STUDIA
IURIDICA
AGRARIA

STUDIA IURIDICA AGRARIA

TOM XIII

Redakcja tomu:
prof. dr hab. Stanisław Prutis
dr hab. Jerzy Bieluk

Temida 2
Białystok 2015

ROCZNIK
STOWARZYSZENIA PRAWNIKÓW AGRARYSTÓW

Rada naukowa:

Alina Jurcewicz, Małgorzata Korzycka–Iwanow, Aleksander Lichorowicz,

Stanisław Prutis – Redaktor naczelny

Członkowie rady naukowej afiliowani za granicą:
Vladimir Giulumian (Sankt Petersburg), Erkki Hollo (Helsinki),
Bernard Kitous (Rennes), Petr Mrkývka (Brno), Alexander Schink (Bonn),
Oleksii Serdiuchenko (Kijów)

Sekretarz Redakcji: Rafał Michałowski

Recenzenci:
Paweł Czechowski, Edward Gniewek, Teresa Kurowska, Andrzej Zieliński,
Ewa Czech

ISSN 1642–0438

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Jerzy Banasiuk*

Projekt okładki: *Andrzej Skarzyński*

Redakcja techniczna: *Jerzy Banasiuk*

Redaktor językowy: *Ewa Brajczewska*

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa Uniwersytetu
w Białymstoku

© Copyright by Temida 2

Białystok 2015

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiejkolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe.

Abstracts of articles published in „Studia Iurdica Agraria" are available online
by „The European Journal of Social Soiences and Humanities (CEJSH)
under: http://cejsh.icm.edu.pl

Spis treści

Dorota Milanowska
Płatność za zazielenienie w nowym modelu dopłat bezpośrednich.....7

Małgorzata Korzycka-Iwanow, Paweł Wojciechowski
Żywność ekologiczna w prawie USA i Unii Europejskiej.....19

Stanisław Prutis
Ochrona środowiska za pomocą instrumentów prawno-finansowych Wspólnej Polityki Rolnej.....39

Jerzy Bieluk
Zmiana paradygmatu prawa rolnego.....65

Monika A. Król
Nowe rozwiązania prawne w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.....77

Przemysław Litwiniuk
Uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej – nośny slogan czy absolutna konieczność?.....101

Adam Niewiadomski
Wspólna Polityka Rolna po 2013 r. – wybrane problemy prawne.....117

Aneta Suchoń
Grupy i organizacje producentów rolnych wobec wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej 2014-2020.....133

Anna Kapała
Prawne uwarunkowania wsparcia krótkich łańcuchów dostaw żywności w PROW 2014-2020.....151

Paweł Gała

Problematyka bioróżnorodności w nowym PROW na lata 2014-2020 165

Jan Stoksik

Formy wspierania rozwoju gospodarstw rolnych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 179

Justyna Matys

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwagi ogólne 199

Rafał Michałowski

Uwagi o prawie pierwokupu właściciela nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością rolną w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r. 217

Izabela Lipińska

Z prawnej problematyki stabilizacji dochodów w rolnictwie 229

Adam Malik

Wybrane problemy interpretacyjne obowiązkowych ubezpieczeń rolnych 243

Anna Prymakowska

Status prawny rolnika w świetle ustawy o podatku od towarów i usług (VAT) ...257

Dorota Milanowska[1]

Płatność za zazielenienie w nowym modelu dopłat bezpośrednich

1. Wspólna polityka rolna a polityka ochrony środowiska naturalnego

Współzależność polityki rolnej i polityki ochrony środowiska odzwierciedla katalog instrumentów wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej (WPR). Po raz pierwszy płatność rolnośrodowiskową wprowadzono w II filarze WPR; art. 39 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005[2] dotyczącego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w okresie programowania 2007-2013 (w obecnym okresie programowania 2014-2020: art. 28 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013[3]) zobowiązywał państwa członkowskie do włączenia tego rodzaju płatności do krajowych programów wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Płatność rolnośrodowiskowa w II filarze WPR przyznawana jest rolnikom dobrowolnie podejmującym zobowiązania rolnośrodowiskowe, czyli w rzeczywistości ma charakter fakultatywny, a korzystne oddziaływanie na środowisko naturalne stosowanych praktyk ograniczone jest do gruntów rolnych rolników chcących skorzystać z tego rodzaju pomocy.

W 2004 r. elementy środowiskowe zostały także włączone do WRP poprzez wymogi zasady wzajemnej zgodności (*cross compliance*), zgodnie z którą rolnicy otrzymujący płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz w ramach programu wspierania rozwoju obszarów wiejskich są zobowiązani do przestrzegania wymogów w zakresie zarządzania i utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej, wynikających z odpowiednich przepisów sektorowego prawodawstwa rolnego.[4]

---

1 Autorka jest pracownikiem Komisji Europejskiej. Poglądy wyrażone w artykule są wyłącznie poglądami autorki i nie wiążą Komisji Europejskiej.

2 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, z dnia 21 października 2005 r., s. 1).

3 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 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 487).

4 Zasada wzajemnej zgodności wprowadzona została rozporządzeniem (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polity-

W trakcie reformy „ocena funkcjonowania" z 2008 r. podkreślono, że instrumenty WPR odgrywają znaczącą rolę w zapobieganiu ryzyku związanemu z degradacją środowiska naturalnego.[5] Konkretne rozwiązanie prawne zawarte zostało w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 wprowadzającym płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, która, począwszy od 1 stycznia 2015 r., jest obowiązkowym elementem płatności bezpośrednich uzależnionym od przestrzegania przez rolnika przepisanych prawem praktyk rolniczych korzystnych dla środowiska i klimatu.[6] Włączenie komponentu ekologicznego do I filara WPR ma umożliwić jednolite stosowanie praktyk środowiskowych w całej Unii.[7] W odniesieniu do terminologii należy nadmienić, że „płatność za zazielenienie" jest terminem wprowadzonym przez ustawodawcę polskiego.[8] W kontekście prac nad ostatnią reformą WPR stosowano również szersze znaczeniowo pojęcie „zazielenienie" *(*ang. *greening),* odnoszące się do procesu włączania do systemu wsparcia bezpośredniego obligatoryjnego elementu związanego z ochroną środowiska.

