rynku rolnego, polityki spójności oraz wspólnej polityki rybołówstwa. Państwa członkowskie, które decydują się na przygotowanie zbioru programów regionalnych, powinny również być w stanie opracować ramy krajowe – bez przydziału oddzielnych środków budżetowych – w celu ułatwienia międzyregionalnej koordynacji radzenia sobie z wyzwaniami ogólnokrajowymi⁶⁸.

Państwa członkowskie posiadające programy regionalne mogą również przedłożyć do zatwierdzenia zgodnie z art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013 krajową sieć zawierającą elementy wspólne dla tych programów regionalnych bez przydzielania oddzielnych środków budżetowych. Krajowe sieci poszczególnych państw członkowskich, posiadających programy regionalne, mogą również zawierać tabelę przedstawiającą, w podziale na regiony i lata, całkowity wkład EFRROW na rzecz danego państwa członkowskiego w całym okresie programowania⁶⁹.

Jeżeli chodzi o Hiszpanię, to na lata 2014–2020 został przewidziany Krajowy Program Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz siedemnaście programów regionalnych, koordynowanych przez krajowe ramy rozwoju obszarów wiejskich.

⁶⁷ Art. 44 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013.

⁶⁸ Motyw 7 rozporządzenia nr 1305/2013.

⁶⁹ Art. 6.3 rozporządzenia nr 1305/2013.

Decyzją z 13 lutego 2015 r. Komisja Europejska zatwierdziła Krajową Sieć Rozwoju Obszarów Wiejskich Hiszpanii (KSROW), które określają pewne wspólne elementy programu krajowego i programów regionalnych na lata 2014–2020 oraz zawierają rekomendacje i sugestie dla programów realizowanych przez hiszpańskie wspólnoty autonomiczne. Zgodnie z postanowieniami KSROW-u, jako jednostkę odpowiedzialną za koordynowanie działań poszczególnych urzędów związanych z realizacją polityki rozwoju obszarów wiejskich i zarządzanie programami zostało wybrane Ministerstwo Rolnictwa, Rybołówstwa, Żywności i Ochrony Środowiska, które realizuje swoje kompetencje w tym zakresie przy pomocy Generalnej Dyrekcji Rozwoju Obszarów Wiejskich i Polityki Leśnej.

W celu przeniesienia postanowień prawa Unii Europejskiej do prawa krajowego, ustawodawca hiszpański przyjął dekret królewski nr 1080 z 19 grudnia 2014 r.⁷⁰ ustanawiający system koordynacji organów zarządzających programami rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020. W świetle jego postanowień każdy z PROW-ów winien posiadać instytucję zarządzającą, odpowiedzialną za zarządzanie i realizację programu, wyraźnie oddzieloną od funkcji jakie pełnią agencje płatnicze i jednostki certyfikujące. Warto podkreślić, że w Hiszpanii powołany został także Komitet Koordynacyjny Instytucji Zarządzających, skupiający 18 regionalnych instytucji programami (jedna ministerialna i pozostałe poszczególnych wspólnot autonomicznych). Ponadto utworzony także został Krajowy Komitet Monitorujący⁷¹ koordynujący zastosowanie programów rozwoju obszarów wiejskich funkcjonujących na poziomie krajowym i na poziomie regionalnym, w zgodności z Krajową Siecią Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Należy podkreślić szczególną rolę tej ostatniej z wymienionych w poprzednim akapicie instytucji, której główne zadanie stanowi opracowywanie programów rozwoju obszarów wiejskich. Realizacja tego działania jest możliwa dzięki harmonijnemu rozwojowi prawodawstwa Unii Europejskiej i jego dostosowania do specyfiki danego regionu. KSROW przyczynia się w szczególności do uproszczenia procesu programowania przez: ustanawianie wspólnych elementów, które znajdują zastosowanie we wszystkich programach rozwoju obszarów wiejskich, unikania utraty środków uzyskiwanych z EFRROW, poprzez projektowanie odpowiednich mechanizmów umożliwiających sprawny transfer funduszy między poszczególnymi programami rozwoju obszarów wiejskich, ułatwiania harmonijnego stosowania poszczególnych aspektów procedury programowania. Ponadto KSROW zawiera wymogi minimalne dla podjęcia pewnych działań, które należy uwzględnić w regionalnych programach rozwoju obszarów wiejskich, a także ogólne warunki znajdujące zastosowanie do różnego rodzaju innych działań, realizowanych przez wspomniane programy.

Jeżeli chodzi o włączenie poszczególnych działań do Krajowej Sieci Rozwoju Obszarów Wiejskich, to *de facto* decydują o tym dwa czynniki. Jeden z nich stano-

⁷⁰ Hiszp. Dz. Urz. (BOE) nr 307/2014.

⁷¹ Wymagają tego postanowienia art. 73 rozporządzenia nr 1305/2013.

wi harmonizacja zastosowania poszczególnych działań. Zadaniem KSROW jest bowiem podejmowanie wszelkich działań przyczyniających się harmonijnego stosowania prawa unijnego w prawie krajowym w niezbędnym zakresie, przy poszanowaniu wspólnych celów Unii Europejskiej i Hiszpanii. Działania te są oczywiście podejmowane przy poszanowaniu kompetencji wspólnot autonomicznych i przy jednoczesnym umożliwieniu dostosowania postanowień PROW-ów do specyfiki poszczególnych regionów. Drugi z czynników stanowi istnienie porozumienie pomiędzy administracjami realizującymi politykę rozwoju obszarów wiejskich na szczeblu krajowym, jak i regionalnym. KSROW zawiera także postanowienia dotyczące wsparcia państwa w zakresie realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich, a także informacje podsumowujące wkład finansowego otrzymywany co roku z EFRROW na rzecz realizacji PROW-ów Hiszpanii.

Jeżeli chodzi o opracowywanie programów rozwoju obszarów wiejskich, to w lipcu 2013 r. odbyła się w Hiszpanii sektorowa konferencja dotycząca rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, podczas której zatwierdzono przygotowanie kolejnej edycji programów. Na konferencji reprezentowane były zarówno Centralna Administracja Państwa, jak i administracje poszczególnych wspólnot autonomicznych. Ustalono (co zostało już omówione w poprzednich akapitach), że funkcje jednostki zarządzającej programami rozwoju obszarów wiejskich w Hiszpanii pełni Ministerstwo Rolnictwa, Rybołówstwa, Żywności i Ochrony Środowiska przy pomocy Dyrekcji Generalnej Rozwoju Obszarów Wiejskich i Polityki Leśnej.

Prawodawca hiszpański przewidział również regulację dotyczącą pozyskiwania wsparcia na realizację projektów przewidzianych w programach rozwoju obszarów wiejskich. Zintegrowany system zarządzania i kontroli w postaci możliwości złożenia jednego wniosku rocznie w celu pozyskania omawianego wsparcia, został przewidziany w dekrete królewskim nr 1075 z 19 grudnia 2014 r., regulującym zastosowanie począwszy od 2015 r. płatności bezpośrednich dla rolnictwa i hodowli oraz innych możliwości pozyskiwania wsparcia⁷². System ten przewiduje możliwość złożenia w jednym dokumencie wniosków o przyznanie wszystkich rodzajów płatności, które możliwe są do uzyskania w ramach EFFROW. Należy podkreślić, że wspólnoty autonomiczne posiadają zintegrowany system zarządzania i kontroli. Administracja państwowa za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Gwarancji Rolnych gwarantuje jego funkcjonowanie.

Jeżeli chodzi o Krajowy Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, to został od przyjęty przez Komisję Europejską w maju 2015 r. Jego całkowity budżet wynosi 430 mln euro, z czego 238 mln euro pochodzi z EFFROW. KPROW jest kompatybilny z programami regionalnymi, przez co funkcjonuje koordynacja rozwoju obszarów wiejskich w Hiszpanii, z wyraźnie rozgraniczonymi pozio-

⁷² Hiszp. Dz. Urz. (BOE) nr 307/2014.

mami programowania. Program jednolity obejmuje działania o wymiarze ponadregionalnym, stanowiące przedmiot ogólnego zainteresowania i dlatego za jego zarządzanie odpowiedzialna jest administracja centralna. Środki w nim zawarte odnoszą się do regionalnych programów w takim zakresie, w jakim podejmowane są wspólne działania. Należy mieć na uwadze, że działania przewidziane w programie jednolitym i w programach regionalnych powinny być ze sobą spójne i komplementarne, tak aby w jak najsukuteczniejszy sposób realizować cele polityki rozwoju obszarów wiejskich.

W Krajowym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 zostały przewidziane następujące działania: wsparcie dla integracji spółdzielni rolniczych; tworzenie grup i organizacji produktów rolnych o zasięgu ponadregionalnym; finansowanie grup operacyjnych działających w interesie publicznym, inwestycje w prace związane z tworzeniem odpowiedniej infrastruktury wiejskiej; przekształcanie i modernizacja infrastruktury służącej do nawadniania funkcjonującej na terenach wiejskich. Program jednolity przewiduje również działania zmierzające do zapobiegania pożarom i przywracania stanu poprzedniego w przypadku pożarów lasów oraz przeprowadzanie inwestycji na rzecz ochrony i efektywnego wykorzystania zasobów genetycznych lasów zarządzanych przez Generalną Administrację Państwa.

Na zakończenie należy również podkreślić, że Krajowy Program Rozwoju Obszarów Wiejskich zawiera postanowienia dotyczące struktury i zarządzania Krajową Siecią Rozwoju Obszarów Wiejskich⁷³. Jeżeli chodzi o programy regionalne, to opracowywane są one zgodnie z polityką poszczególnych wspólnot autonomicznych i wytycznymi zawartymi w Krajowej Sieci Rozwoju Obszarów Wiejskich, zaś ich treść powinna być spójna i zgodna z programem jednolitym dla całego państwa.

Literatura

- Amat Llombart P., *La política y las ayudas al desarrollo rural en la PAC 2014–2020. Proceso de aplicación en España, en La nueva PAC 2014–2020*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia 2015.
- Burguillo Cuesta M., Del Río González P., *El marco conceptual del desarrollo sostenible a nivel local. Implicaciones para el desarrollo rural en la UE*, “Revista de economía, sociedad, turismo y medio ambiente – RESTMA” nr 3 2005.
- Bustillo Bolado R. O., Menedez Sebastian E.M., *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*, IUSTE, Madryt 2005.
- Colino Sueras J., *El desarrollo rural. Segundo Pilar de la PAC*, [w:] J.L. García Delgado, M.J. García Grande (red.), *Política Agraria Común: balance y perspectivas*, La Caixa – Colección Estudios Económicos nr 34, Madryt 2005.

⁷³ Art. 54 rozporządzenia nr 1305/2013.

- Cosials Ubach A. M., *La protección del medio ambiente a través de los fondos de desarrollo rural. El contrato global de explotación*, [w:] A. Sánchez Hernández (red.), *Estudios de Derecho Agrario*, Universidad de La Rioja, Logroño 2010.
- De Castro y Bravo, F., *El derecho agrario de España, en Escritos jurídicos del Profesor Federico de Castro*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España tom I, Madryt 1997.
- De La Cuesta Sáenz J. M^a., *La nueva PAC, las ayudas directas a los agricultores y el Desarrollo Sostenible del Medio Rural*, [w:] C. Carlos Vattier Fuenzalida, R. De Román Pérez, P. Amat Llombart (red.), *El Desarrollo Rural en la Política Agrícola Común 2014–2020*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra 2012.
- Fernández Torres J. R., *La política Agraria Común. Régimen Jurídico de la Agricultura europea y española*, Aranzadi, Navarra 2000.
- Gómez Barahona A., *La regulación del desarrollo rural*, [w:] J.M De la Cuétara, J.L. Martínez López-Muñiz, F.J. Villar Rojas (red.), *Derecho Administrativo y regulación económica* Liber Amicorum Gaspar Ariño Ortiz – La Ley, Madryt 2011.
- Hudault J., *Balance y perspectivas futuras del Desarrollo rural*, [w:] P. Amat Llombart (red.), *Derecho Agrario y alimentario español y de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Walencja 2007.
- Ibañez Angulo M., *Desarrollo sostenible. Un enfoque sistemático*, [w:] C. Carlos Vattier Fuenzalida, R. De Román Pérez, P. Amat Llombart (red.), *El desarrollo Rural en la Política Agrícola Común 2014–2020*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra 2012.
- Leguina Villa J., Sánchez Morón M., *Acción administrativa y desarrollo rural*, Tecnos, Madryt 1994.
- Lowe P. H., Murdoch J., WARD N., *Redes en el desarrollo rural. Más allá de los modelos exógenos y endógenos*, “Agricultura y Sociedad” nr 82, styczeń–kwiecień 1997.
- Mangas Martín A., Liñan Nogueiras D.J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Novena Edición, Tecnos, Madrid 2016.
- Muñoz Amor M. M., *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*, ed. Reus, Madryt 2017.
- Prieto Alvarez T., *Desarrollo rural y metodología LEADER; aspectos jurídicos*, ed. Aranzadi, Pampeluna 2013.
- Prieto Alvarez T., *Ayudas agrícolas nacionales en el derecho comunitario*, ed. Marcial Pons, Madryt 2001.
- Sánchez Hernández A., *El desarrollo rural en la legislación española*, “Rivista di diritto Agrario” nr 3/2004.
- Sánchez Hernández A., *La agricultura de conservación en la legislación española*, [w:] P. Amat Llombart (red.), *Derecho Agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*, Tirant lo Blanch, Walencja 2011.
- Sancho Comins J., Marínez Vega J., Martínez Lou, M^a. A., *Necesidad de un marco jurídico para el desarrollo rural en España*, CSIC, Madryt 2002.
- Valcárcel-Resalt G., *Bases del desarrollo local sustentable*, [w:] F. Rodríguez Gutiérrez (red.), *Manual de Desarrollo local* de Ediciones Trea, Gijón 1999.
- Van Gestel E., Micklitz H., Poiaras Maduro M., *Methodology in the new legal world*, EUI working paper 2016.
- Vattier Fuenzalida C., *Sistema y problemas del Desarrollo Rural*, [w:] C. Vattier Fuenzalida (red.), *El Desarrollo sostenible en el ámbito rural Cizur Menor*, Navarra 2009.