2. Charakter prawny płatności za zazielenienie

Płatność bezpośrednia przysługująca rolnikowi w odniesieniu do wszystkich kwalifikujących się hektarów w rozumieniu art. 32 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 znajdujących się w posiadaniu rolnika składa się obecnie z płatności podstawowej (w przypadku Polski, w dalszym ciągu, jednolitej płatności obszarowej) oraz dopełniającej ją i uzależnionej od stosowania określonych praktyk rolniczych płatności za zazielenienie.

Płatność za zazielenienie jest płatnością roczną na kwalifikujący się zadeklarowany hektar. Na pokrycie płatności nie zostaną przeznaczone dodatkowe środki z budżetu Unii, a jej finansowanie będzie możliwe poprzez zmniejszenie odpowiedniej części płatności podstawowej dla danego rolnika. Oznacza to, że 30% rocznego pułapu krajowego państw członkowskich będzie przeznaczone na finansowa-

ki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającym rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.Urz. UE L 270 z dnia 21 października 2003 r., s. 1).

5 Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR, COM (2007) 722, s. 2.

6 Por. uzasadnienie wprowadzenia płatności za zazielenienie zawarte w motywach (37) – (45) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów 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, z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 608).

7 Szerzej na temat stopniowego włączania elementów ochrony środowiska naturalnego w ramy WPR zob. J. Martinez, Das Greening der Gemeinsamen Agrarpolitik, „Natur und Recht" (2013) 35, s. 690.

8 Zob. art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach bezpośrednich w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. z 2015 r., poz. 308).

nie tej części płatności bezpośrednich, określanej jako ich komponent ekologiczny.[9] Wypłata części dotychczasowej płatności przysługującej rolnikowi została zatem uzależniona od spełnienia określonych wymogów, naruszenie których będzie skutkowało nałożeniem kary administracyjnej w postaci zwrotu określonej części procentowej kwoty płatności za zazielenienie.

Rolnik ubiegający się o płatność podstawową jednocześnie musi ubiegać się o płatność za zazielenienie i deklaruje we wniosku spełnienie wymogów dotyczących stosowania przepisanych prawem praktyk rolniczych. Art. 22 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 640/2014[10] mówi o „zgłoszeniu" określonych gruntów. W praktyce polega to na zidentyfikowaniu we wniosku określonych obszarów gospodarstwa, których takie praktyki będą dotyczyły. Jedynie płatność za zazielenienie zależy od spełnienia wymogów związanych z ochroną środowiska, lecz rolnik składając wniosek o całość wsparcia ubiega się jednocześnie o tę płatność, więc *de facto* wypłata całości następuje, kiedy rolnik zobowiąże się do wypełnienia wymogów środowiskowych.[11] W doktrynie prezentowane jest stanowisko, że mamy tu do czynienia ze swego rodzaju warunkiem *sui generis* otrzymania płatności w ramach wsparcia bezpośredniego.[12] W literaturze przedmiotu warunek ten określa się także mianem „kontrola prewencyjna",[13] która ma służyć skuteczniejszemu oddziaływaniu praktyk środowiskowych.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie wypowiedział się do tej pory na temat charakteru prawnego płatności za zazielenienie. Wyróżnikiem konstrukcji prawnej tej płatności jest element swoistej „wymiany świadczeń".[14] Rolnik uzyskuje pomoc finansową w zamian za określone zachowanie, tzn. za stosowanie określonych praktyk rolniczych, których celem jest poprawa stanu środowiska naturalnego, czyli w zamian za określone zachowanie dla dobra społeczeństwa. Jest to element nowatorski w systemie dopłat bezpośrednich. W tym sensie konstrukcja płatności za zazielenienie może przypominać pomoc rolnośrodowiskową przyznawaną w ramach II filaru WPR.[15]

9 Por. art. 47 i załącznik II do rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.

10 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz.Urz. UE L 181 z dnia 20 czerwca 2014 r., s. 48).

11 Rolnik otrzymujący płatność podstawową musi jednak stosować się do wymogów zasady wzajemnej zgodności.

12 Zob. B. Schima, Der Vorschlag der Kommission für eine neue Direktzahlungsverordnung, [w:] Norer, Holzer (red.) Agrarrecht. Jahrbuch 2012, s. 141.

13 J. Martinez, Das Greening der Gemeinsamen Agrarpolitik, *op. cit.*, s. 693.

14 Por. B. Mittermüller, Die Ökoprämie und ihre „eigentümliche" Rechtsnatur, [w:] Norer, Holzer (red.) Agrarrecht. *op. cit.*, s. 170.

15 Por. motyw (22) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013, w którym stwierdzono, że płatności rolnośrodowiskowo-klimatyczne poprzez stosowanie praktyk rolnych przyczyniających się do łagodzenia zmiany klimatu i do przystosowania się do niej, zgodnych z ochroną i poprawą stanu środowiska, krajobrazu i jego właściwości, zasobów naturalnych oraz gleby i różnorodności genetycznej mają służyć społeczeństwu i re-

Wątpliwym jest, że ten rodzaj płatności może być określany jako płatność wspierająca dochód rolnika *sensu stricto*, którą są inne płatności obszarowe, w szczególności jednolita płatność obszarowa, mająca za główny cel wzrost dochodów z rolnictwa i poprawę warunków życia rolnika.[16] Płatność za zazielenienie jako część płatności podstawowej pozostaje jednak roszczeniem publicznoprawnym. Spełniwszy wymogi odpowiednich przepisów prawa Unii i prawa krajowego oraz uzyskawszy decyzję administracyjną przyznającą pomoc i będącą źródłem prawa majątkowego,[17] w tym płatności za zazielenienie, rolnikowi przysługuje roszczenie o wypłatę płatności. Płatność ta, podobnie jak inne płatności obszarowe, ma rodowód administracyjnoprawny i nie może być na gruncie prawa polskiego przedmiotem obrotu.[18] Artykuły 26-28 obecnej ustawy o płatnościach bezpośrednich nie wprowadzają zmian w tym zakresie i szczegółowo regulują sytuacje, w których płatność przyznawana jest innemu podmiotowi niż podmiot składający wniosek (przekazanie gospodarstwa rolnego, śmierć wnioskodawcy, wystąpienie określonego prawem następstwa prawnego).

3. Obowiązkowe praktyki rolnicze

Otrzymanie płatności za zazielenienie zależy od spełnienia obowiązku stosowania trzech praktyk koniecznych z punktu widzenia ochrony środowiska albo tzw. praktyk równoważnych. Obowiązek ten wynika wprost z przepisów unijnych, czyli rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 639/2014[19] oraz rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 641/2014.[20] Do obowiązkowych praktyk rolniczych rozporządzenie (UE) nr 1307/2013 zalicza dywersyfikację upraw (art. 44), utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych (TUZ) (art. 45) oraz utrzymywanie na użytkach rolnych obszaru proekologicznego (EFA) (art. 46).

A. Dywersyfikacja upraw polega na zapewnieniu przez rolnika występowania przynajmniej dwóch rodzajów upraw w przypadku, gdy grunty orne rolnika obejmują od 10 do 30 ha oraz 3 różnych upraw, gdy grunty orne zajmują więcej niż 30

kompensować koszty poniesione przez rolników wywiązujących się z podjętych zobowiązań na rzecz środowiska.

16 Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 listopada 2007 r., GSK 217/2007.

17 Zob. J. Bieluk, D. Lobos-Kotowska, Posiadanie gruntów rolnych jako warunek nabycia prawa do płatności bezpośrednich, „Studia Iuridica Agraria" 2010, t. VIII, s. 137.

18 Zob. J. Bieluk, Charakter prawny płatności w systemie wsparcia bezpośredniego, [w:] Obrót gospodarczy w prawie rolnym, B. Jeżyńskia (red.), Lublin 2009, s. 205.

19 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia (Dz.Urz. UE L 181 z dnia 20 czerwca 2014 r., s. 1).

20 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 641/2014 z dnia 16 czerwca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej (Dz.Urz. UE L 181 z dnia 20 czerwca 2014 r., s. 74).

ha. W obu przypadkach uprawa główna nie może zajmować więcej niż 75% tych gruntów ornych, w przypadku drugim, jeśli występują dwie główne uprawy, nie mogą one zajmować więcej niż 95% gruntów.

B. Obowiązek utrzymywania trwałych użytków zielonych polega na zaniechaniu przez rolnika przekształcania lub zaorywania trwałych użytków zielonych. W tym kontekście rozporządzenie nakłada na państwa członkowskie zadanie wcześniejszego wyznaczenia na ich terytoriach trwałych użytków jako wrażliwych pod względem środowiskowym na obszarach objętych zakresem dyrektyw 92/43/EWG (tzw. dyrektywa siedliskowa)[21] i 2009/147/WE (tzw. dyrektywa ptasia).[22] Państwa członkowskie mają też zapewnić, przez system kontroli, aby stosunek trwałych użytków zielonych do całej powierzchni użytków zadeklarowanych przez rolnika nie zmniejszył się o więcej niż 5% w porównaniu do wskaźnika referencyjnego ustalonego przez państwa członkowskie w 2015 r. W przypadku przekroczenia tego progu państwa członkowskie mają obowiązek nałożenia na rolnika obowiązku w zakresie ponownego przekształcenia gruntu w trwałe użytki zielone.

C. Obowiązek wydzielenia obszarów proekologicznych dotyczy gospodarstw rolnych o powierzchni gruntów ornych przekraczającej 15 ha. Rolnicy posiadający takie gospodarstwa muszą zapewnić od 1 stycznia 2015 r., że przynajmniej 5% gruntów ornych ich gospodarstwa zostało wydzielone jako obszary proekologiczne. Korelatem obowiązku rolnika jest obowiązek państwa członkowskiego zaliczenia określonych rodzajów obszarów do obszarów proekologicznych zgodnie z art. 46 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.

Pewne elementy dotyczące praktyk korzystnych dla środowiska zostały uszczegółowione w prawodawstwie krajowym. Przepisy prawa polskiego regulują określenie daty, do kiedy rolnik naruszający obowiązek utrzymania trwałych użytków zielonych musi ponownie przekształcić grunt w trwałe użytki zielone oraz kwestie proceduralne związane ze stwierdzeniem takiego obowiązku, kontrolą czy zastosowaniem postępowania egzekucyjnego w administracji. Przepisy krajowe określają także obszary uznane za obszary proekologiczne.[23]

D. Możliwość stosowania praktyk równoważnych jako ekwiwalentu trzech praktyk wprowadzonych przez prawo unijne wprowadza pewną elastyczność,

21 Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. WE L 206 z dnia 22 lipca 1992 r., s. 7).

22 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. UE L 20 z dnia 26 stycznia 2010 r., s. 7).