- Vattier Fuenzalida C., *Las nuevas medidas de Desarrollo rural*, [w:] C. Carlos Vattier Fuenzalida, R. De Román Pérez, P. Amat Llombart (red.), *El desarrollo Rural en la Política Agrícola Común 2014–2020*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra 2012.
- Vattier Fuenzalida C., *La política agrícola común y el desarrollo rural*, [w:] A. Sánchez Hernández (red.), *Principales novedades legislativas en el régimen jurídico de la actividad agraria*, Gobierno de La Rioja, Logroño 2007.
- Vattier Fuenzalida C., *El desarrollo rural hoy, del fracaso estatal a la nueva PAC*, “Diario La Ley” nr 7766/ 2011.
- Vieira Jimenez De Ontiveros E., *Desarrollo rural. Condicionalidad de las ayudas directas, en Tratado de derecho agrario*, [w:] E. Muñiz Espada, P. Amat Llombart (red.), *Tratado de Derecho Agrario*, Ed. La Ley, Madryt 2017.

Streszczenie

Obszary wiejskie stanowią 92% terytorium Unii Europejskiej (UE), produkują 45% wartości dodanej UE i generują 53% miejsc pracy. Pomimo dużej różnorodności sytuacji i kontekstów, dochód tych regionów na jednego mieszkańca jest zwykle niższy o jedną trzecią od średniej europejskiej, niski jest także poziom aktywności kobiet oraz gorzej rozwinięty sektor usług. Obszary wiejskie będą musiały także zmierzyć się w ciągu najbliższych lat z wyzwaniami w zakresie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, zrównoważonego rozwoju. Nowy okres programowania jest okazją do nakierowania na te właśnie cele wsparcia nowego Funduszu na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Interwencje sektorowe i terytorialne są niezbędne, aby sprostać tym wyzwaniom. EFRROW jest jednym z dwóch funduszy, które zapewniają środki na realizację Wspólnej Polityki Rolnej UE, w tym polityki rozwoju obszarów wiejskich. W jego ramach wspierane są cele strategii „Europa 2020” poprzez promocję rozwoju obszarów wiejskich w całej UE we współpracy z innymi inicjatywami w tym obszarze, co zapewnia skuteczne wykorzystanie unijnych pieniędzy. Zgodnie z dostępnymi danymi, budżet przyznany dla EFRROW w 2015 r. wynosił 99,3 mld euro. Przynajmniej 30% budżetu powinno zostać wykorzystane na ochronę środowiska i walkę ze zmianami klimatu, zaś 5% zarezerwowane jest na opracowywanie lokalnych strategii. Działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich mają niezwykle kompleksowy i złożony charakter. Dlatego celem niniejszego opracowania jest przybliżenie polityki rozwoju obszarów wiejskich w świetle prawa, które powołało do życia instytucję w postaci Wspólnej Polityki Rolnej – a więc prawa Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe

polityka rozwoju obszarów wiejskich, programy rozwoju obszarów wiejskich, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – EFRROW, inicjatywa LEADER

Abstract

Rural development policy in the light of European Union law

Rural regions account for 92 % of the territory of the European Union (EU). These regions generate 45 % of the EU's value added and provide 53 % of employment. Although the situation varies widely, in general income per inhabitant in these regions is around a third less than the European average, activity rates for women are low, and the service sector is less developed. Rural areas therefore face particular challenges as regards growth, jobs and sustainability in the coming years. The new programming period provides an opportunity to refocus support from the new rural development fund on these objectives. Facing these challenges will require sectoral and territorial assistance measures. The EAFRD is one of two funds providing money to implement the EU's common agricultural policy, including rural development programmes. This fund supports the goals of the Europe 2020 strategy by encouraging rural development throughout the EU, working alongside other initiatives in this area to ensure effective use of EU money. The EAFRD's budget was set at €99.3 billion in 2015. At least 30 % of this must be used for measures to protect the environment and combat climate change and 5 % is reserved for developing local strategies. Actions for the development of rural areas have a very complex status. Therefore, the aim of this study is to approximate the rural development policy in the light of law, which established the institution such as common agricultural policy – the European Union law.

Key words

rural development policy, Rural Development Programmes, European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD, LEADER initiative

Prof. José María de la Cuesta Sáenz

Uniwersytet w Burgos (Hiszpania)

Wydział Prawa

Przewodniczący Hiszpańskiego Stowarzyszenia Prawa Rolnego

Regulacja tematyki rozwoju obszarów wiejskich w hiszpańskim systemie prawnym

Wprowadzenie

Przeprowadzenie analizy statusu prawnego programów rozwoju obszarów w Hiszpanii należy poprzedzić poczynieniem kilku uwag odnoszących się do interpretacji wyrażenia „rozwoju obszarów wiejskich”, stanowiącego niewątpliwie kategorię wyjściową dla innych terminów i koncepcji związanych z omawianą tematyką. Z jednej bowiem strony pojęcie to definiuje się jako politykę mającą na celu poprawę struktur agrarnych, która we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej posiada długą historię i swoim zakresem obejmuje zagadnienia związane ze scalaniem gruntów rolnych, modernizacją gospodarstw rolnych, przechodzeniem rolników na emeryturę i przejmowaniem gospodarstw rolnych przez pokolenia tzw. nowej generacji producentów rolnych, czy też płatności rolnośrodowiskowych.

Z drugiej strony wskazuje się, że koncepcja rozwoju obszarów wiejskich wywodzi się w zapoczątkowanych w latach dziewięćdziesiątych XX wieku inicjatywach wspólnotowych, takich jak tzw. oś priorytetowa LEADER. Strategia ta charakteryzuje się zastosowaniem metodologii podejścia oddolnego i efektywności przekrojowej mających m.in. na celu: aktywizację społeczności wiejskich, wdrażanie lokalnych działań i inicjatyw podejmowanych w celu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (niezwiązanych wyłącznie z prowadzeniem i rozwijaniem działalności rolniczej), a także przewidzenie możliwości składania wniosków o udzielenie wsparcia finansowego, co składa się na część szerszej całości, jaką stanowi tzw. drugi filar Wspólnej Polityki Rolnej.

Wyróżnienie dwóch opisanych powyżej zakresów znaczeniowych pozwala na wyodrębnienie dwóch aspektów regulacji problematyki rozwoju obszarów wiejskich¹, które cechuje zastosowanie zróżnicowanych rodzajów norm prawnych oraz odmiennych podstaw prawnych ich zastosowania, jak i obowiązków które nakładają do zrealizowania na swoich odbiorców. Należy podkreślić, że sama koncepcja rozwoju obszarów wiejskich w ujęciu bardziej tradycyjnym jest już od bardzo dawna zakorzeniona w prawodawstwie państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym w hiszpańskim. Zwłaszcza w tym ostatnim porządku prawnym występuje stosunkowo duża liczba regulacji dotycząca omawianej problematyki. Rozdział VIII konstytucji Hiszpanii² pt. „O organizacji terytorialnej państwa” zawiera liczne postanowienia dotyczące wzajemnych relacji pomiędzy prawodawcą krajowym a prawodawcą regionalnym (hiszpańskie wspólnoty autonomiczne) w zakresie podziału kompetencji dotyczących stanowienia prawa dotyczącego szeroko pojętego rolnictwa.

Jeżeli chodzi z kolei o koncepcję rozwoju obszarów wiejskich z perspektywy podejścia LEADER, to należy stwierdzić że problematyce tej prawodawca poświęcił w regulacji niewiele miejsca, co sprzyja zjawisku dokonywania różnego rodzaju zmian treści programów rozwoju obszarów wiejskich przez upoważnione do tego organy administracji publicznej oraz tzw. lokalne grupy działania. Działalność tych ostatnich na obszarach wiejskich określana jest w literaturze przedmiotu jako „zinstytucjonalizowane” zarządzanie administracyjne, zaś najbardziej klasyczny przykład tego zjawiska stanowią tzw. kontrakty eksploatacji terytorialnej³. Należy podkreślić, że jeżeli chodzi o problematykę rozwoju obszarów wiejskich, to w tym zakresie obowiązuje prawodawstwo uchwalane niekiedy w znacznej rozpiętości czasowej od siebie. W hiszpańskim systemie prawnym, obowiązują regulacje przyjęte w okresie jeszcze sprzed wejścia w życie krajowej konstytucji. Tytułem przykładu należy wymienić ustawę nr 118 z 12 stycznia 1973 r. o reformie rolnej i rozwoju rolnym⁴ normującą zagadnienia związane z postępowaniami scaleniowymi gruntów rolnych, kształtowaniem hiszpańskiej struktury agrarnej obszarów, które nie zostały objęte bardziej przystającym do współczesnych czasów prawodawstwem przyjmowanym przez parlamenty hiszpańskich wspólnot autonomicznych. Ponadto na terytorium jednych wspólnot autonomicznych funkcjonują także normy prawne przyjęte jeszcze przed czasów przystąpienia Hiszpanii do Wspólnoty Europejskiej, a na innych przyjęto rozwiązania prawne z zakresu rozwoju obszarów wiejskich – jak chociażby we

¹ E. Vieira Jimenez Ontiveros dla opisanie omawianej tematyki użył określenia „nieuchwytna koncepcja rozwoju obszarów wiejskich” w monografii *Desarollo rural*, E. Muñoz Espada, P. Amat Llombart (red.), La ley 2017, Madryt, s. 917–919, w której przytoczył ponadto wiele definicji terminu „rozwoju obszarów wiejskich”.

² Konstytucja Hiszpanii z 29 grudnia 1978 r., Dz. Urz. Hiszp. „BOE” nr 311/1978 ze zm.

³ J. Sancho Comins, J. Martinez Vega, A. Martín Lou, *Necesidad de un marco jurídico para el desarrollo rural en España*, Monografias CSIC 2002, Madryt, 95 i nast.

⁴ Hiszp. Dz. Urz. (BOE) nr 30/1973.

wspólnocie autonomicznej Kastylii i Leon – gdzie przyjęto ustawę rolną nr 1 z 19 marca 2014 r., której postanowienia mają na skalę hiszpańską niezwykle innowacyjny i pionierski charakter⁵.

Na poziomie centralnym jednym z najważniejszych aktów regulujących tematykę rozwoju obszarów wiejskich stanowi ustawa nr 19 z 4 czerwca 1995 r. o modernizacji gospodarstw rolnych⁶. Należy podkreślić, że koncepcja rozwoju obszarów wiejskich przedstawiona w cytowanej ustawie znacznie różni się od późniejszych ujęć tej tematyki zawartych chociażby w rozporządzeniu UE nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r.⁷, w którym omawiana problematyka została zaprezentowana w różnorodny i kompleksowy sposób. Jeżeli w tym kontekście wymieni się również szereg innych regulacji prawnych przyjmowanych na poziomie centralnym oraz akty prawne uchwalane przez wspólnoty autonomiczne, to można dojść do konstatacji, że tematyka rozwoju obszarów wiejskich w hiszpańskim systemie prawnym jawi się jako rodzaj mozaiki składającej się z niemalże niezliczonej ilości elementów, których funkcjonowanie i wzajemne relacje pomaga wyznaczyć orzecznictwo z zakresu prawa cywilnego i administracyjnego.

W świetle poczynionych uwag, koncepcję rozwoju obszarów wiejskich⁸ można określić jako paradygmatyczny przykład owego „wielopoziomowego sprawowania rządów” tzw. nowego prawa Unii Europejskiej, w którym różnice między prawem publicznym a prawem prywatnym oraz tzw. *hard law* i *soft law* zatarły się tak bardzo, że stały się niemalże niewidoczne. W tym kontekście należy wspomnieć, że zadaniem prawników – a zwłaszcza prawników-agrarystów – jest zaprezentowanie takich narzędzi interpretacyjnych, które pozwoliłyby określić status prawny programów rozwoju obszarów wiejskich w Hiszpanii, co przyczyniłoby się do realizacji naczelnej zasady państwa prawa, jaką stanowi konieczność zapewnienia i utrzymania bezpieczeństwa prawnego jako środka przeciwdziałania arbitralności i uznaniowości.

Aktualna regulacja tematyki rozwoju obszarów wiejskich w Hiszpanii

Sformułowana w 1999 r. koncepcja rozwoju obszarów wiejskich, mimo że obejmuje swoim zakresem podejmowane od dłuższego czasu działania prawne na rzecz przeprowadzenia reformy rolnictwa i modernizacji struktur agrarnych,

⁵ Hiszp. Dz. Urz. (BOE) nr 55/2014. Czwarty rozdział ustawy (art. 17–20) został poświęcony podstawowy zagadnieniom z zakresu rozwoju obszarów wiejskich.

⁶ Hiszp. Dz. Urz. (BOE) nr 159/1995.

⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Dz. Urz. UE L 160/1999.