23 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie wyznaczenia trwałych użytków zielonych wartościowych pod względem środowiskowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 348); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie okresu obliczania udziału różnych upraw w celu dywersyfikacji upraw (Dz.U. z 2015 r. poz. 340); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie obszarów uznawanych za obszary proekologiczne oraz warunków wspólnej realizacji praktyki utrzymania tych obszarów (Dz.U. z 2015 r. poz. 354).

zwłaszcza że katalog takich praktyk może być kształtowany przez państwa członkowskie także na poziomie regionów.[24] Zgodnie z brzmieniem art. 43 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 praktyki równoważne to praktyki skutkujące równoważnym lub większym poziomem korzyści dla klimatu i środowiska w porównaniu do jednej lub kilku praktyk z trzech ww. praktyk obowiązkowych, wymienionych w jego załączniku IX. Rozporządzenie dzieli praktyki równoważne na trzy kategorie odpowiadające trzem głównym praktykom i zalicza do nich przykładowo odłogowanie, utrzymywanie przynajmniej czterech upraw, gospodarowanie bez używania nawozów.

4. Podmioty zobowiązane do stosowania praktyk rolniczych korzystnych dla środowiska

Zgodnie z art. 43 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 wymogi związane z płatnością za zazielenienie muszą spełniać rolnicy we wszystkich państwach członkowskich, niezależnie od tego, czy otrzymują płatności bezpośrednie w ramach systemu płatności podstawowej czy systemu jednolitej płatności obszarowej. Płatność za zazielenienie, podobnie jak inne płatności obszarowe, przysługuje jedynie rolnikom aktywnym zawodowo w rozumieniu przepisów rozporządzenia (UE) nr 1307/2013. Mowa tu o rolnikach: a) zaliczanych do rolników aktywnych zawodowo w rozumieniu art. 9 w powiązaniu z art. 4(1)(a) tego rozporządzenia, czyli osobach fizycznych lub prawnych bądź grupie osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo rolne jest położone na obszarze objętym zakresem terytorialnym Traktatów, określonym w art. 52 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 349 i 355 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz które prowadzą działalność rolniczą, oraz b) posiadających kwalifikujące się hektary w rozumieniu art. 32 ust. 2-5 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.

Działalność rolniczą rozporządzenie definiuje jako (i) produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, w tym zbiory, dojenie, hodowlę zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich; (ii) utrzymywanie użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe metody rolnicze i zwykły sprzęt rolniczy, w oparciu o kryteria określone przez państwa członkowskie na podstawie ram ustanowionych przez Komisję, lub (iii) prowadzenie działań minimalnych, określanych przez państwa członkowskie, na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy. Sformułowanie w obecnym stanie prawnym definicji rolnika aktywnego zawodowo miało

24 Zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 marca 2015 r. w sprawie wykonania praktyk równoważnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 433).

na celu wykluczenie z otrzymywania wsparcia bezpośredniego podmiotów posiadających grunty rolne, lecz nie mających rzeczywistych związków z rolnictwem.

Od jednolitego i ogólnego obowiązku stosowania praktyk środowiskowych na terenie całej Unii rozporządzenie (UE) nr 1307/2013 przewiduje dwa rodzaje wykluczeń: wykluczenie automatyczne oraz wykluczenie dotyczące stosowania jedynie wybranych praktyk. Z jednej strony z wymogu stosowania praktyk na mocy art. 43 ust. 10 tego rozporządzenia zwolnione są podmioty prowadzące gospodarstwa ekologiczne; zwolnienie to dotyczy jednak wyłącznie jednostek gospodarstwa wykorzystywanych do produkcji ekologicznej zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 843/2007.[25] W przypadku takich producentów rolnych płatność za zazielenienie zostanie automatycznie dodana do kwoty otrzymywanej przez nich płatności podstawowej. U podstaw wykluczenia gospodarstw ekologicznych jest tzw. równoważność zazielenienia, polegająca na zwolnieniu z wymogów zazieleniania i niekaraniu gospodarstw, które stosują już praktyki zapewniające równoważny lub wyższy poziom ochrony środowiska.

Z drugiej strony wymogów zazieleniania muszą przestrzegać gospodarstwa rolne w całości lub części położone na obszarach objętych dyrektywami 92/43/EWG (tzw. dyrektywa siedliskowa), 2000/60/WE (tzw. dyrektywa wodna)[26] oraz 2009/147 (tzw. dyrektywa ptasia). Gospodarstwa takie otrzymają płatność za zazielenienie pod warunkiem, że przestrzegają praktyk zazielenienia w zakresie, w jakim praktyki te są w danym gospodarstwie rolnym zgodne z celami wymienionych wyżej dyrektyw.

Artykuł 61 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 przewiduje zwolnienie z obowiązku stosowania praktyk gospodarstw uczestniczących w systemie dla małych gospodarstw, stanowiąc, że płatności dla małych gospodarstw zastępują płatności, które mają zostać przyznane na podstawie tytułów III i IV tego rozporządzenia (płatność podstawowa, płatność za zazielenienie, jednolita płatność obszarowa, płatności powiązane, wsparcie związane z produkcją). Ustawodawca polski udostępnił system dla małych gospodarstw wszystkim gospodarstwom, których kwota roczna płatności bezpośrednich nie przekracza 1250 euro.[27]

Pozostałe zwolnienia dotyczą stosowania określonych praktyk zazielenienia. Art. 44 ust. 3i art. 46 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 zwalniają z obowiązku prowadzenia praktyki dywersyfikacji upraw i zachowania obszarów proekologicznych przykładowo gospodarstwa rolne, w których więcej niż 75% gruntów

25 Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz.Urz. UE L 189 z dnia 20 lipca 2007 r., s. 1).

26 Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. WE L 327 z dnia 22 grudnia 2000 r., s. 1).