⁸ R. Van Gestel, H. Micklitz, M. Poiars Maduro, *Methodology in the new legal world*, EUI Working paper, 2016.

wciąż stanowi poważny problem z perspektywy normatywnej systematyzacji. W praktyce bowiem niewiele norm prawnych mieści się w zakresie tego terminu. Dzieje się tak bowiem tradycyjne ujęcie prawa rolnego zakłada rozdzielnie podmiotów stosunków agrarnych (rolnika, przedsiębiorcy rolnego) od elementu podstawowego, który umożliwia im prowadzenie działalności (nieruchomość rolna, gospodarstwo rolne). Tego rodzaju przejście ze stosunków agrarnych na stosunki wiejskie stanowi poważny problem dla zastosowania prawodawstwa zarówno krajowego jak i hiszpańskich wspólnot autonomicznych.

Próbie uporządkowania i usystematyzowania regulacji z tego zakresu podjęła Państwowa Agencja Dziennika Urzędowego Hiszpanii⁹ poprzez publikację sektorowego zbioru aktów prawnych w postaci tzw. Kodeksu prawa rolnego¹⁰. Rozdział XVIII kodeksu (tekst jednolity z 2015 r.) został poświęcony aktom prawnym regulującym tematykę rozwoju obszarów wiejskich (strony od 1787 do 1937). Zostały w nim zawarte jedynie dwie ustawy obowiązujące na szczeblu centralnym, w postaci ustawy nr 45 z 13 grudnia 2007 r. o zrównoważonym rozwoju rolnym¹¹ oraz ustawy nr 29/1982 z 30 czerwca 1982 r. o rolnictwie na obszarach górskich¹², oraz trzy ustawy o charakterze podustawowym, takie jak: dekret królewski nr 828 z 23 maja 2008 r., regulujący skład, cele i zasady funkcjonowania Międzyresortowej Komisji ds. Środowiska Wiejskiego¹³, dekret królewski nr 1336 z 3 października 2011 r. regulujący kontrakty terytorialne jako instrumenty promowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich¹⁴ i dekret królewski nr 1080 z 20 grudnia 2014 r. ustanawiający system koordynacji dla organów zarządzających programami rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020¹⁵.

Należy podkreślić, że omawiana tematyka została w hiszpańskim systemie prawnym unormowana co do zasady za pomocą licznych aktów prawnych na poziomie centralnym (zawierających w większości postanowienia prawa materialnego), regulujących podejmowanie publicznych i prywatnych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, jak i na poziomie regionalnym. Wspólnoty autonomiczne w większości uregulowały we własnym zakresie zagadnienia takie jak reforma rolna i rozwój rolnictwa czy też modernizacja gospodarstw

⁹ *La Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (AEBOE)* jest jedną z państwowych agencji wykonawczych zajmujących się edycją, drukiem, publikacją oraz rozpowszechnianiem Państwowego Dziennika Urzędowego (*BOE*) i Dziennika Urzędowego Rejestru Handlowego jak również zarządzaniem wersjami elektronicznymi tych publikatorów. Została utworzona dekretem królewskim nr 1495 z 13 listopada 2007 r., Hiszp. Dz. Urz. (BOE) nr 272/2007.

¹⁰ Inicjatorem opublikowania tego zbioru aktów prawnych zawierających prawodawstwo uchwalone zarówno na szczeblu centralnym jak i regionalnym, regulującego najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa rolnego był D. Manuel Tuero Secades.

¹¹ Hiszp. Dz. Urz. (BOE) nr 299/2007.

¹² Hiszp. Dz. Urz. (BOE) nr 164/1982.

¹³ Hiszp. Dz. Urz. (BOE) nr 126/2008.

¹⁴ Hiszp. Dz. Urz. (BOE) nr 239/2011.

¹⁵ Hiszp. Dz. Urz. (BOE) nr 307/2014.

rolnych, a więc kwestie które składają się na główne cele zrównoważonego rozwoju środowiska wiejskiego.

W tym kontekście warto zauważyć, że akty prawa Unii Europejskiej, takie jak rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)¹⁶ oraz rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego¹⁷ sukcesywnie i dogłębnie zmodyfikowały system prawny rozwoju obszarów wiejskich, składający się na tzw. II filar WPR.

W rezultacie kompetencje państw członkowskich w tym zakresie zostały znacznie ograniczone na rzecz struktur regionalnych, co znalazło wyraz w postanowieniach hiszpańskiej konstytucji. W świetle bowiem art. 148 ust. 1 ustawy zasadniczej, wspólnoty autonomiczne zyskały uprawnienia do przejęcia kompetencji z zakresu: planowania przestrzennego, urbanistyki i spraw mieszkaniowych (pkt 3), rolnictwa i hodowli – zgodnie z ogólnym ustrojem gospodarki (pkt 7), lasów i użytków leśnych (pkt 8), uprawnień w zakresie ochrony środowiska naturalnego (pkt 9), projektowania, budowy i eksploatacji urządzeń napędzanych wodą, kanałów i systemów nawadniania służących interesom wspólnoty autonomicznej (pkt 10), rybołówstwa na wodach wewnętrznych, połowu skorupiaków, gospodarki wodnej (pkt 11), pod warunkiem zawarcia tych wszystkich kompetencji we własnym statutach autonomicznych.

Tego rodzaju dystrybucja uprawnień przyczynia się do znacznego utrudnienia działań państwa w zakresie stanowienia prawa regulującego problematykę rozwoju obszarów wiejskich. Dla władzy centralnej została jednakże zarezerwowana kompetencja z zakresu stanowienia prawa dotyczącego „ogólnej koordynacji ustroju państwa”, która jest realizowana jedynie poprzez dekret królewski nr 1080 z 19 grudnia 2014 r. ustanawiający system prawny koordynacji organów zarządzających programami rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 oraz poprzez rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)¹⁸, ustanawiające nowe ramy prawne omawianej problematyki, opisanej w ramach niniejszego opracowania przez profesora Ángela Sáncheza Hernándezza.

¹⁶ Dz. Urz. UE L nr 277/2005.

¹⁷ Dz. Urz. UE L nr 347/320.

¹⁸ Dz. Urz. UE L 347/2013.

Podstawowe założenia programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020.

Aktualna regulacja problematyki rozwoju obszarów wiejskich zawiera istotne różnice w porównaniu do programu realizowanego w latach 2007–2013¹⁹. Główne cele polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 stanowią: poprawienie podejścia strategicznego w celu dalszego rozwijania programów rozwoju obszarów wiejskich i ustanowienie wspólnych ram strategicznych (WRS) oraz umów partnerstwa, wzmocnienie rodzajów działań podejmowanych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, uproszczenie zasad i próba maksymalnego zmniejszenia obciążeń o charakterze administracyjnym, ściśle powiązanie polityki rozwoju obszarów wiejskich z Europejskimi Funduszami Strukturalnymi i Inwestycyjnymi (EFSI), stanowiące podstawowe ramy regulacyjne rozporządzenia UE nr 1303/2013.

Aby je zrealizować, omawiana polityka została oparta na sześciu priorytetach²⁰ (które następnie mają docelowo być realizowane i rozwijane w ramach krajowych sieci programów rozwoju obszarów wiejskich) mających na celu: ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie i leśnictwie oraz na obszarach wiejskich, zwiększanie rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach i zrównoważonego zarządzania lasami, wspieranie organizacji łańcucha żywnościowego, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, dobrostanu zwierząt oraz zarządzania ryzykiem w rolnictwie, odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów związanych z rolnictwem i leśnictwem, promowanie efektywnego gospodarowania zasobami i wspieranie przechodzenia w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym na gospodarke niskoemisyjną i odporną na zmiany klimatu, a także promowanie włączenia społecznego, zmniejszania ubóstwa oraz rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Warto podkreślić, że w hiszpańskim programie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 zostały przewidziane następujące działania: usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i zastępstw, rolno-środowiskowo-klimatyczne, rolno-ekologiczne, podejmowane na obszarach z naturalnymi ograniczeniami i innymi szczególnymi ograniczeniami, leśne, inwestycje mające na celu modernizację gospodarstw rolnych, związane z rozbudową publicznej

¹⁹ Główne cele PROW na lata 2013–2020 stanowiły: 1) poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, 2) poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich, 3) poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej.

²⁰ G. Ragonneau, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Parlament Europejski 2016, Bruksela; autor omawia instytucje w ramach II filaru WPR. Więcej na ten temat: P. Amat Llombart, *La política y las ayudas al desarrollo rural en la PAC 2014–2020. Proceso de aplicación en España*, w: P. Amat Llombart, E. Muñoz Espada (red.), *La nueva PAC 2014–2020*, Universitat Politècnica 2015, Walencja, s. 177–228.

infrastruktury nawadniającej, polegające na przetwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu produktów rolnych, ułatwianiu zmiany generacji w rolnictwie i tworzeniu miejsc pracy dla tzw. młodych rolników, innowacyjne, w ramach podejścia LEADER²¹. Takie określenie priorytetów krajowej polityki rozwoju obszarów wiejskich pozwala zauważyć, że ich wprowadzanie w życie łączy ze sobą instytucje pierwszego i drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej. Działania polegające bowiem na przetwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu produktów rolno-spożywczych a także na udzielaniu wsparcia dla obszarów z naturalnymi ograniczeniami i innymi szczególnymi ograniczeniami są ściśle powiązane z dostępem do rynków. Problemy związane z wprowadzaniem polityki rozwoju obszarów wiejskich w praktyce związane są ze swoistością hiszpańskiego systemu legislacyjnego, przejawiającą się m.in. przez konstytucyjnie przyznane (rozdział VIII) uprawnienia hiszpańskich wspólnot autonomicznych (zawarte w ich statutach autonomicznych) oraz jego powiązania z prawem Unii Europejskiej.

Prawna problematyka aktualnego modelu rozwoju obszarów wiejskich w Hiszpanii

Zastosowanie unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich na terytorium Hiszpanii – mając na uwadze uprawnienia wspólnot autonomicznych i ogólną organizacją terytorialną kraju ustanowioną w tytule VIII ustawy zasadniczej – prowadzi do występowania w praktyce pewnych sytuacji problemowych. Aby w sposób precyzyjny i prawidłowy omówić tego rodzaju relacje, dalsze rozważania należy poprzedzić odwołaniem się do hiszpańskiego systemu źródeł prawa.

System źródeł prawa a rozwój obszarów wiejskich

1. Zasada legalności, publikacji, pewności prawnej oraz hierarchii normatywnej i nieretroaktywności prawa państwowego

W ust. 1 i 3 art. 9 konstytucji Hiszpanii została ustanowiona zasada legalności, która wyraża się w tym, że „obywatele i władze publiczne podlegają Konstytucji i wszystkim pozostałym przepisom prawnym. Konstytucja gwarantuje zasadę legalności, hierarchiczność przepisów prawnych i ich publikację, niedziałanie wstecz przepisów prawnych niekorzystnych dla praw jednostki lub je ograniczających, bezpieczeństwo prawne, odpowiedzialność i zakaz arbitralnych działań władz publicznych.”. Problematyka zagwarantowania publikacji norm prawnych stanowi pierwszy wątek problemowy związany z zastosowaniem

²¹ Hiszpański Program Rozwoju Obszarów Wiejskich został przyjęty decyzją Komisji 26 maja 2015 r. (poprawki zatwierdzono w styczniu i sierpniu 2016).

postanowień unijnej polityki rolnej z zakresu rozwoju obszarów wiejskich, który można zaklasyfikować jako pierwsze z działań wymienionych w hiszpańskim PROW-ie na lata 2014–2020, a więc doradztwo w rolnictwie. Środek ten, został po raz pierwszy przewidziany w rozporządzeniu UE nr 1782/2003 z 29 sierpnia 2003 r.²² i został sfinansowany środkami pochodzącymi z EFRROW na podstawie rozporządzenia UE nr 1698/2005²³. W Hiszpanii, działanie to zostało wprowadzone do krajowego porządku prawnego dekretem królewskim nr 520 z 28 kwietnia 2006 r., którym ustanawia się jednostki świadczące usługi doradztwa gospodarstwom rolnym²⁴ zwany dalej „dekretom królewskim nr 520”. Warto podkreślić, że po formalnym wprowadzeniu tego działania do programów rozwoju obszarów wiejskich, dekret królewski nr 520 został zastąpiony dekretem królewskim nr 108 z 5 lutego 2010 r. modyfikującym inne dekryty królewskie w dziedzinie rolnictwa i przemysłu rolnego²⁵, ponieważ przepisy prawne hiszpańskiego programu rozwoju obszarów wiejskich nie przewidywały możliwości usunięcia tego aktu prawnego we własnym zakresie.

Mając na uwadze treść omawianego artykułu 9 pkt 3 hiszpańskiej konstytucji należałoby również rozważyć kwestię, czy PRROW spełnia wymogi publikacyjne, o których mowa w omawianym artykule? Co do zasady bowiem programu rozwoju obszarów wiejskich jako dokumentu prawa unijnego i instrumentu realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich nie podlega publikacji w hiszpańskim Dzienniku Urzędowym „BOE”. Mimo, że konstytucja hiszpańska nie zawiera postanowień dotyczących jego publikacji, prawodawca krajowy w praktyce uznał jednak za konieczne publikowanie w dzienniku urzędowym wszelkiego rodzaju aktów prawnych – nie wyłączając z tego katalogu umów międzynarodowych – które zgodnie z postanowieniami art. 1.5 i 2.1. hiszpańskiego kodeksu cywilnego²⁶ określają moment wejścia ich postanowień w życie, wskazując okres *vacatio legis* lub jego nie wskazując.

W rezultacie, nasuwa się zatem pytanie, czy instrument prawny w postaci hiszpańskiego programu rozwoju obszarów wiejskich, czy też programy rozwoju obszarów wiejskich wspólnot autonomicznych, które nie zostały opublikowane w „BOE”, zarówno w wersji oryginalnej, jak i w późniejszych wersjach, spełniają wymogi dotyczące publikacji norm prawnych, które opierają się na zasadach bezpieczeństwa prawnego i nieretroaktywności? Odpowiedź na tak

²² Rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników, Dz. Urz. UE L 141/2004.

²³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 277/2005.

²⁴ Hiszp. Dz. Urz. BOE nr 102/2006.

²⁵ Hiszp. Dz. Urz. BOE nr 33/2010.

²⁶ Hiszp. Dz. Urz. BOE nr 206/1889 ze zm.

sformułowane pytanie jest niewątpliwie negatywna i stanowi element rzeczywistości prawnej, który należałoby zmienić.

Podobne problemy związane są ze stosowaniem przepisów proceduralnych organów administracji publicznej. Dorobek doktryny, w tym monografie i podręczniki nie zawierają informacji dotyczących zagadnień z zakresu publikacji norm prawnych – piśmiennictwo nie zajęło stanowiska w tej kwestii. Przykładem najlepiej ilustrującym tę sytuację jest problematyka związana z podejściem LEADER, które stanowi ostatnie z działań przewidzianych w krajowym programie rozwoju obszarów wiejskich. W praktyce występują bowiem sytuacje, w których działania podejmowane przez Komisję Europejską (której inicjatywie zawdzięczamy funkcjonowanie podejścia LEADER), zostały transponowane do hiszpańskiego porządku prawnego, tak jak to nastąpiło w stosunku do norm prawa materialnego i formalnego dekretu królewskiego nr 2 z 11 stycznia 2002 r., zwany dalej dekretem królewskim nr 2²⁷. Akt ten, z jednej strony nie został jak do tej pory w sposób wyraźny i jednoznaczny usunięty z systemu, z drugiej zaś strony dekret ten ustanowił normy prawne o charakterze podstawowym i ogólnym, które nie mogą zostać uchylone przez prawodawstwo hiszpańskich wspólnot autonomicznych. Wspomniany dekret królewski nr 2 stanowił punkt odniesienia w zakresie zastosowania metodologii LEADER (podejście PRODER stanowi specyficzną hiszpańską linię alternatywną), ale i pełni funkcję objaśniająco-informacyjną co do statusu prawnego lokalnych grup działania jako jednostek stowarzyszeniowych jak i ich roli jako beneficjentów systemu wsparcia²⁸.

Jeżeli chodzi o prawo ustanawiane przez hiszpańskie wspólnoty autonomiczne, to na szczeblu regionalnym przyjęte zostało obszerne prawodawstwo regulujące problematykę rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, które publikowane jest zarówno w dzienniku urzędowym na szczeblu centralnym, jak i w dziennikach urzędowych właściwej wspólnoty autonomicznej. Jednak w kwestii stanowienia norm prawnych o charakterze generalnym z zakresu problematyki rozwoju obszarów wiejskich (równoważnych z zarządzeniami ministerialnymi), należy zwrócić uwagę że jedynym źródłem informacji o ich wejściu w życie stanowi dziennik urzędowy funkcjonujący na szczeblu centralnym, co przyczynia się do nawarstwienia problemu przestrzegania artykułu 9 konstytucji Hiszpanii w związku z art. 2 kodeksu cywilnego, w takim zakresie w jakim wpływają na relacje z prawem prywatnym.

Na zakończenie tej części rozważań należy odnieść się do sytuacji konkurencyjności regulacji na poziomie centralnym i na poziomie regionalnym (wspólnot autonomicznych). Rozwiązania tej sytuacji nie należy szukać w systemie normatywnej hierarchii źródeł prawa, lecz poprzez zastosowanie ustanowionej przez konstytucję zasady kompetencji, stanowiącej że pierwszeństwo zastosowania

²⁷ Hiszp. Dz. Urz. (BOE) nr 296/20002.

²⁸ Więcej na ten temat: T. Prieto Alvarez, *Desarrollo rural y metodología LEADER. Análisis jurídico*, Aranzadi 2013, Pampeluna, s. 38–41.

przed normą państwową zyskuje ta norma prawna, która została przez wspólnoty autonomiczne zawarta do ich statutów o autonomii²⁹.

2. Prawo zwyczajowe?

Prawo zwyczajowe zostało uznane jako uzupełniające źródło prawa w artykule 1 kodeksu cywilnego i taka jego kwalifikacja jest aktualna z perspektywy tradycyjnego prawa rolnego, z zastrzeżeniem, że jego stosowanie w praktyce nie powinno prowadzić do wystąpienia niekorzystnych zjawisk³⁰. Aby określić jednak współczesną rolę prawa zwyczajowego, należy odwołać się do współczesnych regulacji, na czele z prawem Unii Europejskiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że nie występują albo występują w niezwykle ograniczonym zakresie zwyczaje, które można by rozpatrywać w kategorii źródeł prawa. Obecnie do tej kategorii można zaliczyć wyłącznie prawo pisane, które nie jest jednak wyłącznie identyfikowane z normami prawnymi.

3. Orzecznictwo

W przeciwieństwie do prawa zwyczajowego, dorobek orzecznictwa nie jest kwalifikowany jako źródło hiszpańskiego porządku prawnego. Jednakże art. 1 ust. 6 kodeksu cywilnego stanowi, że: „Orzecznictwo uzupełnia porządek prawny o poglądy doktryny, które są stosowane w sposób powtarzalny przez Sąd Najwyższy podczas procesu interpretowania oraz podejmowania prób zastosowania prawa stanowionego, prawa zwyczajowego i ogólnych zasad prawa”, co niewątpliwie podkreśla jego ważną rolę w praktyce, zwłaszcza w zakresie kształtowania postaw podmiotów funkcjonujących w obrocie prawnym. Należy mieć jednak na uwadze doniosłą rolę jurysprudencji dla omawianej problematyki, bowiem w stosunku niektórych zagadnień w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich – takie jak podejście LEADER – ciężko jest określić chociażby właściwą jurysdykcję³¹. Duża częstotliwość zmian prawodawstwa w tej materii, znacznie utrudnia jednakże wypracowanie jednolitej linii orzeczniczej.

Jednakże zasadnicza większość zdarzeń prawnych generowanych przez politykę rozwoju obszarów wiejskich stanowią przykłady zastosowania gałęzi

²⁹ Art. 148 i 149 Konstytucji Hiszpanii określają relację pomiędzy prawodawstwem ustanowionym przez władzę centralną i prawodawstwem wydanym przez wspólnoty autonomiczne. Art. 149 zawiera katalog kompetencji wyłącznych państwa, zastrzeżonych jedynie dla władzy centralnej. Z kolei art. 148 wymienia katalog kompetencji, które mogą regulować wspólnoty autonomiczne we własnym zakresie o ile uprawnienia te uprzednio zostaną zawarte w statutach autonomicznych poszczególnych wspólnot. Warto podkreślić, że jeżeli chodzi o rolnictwo, to art. 148 ust. 1 pkt 7 nadaje strukturom regionalnym uprawnienia do regulacji problematyki z zakresu rolnictwa i hodowli, „zgodnie z ogólnym ustrojem gospodarki”. Oznacza to, że określenie ogólnych podstaw prawnego funkcjonowania rolnictwa w Hiszpanii stanowi kompetencję władzy centralnej.

³⁰ Zob. F. de Castro, *El derecho agrario de España: notas para su estudio*, Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España 1997, t. I, Madryt, s. 725 i 726.

³¹ T. Prieto Alvarez, op. cit., s. 40.

prawa administracyjnego, a konkretnie postępowania sporno-administracyjnego. W praktyce bowiem kwestie sporne powstają najczęściej w wyniku działalności pomocowej świadczonej przez administrację publiczną, czyli sprawami z zakresu pomocy publicznej³². Podobnie są regulowane zagadnienia związane z technikami umownymi. W ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich znajduje się wiele centrali, bowiem oprócz „umów stowarzyszeniowych”, w ramach omawianej problematyki funkcjonują umowy zawierane przez lokalne grupy działania z reprezentantami administracji publicznej, dotyczące finansowania podlegającego przepisom prawa zamówień publicznych. W tym kontekście należy wymienić wyrok Izby Sporno-Administracyjnej Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości Kastylii i Leon nr 2664 z 18 listopada 2015 r.³³, który umożliwił zastosowanie dekretu królewskiego nr 3 z 14 listopada 2011 r.³⁴ zatwierdzającego tekst zreformowanej ustawy o zamówieniach publicznych do umowy zawartej pomiędzy Radą Rolnictwa Zarządu Kastylii i Leon i pewną liczbą lokalnych grup działania (LGD).

Taka sama sytuacja znajduje zastosowanie w stosunku do kontraktów terytorialnych, regulowanych na poziomie państwowym dekretem królewskim nr 1336/2011³⁵ i ustawami autonomicznymi w różnych wspólnotach autonomicznych. Wypełnianie ich postanowień, jak i brak ich wypełnienia, a także ich interpretacja podlega przepisom postępowania administracyjnego, a kontrola sądowa podlega jurysdykcji sporno-administracyjnej. Mniej oczywista wydaje się kwestia określenia relacji pomiędzy lokalnymi grupami działań a ich członkami – inspiratorami projektów finansowych.

W praktyce bowiem, jeżeli dany podmiot zostanie uznany za beneficjenta pomocy LGD, która zostanie przekazana członkowi założycielowi, to taki związek pomiędzy lokalną grupą działania i jej członkiem będzie stanowił przykład zastosowania prawa prywatnego, co wydaje się być zgodne z filozofią rozwoju podejścia LEADER. W takim przypadku właściwą jurysdykcję będzie stanowił sądownictwo cywilne. Jeżeli jednak beneficjentem pomocy zostanie członek-inspirator będący ostatecznym jej odbiorcą, zastosowanie znajdą przepisy dotyczące pomocy publicznej.

Podsumowując z pewną dozą niepewności można przychylić się do stanowiska, kwalifikującego lokalne grupy działania jako jednostki współpracujące z administracją publiczną³⁶, do których funkcjonowania znajdują zastosowanie przepisy z zakresu kontroli administracyjnej i sądowej miejsca przeznaczenia pomocy, zgodnie z obowiązującym prawem dotyczącym udzielania subwencji danej wspólnocie autonomicznej oraz regulującym procedurę zwrotu pomocy.

³² T. Prieto Alvarez, op. cit., s. 97.

³³ Nr wyroku: 2649/201, nr repozytorium: 268/2014, <<https://www.iberley.es>> (dostęp: wrzesień 2017).

³⁴ Hiszp. Dz. Urz. (BOE) nr 276/2011.

³⁵ Hiszp. Dz. Urz. (BOE) nr 239/2011.

³⁶ T. Prieto Alvarez, op. cit., s. 208.

Uwagi podsumowujące i propozycje

1. Aspekty finansowe

Podstawowy problem polityki rozwoju obszarów wiejskich paradoksalnie nie wynika z jej kompleksowej, rozproszonej i wielopoziomowej regulacji prawnej, ale z pomocowego charakteru jej działań, uzależnionych od innych aspektów Wspólnej Polityki Rolnej. W tym kontekście należy wspomnieć, że ważna niegdyś „zasada solidarności finansowej” – mocna strona WPR od czasu założenia EWG – oznaczająca nie więcej i nie mniej niż finansowanie podejmowanych w ramach niej działań wyłącznie środkami unijnymi, nigdy nie znalazła zastosowania do polityki społeczno-strukturalnej. Ten brak zastosowania polegał na tym, że dawna regulacja polityki rozwoju obszarów wiejskich została naznaczona koniecznością konkurencyjności funduszy unijnych z współfinansowaniem wywodzącym się z budżetów państw członkowskich Unii Europejskiej, a więc sytuacją która utrzymywała się aż do powołania w 2005 r. Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Tego rodzaju współfinansowanie w przypadku Hiszpanii pochodzi częściowo z budżetu ogólnego państwa, a częściowo z budżetów wspólnot autonomicznych i kwestia ta nie uległa zmianie podczas reformy WPR w 2013 r. W tym kontekście wydaje się zaskakujące, że polityka rozwoju obszarów wiejskich, składająca się na tzw. II filar Wspólnej Polityki Rolnej podlegała pewnym ograniczeniom budżetowym, które wynikały z konieczności zrównoważenia hiszpańskich rachunków publicznych, szczególnie od 2012 r.

Nowa polityka rozwoju obszarów wiejskich pozwoliła skoordynować w większym stopniu działania podejmowane w ramach pierwszego i drugiego filaru WPR. Pozwoliło to przykładowo doprowadzić do zniesienia kwot cukrowych i do niskich cen tego surowca na rynku. W rezultacie wspólnoty autonomiczne, które przeznaczyły znaczną część produkcji rolnej pod uprawę buraka cukrowego – z uwagi na trudną sytuację – przeznaczyły część swojego budżetu na subwencje związane z uprawą rolno-przemysłową w formie pięcioletnich kontraktów. Stanowi to przykład pojawienia się nowych sytuacji faktycznych związanych z funkcjonowaniem nowej polityki rozwoju obszarów wiejskich w stosunku do pierwszego filaru WPR, co skutkowało trudnościami ze zwiększeniem środków finansowych przeznaczanych na tego rodzaju rozwój, a także przyczyniło się do formułowania głosów krytycznych postulujących zdystansowanie rozwoju lokalnego od kompetencji rolniczych na wszystkich poziomach.

2. Aspekty prawne

W publikacji zarysowano pewne problemy prawne, które wywierają wpływ na problematykę pewności prawa. W mojej opinii opracowanie kompleksowego i jednolitego systemu publikacji aktów prawnych regulujących problematykę programów rozwoju obszarów wiejskich powinno przyczynić się do rozwiązania

części z nich. Inne wątki problemowe dotyczą zagadnień związanych ze strategią LEADER i wydają się możliwe do rozwiązania poprzez podejmowanie odpowiednich działań przez administrację, która winna zagwarantować niezakłócone funkcjonowanie podejścia LEADER, które odniosło tak wiele sukcesów w zakresie realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich.