27 Zob. art. 19 ust. 2 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.

ornych jest wykorzystywane do produkcji traw lub innych pastewnych roślin zielonych, jest ugorowane lub jest połączeniem tych zastosowań, pod warunkiem, że pozostałe grunty orne nie przekraczają 30 hektarów. Jeżeli więcej niż 75% kwalifikujących się użytków rolnych stanowią trwałe użytki zielone, rolnika nie obejmuje ani praktyka dywersyfikacji, ani obowiązek utrzymywania obszaru proekologicznego, pod warunkiem, że pozostałe grunty orne nie przekraczają 30 hektarów. Ponadto z obowiązku dywersyfikacji zwolnione są na mocy art. 44 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 grunty orne rolnika, jeśli obejmują one mniej niż 10 ha. Na mocy art. 46 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 obowiązek utrzymywania obszaru proekologicznego nie obejmuje natomiast gruntów ornych, jeśli ich powierzchnia nie przekracza 15 ha.

Z przytoczonych regulacji prawnych wynika, że pomimo szerokiego zasięgu praktyk środowiskowych, które z założenia miały być stosowane jednolicie i obowiązywać wszystkich rolników uprawnionych do płatności obszarowych, ich skuteczność może ograniczać przedstawiony system zwolnień. O ile automatyczne wyłączenie gospodarstw prowadzących produkcję ekologiczną jest zrozumiałe ze względu na stosowanie przez te gospodarstwa praktyk korzystnych dla środowiska, o tyle zdziwienie może budzić regulacja wyłączająca z obowiązku zazieleniania gospodarstwa uczestniczące w systemie dla małych gospodarstw. Zastosowanie tego wyjątku spowoduje, że w Polsce zwolnieniem zostanie objętych ok. 68 tys. gospodarstw. Do takich gospodarstw nie będą też miały zastosowania wymogi związane z zasadą wzajemnej zgodności, co stwierdza art. 92 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013. Natomiast 83% gospodarstw będzie zwolnione z obowiązku dywersyfikacji upraw, a 91% z obowiązku wydzielenia obszarów proekologicznych.[28]

5. Zasada wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) a płatność za zazielenienie

Konsekwencją wprowadzenia od dnia 1 stycznia 2015 r. warunków związanych z płatnością za zazielenienie jest funkcjonowanie w ramach modelu dopłat bezpośrednich dwóch systemów dotyczących wymogów rolnośrodowiskowych: zasady wzajemnej zgodności oraz właśnie zazieleniania. Pracom ustawodawczym nad konstrukcją prawną zazieleniania towarzyszyło jednak założenie, że ten dodatkowy system ma wykraczać poza wymogi zasady wzajemnej zgodności, co potwierdza motyw (37) do rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, w którym stwierdzono, że „[…] państwa członkowskie powinny przeznaczyć część pułapów krajowych dla płatności bezpośrednich, aby przyznawać, oprócz płatności podstawowej płatność roczną, która może uwzględniać wewnętrzne ujednolicenie w danym państwie członkow-

28 Por. dane prezentowane w dokumencie „System płatności bezpośrednich w latach 2015-2020" Warszawa, maj 2015, dostępnym na stronie: www.minrol.pl

skim lub regionie, z tytułu obowiązkowych praktyk rolniczych zgodnych z celami polityki dotyczącej zarówno klimatu, jak i środowiska. Praktyki te powinny polegać na prostych, ogólnych, pozaumownych i corocznych działaniach, które wykraczają poza zasadę wzajemnej zgodności i są związane z rolnictwem".

Podstawowa różnica pomiędzy wymogami nałożonymi przez zasadę wzajemnej zgodności a wymogami zazieleniania polega na tym, że zasada wzajemnej zgodności wymaga od rolnika otrzymującego dopłaty bezpośrednie dopełnienia określonych obowiązków, lecz wynikających z innych dziedzin prawa i nie nakłada na rolnika żadnych nowych obowiązków. Jej celem jest wzmocnienie egzekwowania przepisów już obowiązujących. Jest to możliwe dzięki równoległości kontroli administracyjnych, które mogą być przeprowadzane przez same państwa członkowskie na podstawie odpowiednich przepisów sektorowego prawodawstwa rolnego oraz dodatkowych kontroli organizowanych przez Komisję w ramach zasady wzajemnej zgodności na podstawie przepisów rozdziału II rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013.[29]

Przepisy dotyczące zasady wzajemnej zgodności obejmują podstawowe wymogi w zakresie zarządzania (SMR) wynikające z prawa unijnego oraz normy utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC) z zakresu środowiska, zmiany klimatu, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i zdrowotności roślin oraz dobrostanu zwierząt. 13 aktów prawnych wymienionych w załączniku II do rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 tworzy trzon zasady wzajemnej zgodności. Wymogi związane z zasadą wzajemnej zgodności mogą być jednak różnie kształtowane przez poszczególne państwa członkowskie, w szczególności w przypadku dyrektyw, które w wyniku transpozycji do prawa krajowego mogą przewidywać środki dostosowane do poszczególnych obszarów. Szerszy zasięg wymogów zazieleniania wynika z faktu, że same przepisy dotyczące płatności bezpośrednich (art. 43 i nast. rozporządzenia (UE) nr 1307/2013) wprowadzają trzy określone praktyki środowiskowe, nakładając obowiązek ich jednolitego stosowania we wszystkich państwach członkowskich.

Zasada wzajemnej zgodności obowiązuje, co do zasady, wszystkich beneficjentów dopłat bezpośrednich, natomiast w przypadku płatności za zazielenienie prawodawca przewidział szereg wyjątków w kręgu rolników zobowiązanych do przestrzegania wymogów środowiskowych, o czym była mowa powyżej.

29 Na nowy okres programowania przepisy regulujące zasadę wzajemnej zgodności zostały umieszczone w rozporządzeniu 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 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 549), zwanym rozporządzeniem horyzontalnym zawierającym przepisy wspólne dla całej WPR.