3. Aspekty związane z zarządzaniem programami rozwoju obszarów wiejskich

Maksymalizacja efektów Wspólnej Polityki Rolnej w dobie kryzysu może się wydawać utopią, ale nie należy przestawać nad prowadzeniem dalszych badań nad tą dziedziną, jako wskazówki do doskonalenia i osiągnięcia jak najlepszych efektów synergii. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na badania prowadzone nad omawianą tematyką w różnego rodzaju interdyscyplinarnych szkołach technicznych, a także na niezwykle ciekawe prace doktorskie zawierające interesujące propozycje rozwoju PROW-ów w przyszłości³⁷.

Literatura

- Amat Llombart P., *La política y las ayudas al desarrollo rural en la PAC 2014–2020. Proceso de aplicación en España*, w: P. Amat Llombart, E. Muñiz Espada (red.), *La nueva PAC 2014–2020*, Universitat Politècnica, Walencja 2015.
- De Castro F., *El derecho agrario de España: notas para su estudio*, Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Madryt 1997, t. I.
- Jimenez Ontiveros V., *Desarrollo rural*, w: E. Muñiz Espada, P. Amat Llombart (red.), *La ley Madryt 2017*.
- Prieto Alvarez T., *Desarrollo rural y metodología LEADER. Análisis jurídico*, Aranzadi, Pampeluna 2013.
- Ragoneau G., *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Parlament Europejski Bruksela 2016.
- Sancho Comins J., Martinez Vega J., Martín Lou A., *Necesidad de un marco jurídico para el desarrollo rural en España*, Monografías CSIC, Madryt 2002.
- Van Gestel R., Micklitz H., Poiars Maduro M., *Methodology in the new legal world*, EUI Working paper, 2016.

³⁷ Jako przykłady należy wymienić publikacje: B. Llopis Gilabert, *La política de desarrollo rural en el marco de la PAC y su concreta aplicación a España: análisis de la ayuda a la instalación de jóvenes agricultores el PDR de la Comunidad Valenciana*, Universidad Católica de Valencia 2017 – w odniesieniu do tradycyjnej polityki rozwoju obszarów wiejskich i A. Martín Pérez, *Del rural agrario al rural periurbano: instrumentos de desarrollo rural en la comarca de Torrijos (Toledo)*, ETSI Agrónomos 2016, Madryt, w której autor formułuje ciekawe spostrzeżenia i obserwacje a także prognozy związane z podejściem LEADER. Z obydwoma pozycjami można zapoznać się w repozytoriach uniwersyteckich.

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie regulacji tematyki rozwoju obszarów wiejskich w hiszpańskim systemie prawnym. W opracowaniu została przedstawiona tematyka wdrażania programów rozwoju obszarów wiejskich do prawodawstwa hiszpańskiego oraz związane z tym zagadnienia problemowe, jak chociażby kwestie związane z publikacją PROW. Autor przedstawił prawne i finansowe aspekty funkcjonowania programów w Hiszpanii.

Słowa kluczowe

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, źródła prawa hiszpańskiego, polityka rozwoju obszarów wiejskich

Abstract

Regulation of rural development in the Spanish legal system

The aim of the article is to present the regulation of rural development in the Spanish legal system. The study presents the problem of implementing rural development programs to Spanish legislation and related issues such as the publication of RDPs. The author presented the legal and financial aspects of the programs in Spain.

Key words

Rural Development Programme, sources of Spanish law, policy of rural development

Mgr Marta García Herreros

Kierownik-Koordynator Europejskiego Centrum Informacji i Promocji
w zakresie Rozwoju Obszarów Wiejskich i Grupy Działań Lokalnych (Hiszpania)

Przybliżenie instytucji polityki rozwoju obszarów wiejskich w Hiszpanii

Wprowadzenie

Od samego początku swojego powstania Unia Europejska stanowi formę porozumienia między poszczególnymi krajami, które zgodziły się w pewnym zakresie ograniczyć swoją suwerenność na rzecz podjęcia szeroko pojętej współpracy. W celu zrealizowania swoich zdań, organizacja ta podejmuje liczne działania, które wywierają znaczny wpływ na życie jej obywateli. Wprowadzanie ich w życie z jednej strony ułatwia wypracowanie wspólnych wartości, zaś z drugiej strony umożliwia osiągnięcie spójności gospodarczej i społecznej, przyczyniającej się do zrównoważonego rozwoju państw członkowskich i ich terytoriów.

Jedną z najwcześniej przyjętych i wdrażanych w życie stanowiła Wspólna Polityka Rolna (WPR), której główne cele polegały na zapewnieniu wysokiego stopnia jakości żywności dla obywateli, przy jednoczesnym utrzymaniu odpowiedniego poziomu dochodu wśród producentów żywności. Wkrótce okazało się jednak, że problematyka rozwoju obszarów wiejskich jest niezwykle zróżnicowana, a skupiając się wyłącznie na instytucjach rolnych *sensu stricto* nie udało się zrealizować podstawowych zadań w postaci poprawy jakości życia mieszkańców, którzy z biegiem czasu zaczęli w coraz szerszym stopniu dywersyfikować podejmowaną przez siebie działalność i orientować ją na inne sektory niż rolnictwo. Z tych względów polityka rozwoju obszarów wiejskich została ustanowiona jako tzw. II filar Wspólnej Polityki Rolnej, mający na celu wpłynięcie na obszary wiejskie m.in. przez politykę płatności bezpośrednich, stanowiącej jeden z jej instrumentów. W tym kontekście problematykę rozwoju obszarów wiejskich można rozumieć jako: „zbiór wielofunkcyjnych, uzupełniających

względem rolnictwa działań, mających na celu poprawę jakości życia na obszarach wiejskich i zarazem zachowanie wartości tam panujących¹.

Tego rodzaju polityka znajduje zastosowanie na obszarach wiejskich i zyskuje coraz większe znaczenie dla innych polityk europejskich, co znalazło odbicie we wsparciu ekonomicznym przeznaczonym na jej realizację w formie możliwości uzyskania środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w ramach Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFIS). Rozporządzenia unijne, które regulują zagadnienia związane z zarządzaniem EFRROW przyczyniły się do utworzenia programów rozwoju obszarów wiejskich, stanowiących podstawowy instrument w zakresie strategii rozwoju tych terytoriów, opracowany z udziałem wszystkich zainteresowanych stron jak również innych podmiotów społecznych, mających na celu poprawę poziomu zarządzania i osiągnięcia większej skuteczności tych funduszy. Z tej właśnie perspektywy została przeprowadzona analiza instrumentów w postaci programów rozwoju obszarów wiejskich, skupiająca się wokół problematyki związanej z przygotowaniem, ustanawianiem, zakresem oraz wprowadzaniem w życie tych instytucji, na terytoriach Unii Europejskiej, a konkretnie na obszarze Hiszpanii.

Aktualna polityka rozwoju obszarów wiejskich z perspektywy prawa Unii Europejskiej

1. Od „Strategii 2020” do umów partnerskich

Komunikat Komisji „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”² zwany dalej „Strategią 2020” stanowi rodzaj dokumentu, przyjętego na szczeblu Unii Europejskiej, w którym zostały sformułowane zróżnicowane cele, jakie należałoby zrealizować w dłuższej perspektywie i do jakich wypełnienia powinny dążyć wszystkie polityki i fundusze europejskie. Należy podkreślić, że nie jest to dokument prawnie wiążący, gdyż nie ma on charakteru regulacyjnego – zawiera pewien zbiór wytycznych, zaleceń, których wypełnienie zależy od władz Unii Europejskiej oraz poszczególnych państw członkowskich. Stanowi tak więc pewien układ odniesienia, do którego mogą lecz nie muszą odnieść się poszczególne kraje.

W „Strategii 2020” zostało wyróżnionych pięć głównych celów do osiągnięcia do 2020 roku. Pierwszy z nich związany jest z dążeniem do wzrostu stopy zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat z obecnych 69% do co najmniej 75%, mię-

¹ A. Gomez Barahona, *La regulación del desarrollo rural*, primera edición, La Ley 2011, Madryt.

² Dz. Urz. UE C KOM(2010) 2020, z 3.3.2010, Bruksela.

dzy innymi wskutek zwiększenia liczby pracujących kobiet i osób młodych oraz lepszej integracji imigrantów na rynku pracy. Drugi dotyczy zagadnień związanych z inwestycjami na badania i rozwój, a konkretnie przyczynienia się do poprawy warunków działalności badawczo-rozwojowej, poprzez zwiększenie inwestycji publicznych i prywatnych na ten cel do wysokości 3% produktu krajowego brutto. Kolejny związany jest ze zmianami klimatycznymi i znany jest jako „cel 20/20/20”. Oznacza to, że do roku 2020 należałoby ograniczyć emisję dwutlenku węgla co najmniej o 20% w porównaniu z poziomem z 1990 r. lub, jeśli pozwolą na to warunki, nawet o 30%, a także zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii w naszym całkowitym zużyciu energii do 20%, oraz zwiększyć efektywność wykorzystania energii o 20%. Czwarty dotyczy problematyki edukacji i ma na celu przeciwdziałanie zjawisku przedwczesnego zakończenia nauki szkolnej. Aby osiągnąć tak określone założenie, należałoby podjąć wszelkiego rodzaju działania, które przyczyniłby się do ograniczenia wskaźnika przerywania nauki do 10% – w porównaniu z obecnym poziomem 15% oraz takie, które pozwoliłyby zwiększyć do 2020 r. odsetek osób w wieku 30–34 lat posiadających wyższe wykształcenie z 31% do co najmniej 40%. Ostatni ze sformułowanych w dokumencie wytycznych stanowi postulat tzw. włączenia społecznego polegający na podjęciu próby zmniejszenia liczby Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa o 25%, co wymagałoby wydobycia z ubóstwa ponad 20 mln osób. Tak określone główne cele „Strategii 2020” łączą się w postaci trzech działań priorytetowych dotyczących podejmowania działań na rzecz rozwoju inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Realizację celów i priorytetów „Strategii 2020” znacznie ułatwiło przyjęcie przez Unię Europejską rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006³.

Akt ten określił 5 głównych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w postaci: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) – wspomagającego wyważony rozwój w różnych regionach UE; Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) – wspierającego realizowane w całej Europie projekty związane z zatrudnieniem oraz inwestycjami w kapitał ludzki Europy (pracowników, młodych ludzi i wszystkie osoby poszukujące pracy); Funduszu Spójności – wspierającego projekty w dziedzinie transportu i ochrony środowiska

³ Dz. Urz. UE L 347.

w krajach, w których dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca jest niższy niż 90 proc. średniej unijnej (w latach 2014–2020 były to: Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry); Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – jego zadaniem jest rozwiązywanie konkretnych problemów, z jakimi zmagają się obszary wiejskie w UE (więcej uwag na temat EFRROW zawarto w punkcie 2 opracowania); Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) – mającego na celu pomoc rybakom w przejściu na zrównoważone praktyki połowowe, a społecznościom zamieszkującym obszary przybrzeżne – w dywersyfikacji lokalnej gospodarki, przez co poprawie ulega jakość życia na europejskich obszarach nadmorskich.

W załączniku nr 1 do niniejszego rozporządzenia określono tzw. wspólne ramy strategiczne (WRS), na które składa się dokument opracowany przy współpracy państw członkowskich UE i ich struktur regionalnych, ustanawiający zasady przewodnie koordynacji EFSI z założeniami „Strategii 2020” w celu osiągnięcia rozwoju inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu. W rozporządzeniu tym przewidziana została także konieczność skonkretyzowania z każdym z państw członkowskich UE umów partnerstwa, umożliwiających odpowiednie przystosowanie środków pochodzących z tych funduszy do potrzeb każdego z tych krajów. Należy podkreślić, że Komisja opracowała *position paper* – dokument, w którym zostały przedstawione najpilniejsze kwestie, które Hiszpania w świetle „Strategii 2020” powinna rozwiązać. Należą do nich cztery grupy spraw, związanych z: wysoką stopą bezrobocia w tym zwłaszcza bezrobocia wśród młodych ludzi, niskiej wydajności pracy oraz wzrostu ubóstwa i wykluczenia społecznego; niskim stopniem konkurencyjności w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw i ich ograniczoną obecnością na rynkach międzynarodowych; niskim stopniem rozwoju prowadzonych badań i innowacji oraz niewystarczającego udziału w tych procesach sektora prywatnego; nieefektywnym wykorzystywaniem zasobów naturalnych.

Mając na uwadze wymienione powyżej kwestie problemowe oraz przy uwzględnieniu konkretnych zaleceń wydanych przez Komisję Europejską w celu poprawy koordynacji EFSI, a także w celu poprawy ich wydajności w zakresie realizacji celów „Strategii 2020”, rząd hiszpański opracował umowę o partnerstwie, która po przeprowadzeniu negocjacji zwieńczonych dokonaniem jej oceny przez Unię Europejską, została zatwierdzona na poziomie unijnym w październiku 2014 r.⁴.

⁴ Hiszpańska umowa o partnerstwie na lata 2014–2020 <<https://fse.cepes.es/download/33-acuerdo-de-asociaci-n-de-espa-a-2014-2020.pdf>> (dostęp: 20 września 2018 r.).

2. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich stanowi główny instrument finansowy realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich, spójny z pozostałymi europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi i korzystający z systemu płatności bezpośrednich, przewidzianych w ramach mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej. Ramy prawne EFRROW wyznacza rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005⁵ zwane dalej „rozporządzeniem nr 1305/2013”. W przeciwieństwie do WPR, którą zarządza się za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej i której realizacja związana jest przede wszystkim z wsparciem w postaci płatności bezpośrednich dla rolników i hodowców, w ramach EFRROW zostało przewidziane udzielanie pomocy w postaci wypłaty dotacji i współfinansowania ze strony państw członkowskich UE.

Rozporządzenie nr 1305/2013 wymienia szereg środków, które służą do realizacji sześciu działań priorytetowych w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020. Polegają one na podejmowaniu działań mających na celu: ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie i leśnictwie oraz na obszarach wiejskich; zwiększaniu rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowania innowacyjnych technologii w gospodarstwach i zrównoważonego zarządzania lasami; wspieranie organizacji łańcucha żywnościowego, w tym przetwarzanie i wprowadzanie do obrotu produktów rolnych, dbanie o dobrostan zwierząt oraz zarządzanie ryzykiem w rolnictwie; odtwarzanie ochrony i wzbogacania ekosystemów związanych z rolnictwem i leśnictwem; promowanie efektywnego gospodarowania zasobami i wspieranie przechodzenia w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu; a także promowanie włączenia społecznego, przyczyniania się do ograniczania zjawiska ubóstwa oraz rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Warto podkreślić, że zgodnie z ust. 1 pkt 6 omawianego rozporządzenia, EFRROW działa w państwach członkowskich poprzez programy rozwoju obszarów wiejskich. Realizacja postanowień zawartych w omawianych programach ma na celu osiągnięcie priorytetów unijnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich poprzez stosowanie określonych w rozporządzeniu nr 1305/2013 działań. Wsparcie z EFRROW wykorzystuje się do osiągnięcia celów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich realizowanych poprzez priorytety unijne. W ramach danego PROW-u określa się wysokość wpływów finansowych uzyskiwanych

⁵ Dz. Urz. UE L 347/487.

w ramach EFRROW, zgodnie z procentowym podziałem funduszy przypadających na określony region, uzależnionych od stopnia jego rozwoju.

Obecnie każde z państw członkowskich UE może zdecydować, czy jest zainteresowane rozwijaniem programu wyłącznie na poziomie krajowym, czy dodatkowo dla każdego ze swoich terytoriów zorganizowanych we wspólnoty regionalne. Nowość – w stosunku do poprzednio obowiązujących regulacji z zakresu rozwoju obszarów wiejskich – stanowi dodanie w uzasadnionych przypadkach możliwości łącznej realizacji programu krajowego i zbioru programów regionalnych. Jeśli państwo członkowskie przedkłada program krajowy i zbiór programów regionalnych, działania lub rodzaje operacji programuje się, na poziomie krajowym albo na poziomie regionalnym oraz zapewnia się spójność pomiędzy strategiami programów krajowych i regionalnych. Obecnie w 28 państwach członkowskich Unii Europejskiej realizowanych jest 118 programów rozwoju obszarów wiejskich, z czego 20 krajów realizuje je jedynie na poziomie centralnym, zaś 8 państw zdecydowało się opracować dwa lub więcej programów na poziomie regionalnym.

Aktualna polityka rozwoju obszarów wiejskich z perspektywy prawa hiszpańskiego

W art. 148 i 149 Konstytucji Hiszpanii został określony podział uprawnień w zakresie stanowienia prawa. W świetle powyższego wyróżnia się kompetencje wyłączone, przysługujące władzy centralnej oraz kompetencje, które mogą realizować struktury regionalne, w postaci hiszpańskich struktur autonomicznych⁶. Warto podkreślić, że hiszpańska ustawa zasadnicza z 1978 r., nie objęła zakresem swojej regulacji tematyki rozwoju obszarów wiejskich, z uwagi na fakt, że zagadnienia te, stały się przedmiotem zainteresowania polityk europejskich w znacznie późniejszym okresie, niż lata siedemdziesiąte i osiemdziesiąte XX wieku. Jednakże zgodnie ze wspomnianymi art. hiszpańskiej Konstytucji, kompetencje w zakresie stanowienia prawa regulującego rolnictwo i hodowlę przysługują wszystkim hiszpańskim wspólnotom autonomicznym, które zdecydowały się niniejsze uprawnienia przejąć od państwa i zawrzeć je w swoich statutach autonomicznych. W rzeczywistości na takie rozwiązanie zdecydowały się wszystkie *Comunidades autónomas*. Należy jednak mieć na uwadze, że realizacja tak wspomnianych uprawnień jest możliwa, o ile są one zgodne „z ogólnym ustrojem gospodarki”⁷, a więc z regulacjami organizującymi porządek gospodarczy państwa, ustanawia-

⁶ Więcej na ten temat dystrybucji uprawnień pomiędzy władzą centralną i hiszpańskimi wspólnotami autonomicznymi: A. Martínez Gutiérrez, *Ochrona rodzinnego gospodarstwa rolnego w prawie hiszpańskim*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015; K. Róžański, *Status prawny działalności pszczelarskiej w Hiszpanii*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1 (20).

⁷ Art. 149 ust. 1 pkt 7) Konstytucji Hiszpanii.

nymi przez władzę centralną. Ponadto, hiszpańskiej radzie ministrów przysługują uprawnienia z zakresu uchwalania prawa, regulującego podstawowe zasady konieczne dla harmonizowania prawodawstwa wszystkich hiszpańskich wspólnot autonomicznych, nawet w wypadku spraw należących do ich kompetencji, o ile wymaga tego interes powszechny⁸.

Po przeprowadzeniu krótkiego zarysu systemu dystrybucji uprawnień w zakresie stanowienia prawa oraz w świetle innych informacji, zawartych w niniejszym rozdziale, należy stwierdzić, że zgodnie z odpowiednimi postanowieniami rozporządzenia nr 1305/2013, państwo hiszpańskie zdecydowało się powołać Krajowe Ramy Rozwoju Obszarów Wiejskich (zwane dalej: KRROW), na które składa się 17 regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich oraz jeden program funkcjonujący na obszarze całej Hiszpanii.

1. Krajowa regulacja rozwoju obszarów wiejskich

Podczas odbywającej się w lipcu 2013 r. konferencji dotyczącej rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, rada ministrów Hiszpanii zdecydowała się zastosować nowy mechanizm Wspólnej Polityki Rolnej i powołać KRROW, których zadanie stanowi harmonizowanie i koordynowanie różnych programów rozwoju obszarów wiejskich, funkcjonujących w tym państwie. W trakcie jej obrad hiszpańskie władze centralne podjęły decyzję o rozwijaniu Krajowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, na którego realizację zostało przewidziane wsparcie z EFRROW, w maksymalnej wysokości 238 milionów euro na lata 2014–2020. W wyniku podjętych na międzynarodowym sympozjum zobowiązań, do prawodawstwa krajowego przyjęto dekret królewski nr 1080 z 19 grudnia 2014 r.⁹ ustanawiający system koordynacji organów zarządzających programami rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020. Wspominany akt prawny, po pierwsze określa strukturę programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 – zgodnie z wytycznymi rozporządzenia nr 1305/2013, po drugie zaś stanowi, że Ministerstwo Rolnictwa, Żywności i Ochrony Środowiska (zwane dalej „MRŻiOŚ”) będzie jednostką zarządzającą programami rozwoju obszarów wiejskich w Hiszpanii, a zarazem koordynującą działania innych kompetentnych organów w tym zakresie. Cała struktura organów zarządzających PROW-ami (z MRŻiOŚ na czele) w świetle dekretu królewskiego nr 1080 jest odpowiedzialna m.in. za rozwijanie KRRO, jak również za funkcjonowanie Krajowego Komitetu Monitorującego PROW, którego zadaniem jest koordynowanie i kontrola realizacji regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich w odniesieniu do ram krajowych (w postaci KRROW).

Krajowe Ramy Rozwoju Obszarów Wiejskich w Hiszpanii zostały zatwierdzone przez Komisję Europejską 13 lutego 2015 r. Główne założenia tej polityki zosta-

⁸ Art. 150 ust. 3 konstytucji Hiszpanii.

⁹ Hiszp. Dz. Urz. (BOE) nr 307/2014.

ły określone jako podejmowanie działań prowadzących do: uproszczenia procesu planowania i programowania hiszpańskich PDR-ów oraz stopniowego zmniejszania obciążeń administracyjnych i efektywnego wykorzystania środków pochodzących EFRROW; ustanowienia postanowień prawnych o charakterze generalnym i powszechnym, wspólnych dla wszystkich regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich; realizacji określonych działań, takich jak: doradztwo (M02), inwestycje (M04), gospodarstwa rolne (M08), działania rolno-środowiskowe (M10), rolnictwo ekologiczne (M11), płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (M13), usługi środowiskowe (M15), współpraca – Europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa – (M16), oś LEADER (M19); rozwoju dobrowolnych i ponadregionalnych instrumentów finansowych (w postaci pożyczek i gwarancji); wspólnego zgłaszania przez struktury regionalne władzy centralnej zapotrzebowania na pomoc publiczną; zmniejszania liczby obszarów dotkniętych naturalnymi ograniczeniami, opracowania wspólnych postanowień dotyczących innych, ważnych zagadnień związanych z funkcjonowaniem programów rozwoju obszarów wiejskich, takich jak: podstawowe zasady, kryteria i warunki udzielania wsparcia, unikanie podwójnego finansowania w związku z działaniami polegającymi na zazielenianiu obszarów wiejskich (I filar WPR), rozdzielenia działań podejmowanych w ramach regionalnych PROW-ów i Krajowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, wspólne postanowienia dla określonych inwestycji (zarządzanie ryzykiem, obszary Natura 2000); dystrybucji środków finansowych uzyskiwanych z EFRROW na hiszpańskie programy regionalne.

Jeżeli chodzi o podział środków finansowych pomiędzy wspólnoty autonomiczne, to należy podkreślić, że tematyka ta podlegała uzgodnieniom podczas konferencji sektorowej, która odbyła się 12 stycznia 2014 r. w Hiszpanii. Podział funduszy został dokonany w oparciu o dane zgromadzone przez MRŻiOŚ, a sporządzone w oparciu o wskaźniki ekonomiczne, środowiskowe i terytorialne, związane z trzema celami polityki rozwoju obszarów wiejskich, takimi jak: poprawa konkurencyjności rolnictwa, podejmowanie działań zmierzających do zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz inicjatyw na rzecz ochrony klimatu i zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Podczas konferencji, podjęto działania mające na celu zagwarantowanie, że każda ze wspólnot autonomicznych w latach 2007–2013 otrzyma co najmniej 90% środków jej przeznaczonych. Ostateczny podział funduszy pomiędzy wspólnoty autonomiczne jest przeprowadzany w oparciu o wskaźniki i parametry o których stanowi decyzja Komisji Europejskiej nr C(2014) 974 z 18 lutego 2014 r.¹⁰, klasyfikująca regiony zgodnie ze stopniem ich rozwoju.

Zgodnie z systemem przyjętym w ramach EFRROW, hiszpańskie struktury regionalne w ramach struktury współfinansowania zostały zaklasyfikowane

¹⁰ Decyzja Wykonawcza Komisji z dnia 18 lutego 2014 r. ustanawiająca wykaz regionów kwalifikujących się do finansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego oraz państw członkowskich kwalifikujących się do finansowania z Funduszu Spójności w latach 2014–2020 (notyfikowana jako dokument nr C(2014) 974), Dz. Urz. C. nr 2014) 974).

w następujący sposób: Wyspy Kanaryjskie – region najbardziej oddalony (art. 59 ust 3 pkt a) rozporządzenia nr 1305/2013); Estremadura – region słabiej rozwinięty (art. 59 ust 3 pkt a) rozporządzenia nr 1305/2013); Andalużja, Kastylia – La Mancha, Galicja – regiony przejściowe (art. 59 ust 3 pkt c) rozporządzenia nr 1305/2013); Murcja – region przejściowy (art. 59 ust 3 pkt c) rozporządzenia nr 1305/2013); Aragonia, Asturia, Kantabria, Kastylia i León, Katalonia, Nawarra, Wspólnota Walencji, Wspólnota Madrytu, Baleary, La Rioja, Kraj Basków – regiony pozostałe (art. 59 ust 3 pkt d) rozporządzenia nr 1305/2013). Jeżeli chodzi o konkretne kwoty pieniężne, to podział wkładu w ramach EFRROW na programy rozwoju obszarów wiejskich różnych wspólnot autonomicznych, ilustruje zamieszczona poniżej, tabela nr 1.

Tabela 1. Podział wkładu w ramach EFRROW na PROW-y hiszpańskich wspólnot autonomicznych

Wspólnota autonomiczna	Wkład finansowy z EFRROW (w euro)
Andalużja	1 910 461 300
Aragonia	466 986 760
Księstwo Asturii	325 000 000
Baleary	61 000 000
Wyspy Kanaryjskie	157 500 000
Kantabria	98 800 000
Kastylia i León	969 189 286
Kastylia – La Mancha	1 147 779 504
Katalonia	348 652 161
Walencja (wspólnota autonomiczna)	204 000 000
Estremadura	890 932 690
Galicja	889 800 000
Madryt (wspólnota autonomiczna)	76 529 160
Region Murcji	219 304 740
Nawarra	136 514 270
Kraj Basków	87 100 000
La Rioja	70 010 129
Krajowy PROW	237 828 821
Wszystkie PROW-y	8 297 388 821

Hiszpania jest piątym największym odbiorcą środków z EFRROW na lata 2014–2020, za Francją, Włochami, Niemcami i Polską.

2. Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich

Zgodnie z procedurą opisaną w art. 12 i nast. rozporządzenia nr 1305/2013, każde państwo członkowskie UE, powinno wskazać dla każdego z programów rozwoju obszarów wiejskich trzy rodzaje instytucji. Po pierwsze wyznaczona zostać powinna tzw. instytucja zarządzająca. Tego rodzaju jednostką może być, po pierwsze, podmiot publiczny, czy też podmiot prywatny, działający na poziomie krajowym albo regionalnym, jak i państwo członkowskie, które podjęłoby się zarządzania omawianymi programami. Po drugie, należy określić podmiot pełniący funkcje agencji płatniczej, będącej jednostką lub instytucją państwa członkowskiego, odpowiedzialną za zarządzanie i kontrolę wydatków z EFOiGR i EFRROW, która uzyskała akredytację zgodnie z procedurą określoną w art. 7 rozporządzenia nr 1306/2013¹¹. Po trzecie, należy również wskazać jednostkę certyfikującą, będącą publicznym lub prywatnym organem audytowym, wyznaczonym przez dane państwo członkowskie – zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 1306/2013.

Jeżeli chodzi o Hiszpanię, to instytucją zarządzającą Krajowym Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich jest Ministerstwo Rolnictwa, Żywności i Ochrony Środowiska (MRŻiOŚ) poprzez Dyрекcję Generalną Rozwoju Obszarów Wiejskich i Polityki Leśnej. Funkcję agencji płatniczej pełni Hiszpański Fundusz Gwarancji Rolnych, zaś jednostki certyfikacyjnej – Interwencja Generalna Administracji Państwowej. Z kolei na poziomie regionalnym, w ramach struktur rządowych wspólnot autonomicznych istotną rolę pełnią tzw. autonomiczne dependencje rządowe, odpowiedzialne za rolnictwo i hodowlę, łączące najczęściej zarazem funkcje agencji płatniczej i jednostki certyfikującej. W związku z faktem, że władze hiszpańskie zdecydowały się przyjąć fundusz EFRROW (jako jeden z rodzaju programów krajowych), jak i zbiór programów regionalnych, konieczne okazało się wyznaczenie tzw. jednostek koordynujących na poziomie krajowym. W zakresie koordynowania działań instytucji zarządzających funkcję tę pełni Dyrekcja Generalna Rozwoju Obszarów Wiejskich i Polityki Leśnej Ministerstwa Rolnictwa, Żywności i Ochrony Środowiska, zaś w zakresie instytucji koordynujących agencje płatnicze, tego rodzaju zadania powierzono Europejskiemu Funduszowi Gwarancji Rolnych.

3. Opracowywanie i zatwierdzenie

Warunki wstępne dla opracowania i przygotowania programu rozwoju obszarów wiejskich zostały wymienione w art. 8 rozporządzenia 1305/2013, który

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz. Urz. UE L nr 347/549 zwanego dalej: rozporządzeniem nr 1306/2013.

wskazuje na konieczność przeprowadzenia ewaluacji *ex ante*¹² i analizy SWOT oraz określenie potrzeb, które trzeba zaspokoić na obszarze geograficznym objętym programem. Wstępna analiza pozwala na dokonanie oszacowania, czy zaproponowane działania w ramach danego programu zmierzają do realizacji priorytetów określonych w rozporządzeniu nr 1305/2013, a także czy zaproponowane rozwiązanie zostało skoordynowane w sposób, który umożliwi osiągnięcie celów strategii „Europa 2020” oraz czy fundusze przeznaczone na realizację danego PROW-u okażą się wystarczające i zostaną wykorzystane w efektywny sposób. Przy przeprowadzaniu oceny *ex ante*, należy uwzględnić wymogi prawne w zakresie oceny wpływu na środowisko zawartych w dyrektywie nr 2001/42¹³ mając również na uwadze prawodawstwo krajowe w tym względzie, a konkretnie wymogi prawne w zakresie podejmowania działań na rzecz łagodzenia zmian klimatycznych, określone w ustawie nr 21 z 9 grudnia 2013 r. o ocenie wpływu na środowisko¹⁴. W tym kontekście należy zaznaczyć, że Hiszpania ratyfikowała 26 listopada 2007 r. Europejską Konwencję Krajobrazową z dnia 20 października 2000 r.¹⁵, której postanowienia należy zatem stosować przy przeprowadzaniu oceny oddziaływania na środowisko, której dokonanie jest niezbędne dla realizacji wymagań z zakresu ochrony środowiska przez dany program rozwoju obszarów wiejskich.

Jeżeli chodzi natomiast o analizę SWOT, to jej przeprowadzenie polega na otrzymaniu informacji dotyczących rzeczywistej sytuacji danego terytorium, które z kolei mają służyć do opracowania ram strategicznych rozwoju tego obszaru zgodnie z jego potrzebami oraz przy poszanowaniu 6 działań priorytetowych polityki rozwoju obszarów wiejskich określonych w rozporządzeniu nr 1305/2015. Przeprowadzenie ewaluacji *ex ante* oraz analizy SWOT przyczyni się do realizacji celów określonych w „Strategii 2020”.

Po przygotowaniu i opracowaniu programów przez właściwe organy danych struktur terytorialnych, zostają one przez każde z państw członkowskich UE przedstawiane Komisji Europejskiej, która przyjmuje je w drodze decyzji wykonawczej. Decyzja ta, jest następnie notyfikowana właściwemu państwu członkowskiemu i staje się skuteczna wraz z chwilą dokonania notyfikacji – zgodnie z art. 297 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej: „TFUE”)¹⁶. Należy podkreślić, że Hiszpania przedstawiła w latach 2015–2016 różne programy do realizacji i wszystkie z nich zostały zatwierdzone przez Komisję Europejską.

¹² Procedura tzw. ewaluacji *ex ante* została przedstawiona w art. 55 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

¹³ Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Dz. Urz. UE L nr 197/30.

¹⁴ Hiszp. Dz. Urz. BOE nr 296/2013.

¹⁵ Europejska Konwencja Krajobrazowa zawarta we Florencji, 20 października 2000 r., ratyfikowana i zamieszczona przez Hiszpanię w Oficjalnym Biuletynie Państwowym (BOE): Hiszp. Dz. Urz. (BOE) nr 31/2008.

¹⁶ Dz. Urz. UE C nr 326/49.

4. Publikacja

Zarówno postanowienia prawa Unii Europejskiej, jak i prawa hiszpańskiego, odnoszące się do problematyki polityki rozwoju obszarów wiejskich, nie zawierają obowiązku publikacji PROW-ów – zatwierdzonych przez Komisję Europejską – w odpowiednich dziennikach urzędowych. Taka sytuacja budzi wątpliwości co do zapewnienia funkcjonowania zasady bezpieczeństwa prawnego. Obowiązek publikacji aktów prawnych można bowiem wyprowadzić z postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz hiszpańskiej Konstytucji.

Hiszpańska ustawa zasadnicza w ust. 3 art. 9 „gwarantuje zasadę legalności, hierarchiczność przepisów prawnych i ich publikację”. Zgodnie z kolei z postanowieniami art. 297 TFUE „Rozporządzenia, dyrektywy, które są skierowane do wszystkich Państw Członkowskich, jak również decyzje, które nie wskazują adresata, są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej”. Nie ulega jednak wątpliwości, że każdy z programów rozwoju obszarów wiejskich powinien spełnić podstawowe wymogi o charakterze informacyjnym i komunikacyjnym. Tego rodzaju obowiązki zostały zawarte w art. 115 rozporządzenia nr 1303/2013 i określone jako: opracowywanie strategii komunikacyjnych; zapewnienie stworzenia jednej strony internetowej lub jednego portalu internetowego dostarczającego informacje na temat wszystkich programów operacyjnych w danym państwie członkowskim; informowanie potencjalnych beneficjentów o możliwościach finansowania w ramach programów operacyjnych; upowszechnianie wśród obywateli Unii roli i osiągnięć polityki spójności i funduszy polityki spójności przez działania informacyjne i komunikacyjne na temat rezultatów i oddziaływania umów partnerstwa, programów operacyjnych i operacji.

Jest jednak wątpliwe, aby tego rodzaju wymogi o charakterze informacyjnym mogły zastąpić zasadę bezpieczeństwa prawnego realizowaną przez publikację aktów prawnych w dzienniku urzędowym. Rozpowszechnianie informacji o programach rozwoju obszarów wiejskich oraz samej ich treści, nie w oficjalnych publikatorach, lecz w innych źródłach internetowych, prowadzi do wystąpienia szeregu niedogodności, takich jak np. utrudnione znalezienie informacji dla osób nie zaznajomionych z omawianą tematyką czy też brak odpowiedniej częstotliwości aktualizacji witryn internetowych. W ten sposób, mimo że wsparcie płynące z realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich skierowane jest do szerokiego grona podmiotów, to w praktyce informacje o możliwościach płynących z funduszy europejskich przeznaczanych ten cel nie są w stopniu wystarczającym popularyzowane pośród społeczeństwa.

5. Zawartość

Z uwagi na duże zróżnicowanie wszystkich 18 programów rozwoju obszarów wiejskich w Hiszpanii, przybliżenie ich regulacji wykracza poza ramy niniejszego opracowania. W tym miejscu należy jednak przedstawić informacje

o charakterze ogólnym, dotyczące m.in. przewidzianych w nich środków oraz zakresu regulacji.

Działania, które zostały przewidziane w Krajowym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich mają charakter ponadregionalny oraz ogólny i zostały zaklasyfikowane jako: M1 – transfer wiedzy i działalność informacyjna (art. 14 rozporządzenia nr 1305/2013); M4 – inwestycje w środki trwałe (art. 17 rozporządzenia nr 1305/2013); M7 – podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich (art. 20 rozporządzenia nr 1305/2013); M8 – inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów (art. 21–26 rozporządzenia nr 1305/2013), M9 – tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym (art. 27 rozporządzenia nr 1305/2013); M15 – usługi leśno-środowiskowe i klimatyczne oraz ochrona lasów (art. 34 rozporządzenia nr 1305/2013); M16 – działania na rzecz współpracy z udziałem co najmniej dwóch podmiotów, tworzących docelowo grupy operacyjne Europejskich Partnerstw Innowacji (EPI) (art. 35 rozporządzenia nr 1305/2013); M20 – pomoc techniczna (art. 51 rozporządzenia nr 1305/2013) i tworzenie sieci kontaktów w postaci Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (art. 54 rozporządzenia nr 1305/2013).

Jeżeli chodzi o regionalne programy rozwoju obszarów wiejskich, to zgodnie z danymi udostępnionymi przez Ministerstwo Rolnictwa, Żywności i Ochrony Środowiska, hiszpańskie wspólnoty autonomiczne realizowały następujące działania współfinansowane przez EFRROW: (tabela 2).

Realizowane przez wspólnoty autonomiczne programy spełniły wymogi określone w art. 54 ust. 5 i nast. rozporządzenia nr 1305/2013, m.in. dotyczące przeznaczenia: co najmniej 5% całkowitego wkładu EFRROW w dany program rozwoju obszarów wiejskich na inicjatywę LEADER (przeznaczono 9,9% wkładu) oraz co najmniej 30% całkowitego wkładu EFRROW w program rozwoju obszarów wiejskich na inwestycje dotyczące środowiska i klimatu (przeznaczono 4 % wkładu). Warto podkreślić, że działania na które w Hiszpanii przeznaczają się największe finansowanie to inwestycje w środki trwałe (podobnie jak w całej Unii Europejskiej). Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w związku z postulatami modernizacji gospodarstw rolnych, zgłaszanymi przez ludność pracującą w rolnictwie oraz poszukiwaniu innowacji w sektorze rolnym – a więc działań składających się na tzw. II filar Wspólnej Polityki Rolnej. Warto w tym miejscu podkreślić znaczenie związków zawodowych rolników, które odgrywają aktywną rolę w procesie opracowywania i przygotowywania programów rozwoju obszarów wiejskich, co również przyczynia się do postępującej modernizacji rolnictwa. Należy podkreślić, że hiszpańskie PROW-y, oprócz postanowień dotyczących uzasadnienia podejmowania, a następnie realizacji poszczególnych działań, zawierają także szczegółowy opis zagadnień, takich jak: rodzaj udzielonego wsparcia, czy ma być to pomoc w formie subsydium bezzwrotnego, bezpośredniej inwestycji, czy też kosztów kwalifikowanych, czy udzielone wsparcie ma zostać przyznane w procedurze konkurencyjnej, czy też nie; powiązania

Tabela 2. Ilość wykorzystanych wkładów z EFRROW na poszczególne działania w ramach realizacji regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich.

Działanie dotyczące rozwoju obszarów wiejskich	Procentowy odsetek wykorzystania całego wkładu przewidzianego na dane działanie z EFRROW
Inwestycje w środki trwałe	31,05 %
Inwestycje w lasy	16,3 %
Działania rolno-środowiskowe	10,5 %
Oś LEADER	9,9 %
Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej	7,3 %
Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami	6,84 %
Rolnictwo ekologiczne	5,53 %
Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich	2,53 %
Współpraca	2,36 %
Pomoc techniczna	1,53 %

z innymi postanowieniami normatywnymi, zawartymi w innych regionalnych programach i programie krajowym; określenie beneficjentów systemu wsparcia, kosztów kwalifikowanych, warunków kwalifikowalności do otrzymania dofinansowania; przyjęcie zasad pozwalających ustalić kryteria wyboru zaprezentowanych projektów, określenie maksymalnych i minimalnych warunków przyznania pomocy; przyjęcie wskaźników umożliwiających monitorowanie oraz ocenę podjętych działań.