W inny sposób ukształtowano w obu systemach rozłożenie ciężaru dowodu. Praktyki zazieleniania są warunkiem złożenia wniosku i posiadania roszczenia do otrzymania wsparcia.[30] Do czasu wprowadzenia zazieleniania na etapie ubiegania się o płatności bezpośrednie rolnik nie musiał wykazać spełnienia wymogów związanych z ochroną środowiska naturalnego. Obecnie, już na etapie składania wniosku o dopłaty bezpośrednie rolnik, deklarując hektary kwalifikujące się do wsparcia, musi zgłosić obszary, na których będą stosowane trzy obowiązkowe praktyki rolnicze, co jest następnie weryfikowane w drodze kontroli administracyjnych przeprowadzanych przez państwa członkowskie i Komisję. Natomiast dochowanie zobowiązań wynikających z zasady wzajemnej zgodności sprawdzane jest już na etapie otrzymywania wsparcia, przez podmiot przeprowadzający kontrolę (państwo członkowskie lub Komisja), który, aby nałożyć na beneficjenta karę administracyjną, musi udowodnić niedochowanie określonych obowiązków związanych z ochroną środowiska. W niektórych przypadkach może zachodzić przecinanie się praktyk związanych z zasadą wzajemnej zgodności i zazielenianiem. Przykładowo rolnik nieprzestrzegający obowiązku utworzenia stref buforowych nałożonego przez wymogi zasady będzie podlegał karze administracyjnej w tym zakresie. Może on jednak w dalszym ciągu wywiązać się z obowiązku wydzielenia obszarów proekologicznych zgodnie z wymogiem zazieleniania. Z drugiej strony, strefy buforowe mogą zostać zaliczone przez rolnika do obszarów proekologicznych.[31]

Inaczej skonstruowany jest też system sankcji. W przypadku zasady wzajemnej zgodności wykrycie przez kompetentny organ niezgodności będzie skutkowało nałożeniem kary administracyjnej przez Komisję. Zgodnie z art. 96 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 rolnik nie przestrzegający wymogów wynikających z tej zasady, może zostać obciążony przez właściwy organ krajowy sankcją bezpośrednio wynikającą z przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (przykładowo z zakresu bezpieczeństwa żywności), wymienionych w załączniku II do rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, których przestrzegania owa zasada wymaga. Komisja ma jednak możliwość przeprowadzenia dodatkowej kontroli zarówno w gospodarstwie rolnika, jak i w krajowych urzędach dokonujących kontroli.[32] Kontrole przeprowadzane (i ewentualne kary administracyjne) w ramach zasady wzajemnej zgodności dotyczą jednak jedynie 5% gospodarstw rolnych uprawnionych do płatności bezpośrednich.

Niedochowanie przez rolnika obowiązków związanych z zazielenieniem będzie przesłanką nałożenia kary administracyjnej, która, w pierwszych dwóch latach stosowania płatności za zazielenienie, czyli w 2015 r. i 2016 r., nie przekro-

30 Zob. G. Holzer, Die neue „Ökoarchitektur" der GAP, [w:] Norer, Holzer (red.), Agrarrecht. Jahrbuch 2015, s. 121.
31 Zob. B. Schima, Der Vorschlag der Kommission…, *op.cit.*, s. 156.
32 G. Eckhardt, Die Reform der GAP 2013 – Zwischenbilanz und Ausblick, [w:] Norer, Holzer (red.), Agrarrecht.Jahrbuch 2010, s. 87.

czy kwoty tej płatności. Począwszy od 2017 r. będą mogły być nakładane wyższe kary administracyjne na podstawie art. 77 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013. W 2017 r. nie będą one mogły przekraczać 20% kwoty płatności za zazielenienie, w 2018 r. 25% tej kwoty. Zgodnie z art. 77 ust. 6 akapit trzeci rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 kary muszą być proporcjonalne oraz zróżnicowane stosownie do dotkliwości, zasięgu, trwałości i powtarzalności stwierdzonych niezgodności. Oznacza to, że od 2017 r. kara będzie miała wpływ na kwotę innych płatności otrzymywanych przez rolnika. Pomimo że wymogi zazieleniania nie mają bezpośredniego zastosowania do jednolitej płatności obszarowej, tzn. nie warunkują jej otrzymania, to ich niedochowanie nie pozostanie bez znaczenia dla jej wysokości w kolejnych latach wypłaty płatności w ramach wsparcia bezpośredniego.

6. Skuteczność środka

W okresie programowania 2007-2013 pozytywne oddziaływanie zasady wzajemnej zgodności wykazywało pewne niedociągnięcia, wynikające głównie z braku jednolitych wymogów dla wszystkich państw członkowskich oraz sporadyczności kontroli administracyjnych.[33] Zazielenienie ma wzmocnić element środowiskowy w ramach WPR, uzależniając podstawowy system wsparcia w rolnictwie od jednolitych dla wszystkich państw członkowskich wymogów. Jednak, jak wspomniano powyżej, obecna regulacja przewiduje szereg wyłączeń, a przykład Polski pokazuje, iż ze względu na wielkość gospodarstw rolnych znaczna ich część zostanie zwolniona z obowiązku stosowania praktyk zazielenienia. W konsekwencji do gospodarstw tych będą miały zastosowanie jedynie, a i to nie zawsze, wymogi zasady wzajemnej zgodności. Nałożenie na wszystkich rolników w Unii jednakowych obowiązków w zakresie ochrony środowiska jest jednak znaczącym osiągnięciem prawodawcy unijnego.

Należy poczekać na sprawozdania na temat zasadności włączenia do systemu dopłat bezpośrednich obowiązkowego komponentu ekologicznego oraz rozmiarów jego pozytywnego oddziaływania na środowisko naturalne. Prognozy dotyczą możliwego rozszerzenia zasięgu praktyk zazielenienia, ich zaostrzenia i zwiększenia ich udziału w kwocie wsparcia bezpośredniego w kolejnych okresach programowania. Może to oznaczać objęcie wymogami środowiskowymi większej niż 30% pułapów krajowych.[34] Z punktu widzenia sankcji może to oznaczać bardziej dotkliwe niż obecnie zmniejszenie całkowitej kwoty płatności w przypadku niedochowania wymogów środowiskowych.

33 Szerzej na ten temat zob. A. Korycińska, Przyszłość *cross-compliance* w świetle dyskusji o systemie płatności bezpośrednich po 2013 r., http://www.fapa.org.pl/

34 Zob. J. Martinez, Das *Greening* der Gemeinsamen Agrarpolitik, s. 694.

THE GREENING PAYMENT IN THE NEW MODEL OF DIRECT PAYMENTS

Keywords: direct support, greening payment, cross-compliance principle

By means of Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council, a new component, i.e. the greening payment, has been included into the Union direct support scheme rendering direct support conditional upon applying by farmers the compulsory agricultural practices beneficial for the climate and the environment. The legal nature of the greening payment and consequences of non-complying with the set obligations are being analyzed. The new environmental conditionality of direct support is considered by referring to the existing system of the cross-compliance principle. The requirement of farmer's declaration on compliance with the environmental obligation already at the stage of application for payment should be seen as an important achievement on the path of setting a compulsory link between the common agricultural policy and the environmental policy of the Union; numerous exceptions from applying environmental practices might however weaken the system.

Bibliografia:

J. Bieluk, Charakter prawny płatności w systemie wsparcia bezpośredniego, [w:] Obrót gospodarczy w prawie rolnym, B. Jeżyńska (red.), Lublin 2009.

J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, Posiadanie gruntów rolnych jako warunek nabycia prawa do płatności bezpośrednich, Studia Iuridica Agraria 2010, t. VIII, s. 137.

G. Eckhardt, Die Reform der GAP 2013 – Zwischenbilanz und Ausblick, [w:] Norer, Holzer (red.), Agrarrecht. Jahrbuch 2010.

G. Holzer, Die neue „Ökoarchitektur" der GAP, w: Norer, Holzer (red.) Agrarrecht. Jahrbuch 2015.

A. Korycińska, Przyszłość *cross-compliance* w świetle dyskusji o systemie płatności bezpośrednich po 2013 r., http://www.fapa.org.pl/

J. Martinez, Das Greening der Gemeinsamen Agrarpolitik, „Natur und Recht" (2013) 35.

B. Mittermüller, Die Ökoprämie und ihre „eigentümliche" Rechtsnatur, [w:] Norer, Holzer (red.), Agrarrecht. Jahrbuch 2014.

B. Schima, Der Vorschlag der Kommission für eine neue Direktzahlungsverordnung, [w:] Norer, Holzer (red.) Agrarrecht. Jahrbuch 2012.

„System płatności bezpośrednich w latach 2015-2020" Warszawa, maj 2015, dostępny na stronie: www.minrol.pl

Małgorzata Korzycka-Iwanow[1], Paweł Wojciechowski[2]

Żywność ekologiczna w prawie USA i Unii Europejskiej

1. Wstęp

Żywność stanowi szczególnego rodzaju produkt, który jest niezbędny dla egzystencji człowieka. Od wielu lat regulacje prawne dotyczące wytwarzania i obrotu żywności w wielu państwach świata, w tym w USA oraz w UE, nakierowane są na zapewnienie bezpieczeństwa żywności. Każdy produkt żywnościowy znajdujący się na rynku musi być bezpieczny, a podstawowym czynnikiem umożliwiającym konkurencję na rynku żywności jest jej jakość. W związku z tym, zarówno w Unii Europejskiej, jak też wielu państwach na całym świecie intensywnie rozwijana jest polityka jakości produktów rolnych i żywności. Jednym z systemów jakości pozwalających na wyróżnienie produktu rolnego i żywności jest produkcja ekologiczna (obok m.in. produktów regionalnych i tradycyjnych). Rosnący popyt na produkty ekologiczne powoduje rozwój rynku żywności ekologicznej, odnotowywany przede wszystkim w krajach wysoko rozwiniętych, głównie w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej.[3] Warto dodać, że produkcja ekologiczna stanowi odpowiedź na zwiększający się popyt na produkty rolne wytwarzane z wykorzystaniem metod naturalnych, ale stanowi ona także jedną z metod poprawy stanu środowiska. W krajach UE, pomimo stosowania wsparcia finansowego dla rolnictwa ekologicznego, podaż nie pokrywa zapotrzebowania, dlatego żywność ekologiczna jest importowana spoza Unii (zboże, mięso, mleko i jego przetwory, warzywa, owoce, soki oraz produkty tropikalne).[4] Żywność ekologiczna importowana z państw trzecich powinna spełniać takie same wymagania, jak żywność wytworzona w UE, a w regulacji prawnej dotyczącej produkcji ekologicznej przewidziane zostały mechanizmy uznawania produktów ekologicznych wytworzonych w państwach trzecich. Produkcja żywności ekologicznej bardzo intensywnie rozwija się w USA. W 2012 r. za-

1 Uniwersytet Warszawski.
2 Uniwersytet Warszawski.
3 Zob. D. Komorowska, Ekonomika produkcji ekologicznej w Polsce, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego: Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej" 2009, nr 73, s. 143.
4 *Ibidem*, s. 143.

warte zostało porozumienie pomiędzy USA i UE dotyczące wzajemnego uznawania żywności ekologicznej.

Celem niniejszego opracowania jest ustalenie znaczenia pojęcia „żywność ekologiczna" w prawie unijnym i prawie amerykańskim, a także analiza wzajemnych relacji tych pojęć w kontekście funkcjonowania mechanizmów wzajemnego uznawania produktów ekologicznych.