6. Regulacja prawna

Kierunki działań określone w programach rozwoju obszarów wiejskich, stanowią jedynie pewne ramy programowania, które należy następnie rozwinąć i przenieść do prawodawstwa centralnego – w przypadku Krajowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – i prawodawstwa poszczególnych wspólnot autonomicznych – w przypadku programów opracowanych na poziomie regionalnym. Warto podkreślić więc, że programy rozwoju obszarów wiejskich nie wywołują bezpośrednich skutków prawnych. Stanowią zbiór postanowień, które aby obowiązywać, muszą zostać wcielone do ustawodawstwa krajowego.

Jeżeli chodzi o KPROW, to przeniesienie jego postanowień do hiszpańskiego porządku prawnego odbywa się poprzez uchwalenie dekretów królewskich, określających m.in. działania przewidziane w programie, okresy ubiegania się

o wsparcie w ramach przyznawanego wsparcia. Tego rodzaju akty prawne publikowane są następnie w hiszpańskim dzienniku urzędowym – Oficjalnym Biuletynie Państwowym (BOE), którego wersja elektroniczna widnieje na stronie internetowej MRŽiOŚ. Z kolei programy regionalne opracowywane są przez kierownictwo poszczególnych wspólnot autonomicznych, które w drodze zarządzeń i innych aktów prawnych o charakterze regionalnym, umożliwiają przyznawanie wsparcia dla podmiotów które się o nie ubiegają. Udzielenie pomocy jest możliwe po uprzednim wypełnieniu i złożeniu odpowiednich wniosków.

Samo przyznanie środków na realizację działań podejmowanych w ramach poszczególnych programów, regulowane jest w drodze postępowania administracyjnego danego państwa członkowskiego. Takie stanowisko zostało wypracowane na podstawie linii orzeczniczej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, na podstawie której sformułowana została zasada autonomii instytucjonalnej i proceduralnej, zgodnie z której treścią procedura przyznawania wsparcia ze środków wspólnotowych winna być regulowana przez „wewnętrzny porządek prawny każdego państwa członkowskiego”¹⁷. Przejaw obowiązywania tej zasady w hiszpańskim systemie prawnym stanowi przyjęcie ustawy nr 39 z 1 października 2015 r. o wspólnej procedurze administracyjnej administracji publicznych¹⁸.

Warto podkreślić pewne zagadnienia problemowe, związane z wprowadzeniem w życie postanowień programów rozwoju obszarów wiejskich na poziomie regionalnym. W praktyce bowiem zarządzenia kierownictwa poszczególnych wspólnot autonomicznych zawierają bardziej restrykcyjną regulację niż same programy, które w zasadzie zawierają w swoim zakresie jedynie postanowienia dotyczące planowanych działań. W tym kontekście należy mieć na uwadze, że PROW-y opracowane przez państwa członkowskie UE są zatwierdzane decyzją wykonawczą Komisji Europejskiej, a zatem od tego właśnie momentu poszczególne kraje są zobowiązane do podjęcia działań mających na celu ich wdrożenie do swoich porządków prawnych.

Z punktu widzenia systemu źródeł prawa tego rodzaju akt prawny zawiera normy o charakterze programowym i jego obowiązywanie uzależnione jest od jego rozwinięcia w postaci aktu implementującego do danego porządku prawnego. W praktyce może jednak wystąpić sytuacja, w której postanowienia programu będą sprzeczne z postanowieniami aktu prawnego implementującego jego treść do porządku krajowego. Z punktu widzenia systemu źródeł prawa, w przypadku zaistnienia takiej sytuacji, należy się zatem zastanowić nad możliwością odwołania się przez obywatela bezpośrednio do postanowień aktu prawnego przenoszącego regulację programu do danego systemu prawnego.

¹⁷ Np. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 grudnia 1973 r. w sprawie Gebrüder Lorenz GmbH przeciwko Republice Federalnej Niemiec i krajowi związkowemu Nadrenia Palatynat, Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji 1988 r. str. 05365.

¹⁸ Hiszp. Dz. Urz. BOE nr 236/2015.

W sytuacji problemów z ustaleniem statusu prawnego programów obszarów wiejskich w Hiszpanii, warto rozważyć odwołania się do prawodawstwa Unii Europejskiej, które powołało do życia politykę rozwoju obszarów wiejskich oraz prawodawstwa ją chroniącego. W tym kontekście należy stwierdzić, że w żadnym z aktów prawnych na poziomie unijnym, regulującym omawianą tematykę, nie wymienia się programów rozwoju obszarów wiejskich jako podstawy prawnej stanowiącej punkt odniesienia dla rozstrzygnięcia jakiejś kwestii.

7. Monitorowanie i ocena

Prawodawca unijny nałożył na państwa, które zdecydowały się realizować takie instrumenty jak programy rozwoju obszarów wiejskich, obowiązki ich monitorowania oraz dokonywania ocen ich funkcjonowania. Dzięki temu można podejmować próby ich dostosowania do aktualnych realiów czy też przyszłych zmian społecznych. Warto bowiem mieć na uwadze, że omawiane programy są realizowane w cyklu siedmioletnim.

Monitorowanie stanowi rodzaj obserwacji przeprowadzanej w sposób ciągły i dostarczający danych na temat zastosowania przewidzianych w poszczególnych programach działań. Proces ten, przeprowadza Komitet Monitorujący. W składzie tej instytucji obligatoryjnie biorą udział podmioty zaangażowane w politykę rozwoju obszarów wiejskich, takie jak organizacje rolników, organizacje przedsiębiorców, Lokalne Grupy Działania (LGD), Stowarzyszenia rolników itp. Celem tej organizacji jest m.in. zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w procesy decyzyjne, dotyczące wprowadzania w życie postanowień funduszy europejskich i realizacja celów, zmierzających do poprawy poziomu zarządzania obszarami europejskimi, co z kolei przekłada się na zwiększenie poziomu przejrzystości wydatków publicznych.

Jeżeli chodzi o dokonanie oceny, to stanowi ona następstwo przeprowadzonej analizy dotyczącej osiągnięcia celów i działań przewidzianych w różnych PROW-ach. Na podstawie zebranych danych i doświadczeń opracowuje się następnie nowe propozycje w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich, co sprzyja zwiększeniu wydajności przewidywanych form wsparcia. Wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane w latach 2016–2024 składać roczne sprawozdania z przeprowadzonych ocen. W związku z faktem, że każdy PROW został opracowany w celu zaspokojenia specyficznych potrzeb danego regionu i innych zamierzeń zawartych w „Strategii 2020” oraz podejmowania konkretnych działań, zmierzających do ich wdrażania na określonym obszarze, przeprowadzanie procedury cyklicznej oceny zyskuje coraz większe znaczenie i przyczynia się do znacznego ułatwienia zarządzania polityką rozwoju obszarów wiejskich.

8. Uwagi dotyczące działania nr 19 – LEADER

Na szczególną uwagę zasługuje niewątpliwie działanie nr 19, poświęcone tzw. osi LEADER. Podejście to zostało opracowane w 1991 r., w celu zintensyfikowania rozwoju obszarów wiejskich oraz zwiększenia stopnia partycypacji w aktywnym podejmowaniu decyzji dotyczących sektora rolnego przez społeczności wiejskie. Aby zastosować te zróżnicowane strategie na każdym terytorium i w odpowiedni sposób zidentyfikować problemy danych obszarów wiejskich, utworzone zostały tzw. Lokalne Grupy Działania. Stanowią one rodzaj zrzeszenia się podmiotów w formie stowarzyszenia o charakterze *non-profit*, mających na celu podejmowanie działań integrujących wszystkie podmioty publiczne i prywatne, takie jak związki zawodowe rolników, stowarzyszenia, banki rolnicze, przedsiębiorcy, kupyty itp. Podejście LEADER stało się wraz z upływem czasu stałym punktem działań podejmowanych w ramach realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich, będąc jednym z obowiązkowych środków przewidzianych w hiszpańskim Krajowym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

9. Realizacja

Zgodnie z udostępnionymi informacjami Ministerstwa Rolnictwa, Żywności i Ochrony Środowiska w czerwcu 2016 r. średni odsetek realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich w Hiszpanii wyniósł 9,7%. Tylko cztery wspólnoty autonomiczne: La Rioja (25,1%), Kantabria (23,3%), Kastylia i León (16,3%) oraz Aragonia (15,1%), znalazły się powyżej średniej krajowej (średnia wszystkich państw członkowskich UE wynosi 16,1%). Pozostałe wspólnoty autonomiczne nie przekraczają dziesięcioprocentowego progu. Warto podkreślić, że na taki stan rzeczy wpływ miały różnice czasowe w zatwierdzaniu poszczególnych programów przez Komisję Europejską.

Wnioski

W niniejszym opracowaniu przybliżona została instytucja hiszpańskich programów Rozwoju Obszarów Wiejskich jako skutecznych instrumentów polityki rozwoju tych terytoriów. Stanowią one instrumenty prawne, które wykorzystywane są do ograniczenia negatywnych zjawisk zachodzących w rolnictwie, takich jak: wyludnienie obszarów wiejskich, starzenie się społeczeństwa, luka technologiczna, brak dostępności do poszczególnych usług itp. Warto podkreślić, że Unia Europejska znajduje się obecnie w dość skomplikowanej sytuacji, związanej z wiarygodnością jej dalszego funkcjonowania w obliczu tzw. Brexit-u, wzrostu nastrojów antyeuropejskich w większości państw UE, migracją do Europy uchodźców z różnych części świata itp. Unia Europejska coraz częściej jest postrzegana jako nadmiernie biurokratyzowana struktura, w coraz mniejszym

stopniu spełniająca oczekiwania swoich obywateli. W tym kontekście programy rozwoju obszarów wiejskich mają szansę stać się instrumentami zbliżającymi decydentów do potrzeb obywateli i stanowić jedne z mechanizmów mających na celu poprawę zarządzania politykami europejskimi.

Literatura

- Gomez Barahona A., *La regulación del desarrollo rural*, La Ley, Madryt 2011.
- Martinez Gutiérrez A., *Ochrona rodzinnego gospodarstwa rolnego w prawie hiszpańskim*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Różański K., *Status prawny działalności pszczelarskiej w Hiszpanii*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1 (20) 2017.

Streszczenie

Od samego początku powstania ówczesnej Wspólnoty Europejskiej podjęto działania na rzecz opracowania Wspólnej Polityki Rolnej w celu zapewnienia Europejczykom wysokiej jakości żywności, a także utrzymania odpowiedniego poziomu życia osób zaangażowanych w pracę w rolnictwie. Wkrótce, zamierzenia te zostały zweryfikowane przez rzeczywistość, kiedy okazało się, że środowisko wiejskie jest zróżnicowane i potrzebuje uzupełniających się polityk, aby zaspokoić podstawowe potrzeby. W tym celu powołana do życia została polityka rozwoju obszarów wiejskich stanowiąca drugi filar WPR. Aby zrealizować tak określoną politykę, Unia Europejska przyjęła tzw. ramy strategiczne, stanowiące zbiór reguł i zasad służących każdemu z państw członkowskich UE jako pomoc w implementowaniu programów rozwoju obszarów wiejskich do własnych porządków prawnych. Spośród 28 państw członkowskich Unii Europejskiej, 20 realizuje jedynie jeden PROW, zaś tylko 8 zdecydowało się wdrożyć jeden program krajowy i co najmniej jeden program regionalny. Ta ostatnia sytuacja znalazła zastosowanie w przypadku Hiszpanii, w której jest realizowanych obecnie 18 programów rozwoju obszarów wiejskich, w tym jeden o zasięgu krajowym i 17 o zasięgu regionalnym, które zbiegają się z hiszpańskim podziałem terytorialnym na wspólnoty autonomiczne. Programy rozwoju obszarów wiejskich stanowią rodzaj dokumentu, który wytycza strategiczne cele, które muszą zostać zrealizowane w ramach prowadzenia polityki rozwoju obszarów wiejskich. W przypadku Hiszpanii współistnienie zróżnicowanych programów wymaga większego stopnia koordynacji działań regionalnych i krajowych.

Słowa kluczowe

rozwój obszarów wiejskich, inicjatywa LEADER, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – EFRROW, Lokalne Grupy Działania – LGD, zarządzanie

Abstract

Approximation to the figure of the rural development programs in Spain

This paper is aimed to provide an approximation of the role of rural development programmes from their elaboration to their effective implementation in the territories. Since its inception, one of the objectives of the European Union has been to develop a common agricultural policy to ensure quality food for Europeans and to sustain living standards of people who work on the land. Soon this objective was surpassed by reality realizing that rural environment is different and needs complementary policies to cover different needs, so born policies of rural development as a second pillar of the CAP. In order to implement these policies, the European Union has legislated through several regulations a series of strategic guidelines and common rules which oblige each Member State to draw up, with the participation of the social agents, a rural development programme to implement these policies in each territory. Of the 28 Member States of the European Union, 20 have opted for unique national programmes and 8 Member States have chosen to have two or more regional programmes. This is the case of Spain, where 18 rural development programmes are applied, one at a national level and 17 regional programmes that match the Spanish territorial division in autonomous communities. Rural development programmes are documents that collect strategic lines and need development in Spanish legislation to carry out their objectives and make effective their implementation, since they lack themselves of the necessary conditions to be directly applicable in accordance with Spanish legislation. In the Spanish case, the coexistence of different programmes requires a greater degree of coordination of the actions at both regional and national levels, and this circumstance also translates into practice in different rhythms of execution of programmes and even of the measures that make up them.

Key words

Rural Development, LEADER, EAFRD, Local Action Group (LAG), governance