2. Rolnictwo ekologiczne – podstawy prawne

Sama idea rolnictwa ekologicznego, zwanego też „naturalnym" lub „rolnictwem bez chemii" wywodzi się od wypracowanej już w latach dwudziestych XX w., tzw. metody gospodarowania biodynamicznego (*biologisch-dynamische Wirtschaftsweise*), autorstwa austriackiego filozofa i przyrodnika Rudolfa Steinera, twórcy systemu filozoficzno-religijnego zwanego antropozofią.[5] W latach 30. i 40. XX w. w Szwajcarii i Niemczech opracowana została przez H. Mullera, H.P. Ruscha kolejna metoda produkcji ekologicznej, organiczno-biologiczna (*organisch-biologischer Landbau*).[6] Metoda ta polega na uzyskiwaniu optymalnych plonów o wysokiej jakości, bez stosowania nawozów mineralnych i pestycydów, przy zwracaniu szczególnej uwagi na następstwo roślin w płodozmianie i stosowanie nawozów zielonych, w tym poplonów osłaniających glebę zimą oraz utrzymanie żyzności gleby, w warunkach maksymalnie zamkniętego obiegu materii. Podstawy agrotechniczne tej metody (najstaranniej opracowane w porównaniu z innymi kierunkami produkcji rolniczej „w zgodzie z przyrodą") stały się podstawą agrotechniki w rolnictwie ekologicznym. W latach 40. XX w. w Wielkiej Brytanii rozwijana była koncepcja rolnictwa organicznego (*organic agriculture*), opartego na założeniu, iż gospodarstwo stanowi organicznie zrównoważoną całość. W latach 60. XX w. we Francji rozwijano ideę rolnictwa biologicznego.[7]

W Unii Europejskiej idea rolnictwa ekologicznego zaczęła być rozwijana w połowie lat siedemdziesiątych XX w., w ramach polityki ekologicznej, gdzie rolnictwo z jednej strony traktowane było jako źródło powstania zanieczyszczeń, a z drugiej

5 Interpretacja przyrody, wynikająca z antropozofii, podkreśla ścisłą współzależność ziemi, człowieka i kosmosu oraz zakłada, że za pomocą określonych preparatów i działań człowiek może aktywizować różne formy energii obecne w przyrodzie (występują tu pewne analogie do filozoficznego pojęcia *vis vitalis,* czyli siły życia). Zob. D. Stankiewicz, Rolnictwo ekologiczne, Informacja nr 673, Biuro Studiów i Ekspertyz, 1999 r, dostępne na: http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-673.htm; M. Zuba, Szanse i bariery w integracji łańcucha żywności ekologicznej w Polsce, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki" seria Ekonomia 2012, z. 3, s. 263.

6 Zob. D. Stankiewicz, Rolnictwo ekologiczne…, *op. cit.*; M. Zuba, Szanse i bariery w integracji łańcucha żywności ekologicznej…, *op. cit.*, s. 263, P. Wojciechowski, Gospodarstwo rodzinne jako gospodarstwo ekologiczne w prawie polskim i prawie UE, [w:] Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015, s.126.

7 Zob. M.A. Król, Koncepcja rolnictwa ekologicznego, [w:] Prawo rolne, Problemy teorii i praktyki, R. Budzinowaki, A. Zieliński (red.), Kluczbork 2002, s. 35, P. Wojciechowski, Gospodarstwo rodzinne jako gospodarstwo ekologiczne…, *op. cit.,* s. 127.

strony jako sposób przeciwdziałania niekorzystnym tendencjom.[8] W Europie Zachodniej od lat 60. XX w. wzrastało też zainteresowanie konsumentów produktami ekologicznymi.[9] Zarówno wzrost popytu na produkty ekologiczne, jak też potrzeba ochrony środowiska naturalnego, przyczyniły się do wydania na szczeblu wspólnotowym na początku lat 90. zeszłego stulecia pierwszej regulacji prawnej dotyczącej bezpośrednio rolnictwa ekologicznego, tj. rozporządzenia nr 2092/91 w sprawie rolnictwa ekologicznego oraz oznakowania jego produktów i środków spożywczych.[10] Rozporządzenie to zostało uchylone rozporządzeniem Rady nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych (…).[11]

Przesłanki wydania unijnej regulacji dotyczącej ekologicznych metod produkcji, a w konsekwencji i cele tej regulacji są dwojakiego rodzaju. Z jednej strony, zwiększał się popyt konsumentów na produkty ekologiczne, przez co powstał nowy rynek dla produktów rolnych, o cenach wyższych niż dla produktów konwencjonalnych, co wymagało wprowadzenia przepisów, których celem jest przede wszystkim ochrona interesów ekonomicznych konsumentów oraz rzetelność obrotu tymi produktami.[12] Z drugiej strony podkreślano korzystność wykorzystywania ekologicznych metod produkcji dla środowiska, dobrostanu zwierząt i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a zatem celem regulacji stała się także ochrona środowiska.[13] Ekologiczne metody produkcji sprzyjają bowiem utrzymaniu żyzności gleby i ochronie środowiska przed skażeniami i zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego, przyczyniają się do ochrony wód gruntowych i zachowania naturalnego krajobrazu i pozwalają zachować równowagę biologiczną w środowisku przyrodniczym.[14] Powoduje to, iż w pełni uzasadnione jest wyodrębnienie dwóch nurtów ustawodawstwa, a w konsekwencji dwóch bloków przepisów dotyczących rolnictwa ekologicznego. W pierwszym z nich (nurt główny) przedmiotem regulacji są wszystkie etapy produkcji i dystrybucji produktów rolnictwa ekologicznego oraz ich kontrola (regulacja produktu ekologicznego). W drugim nurcie (nurt uzupełniający), rolnictwo ekologiczne jest traktowane jako element szerszej regulacji nastawionej na realizację celów związanych z ochroną środowiska.[15] Ten drugi nurt w sposób

8 Zob. M.A. Król, Koncepcja rolnictwa ekologicznego…, *op. cit.,* s. 36.
9 Zob. P. Wojciechowski, Gospodarstwo rodzinne jako gospodarstwo ekologiczne…, *op. cit.,* s. 127.
10 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2092/91 z dnia 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.Urz. WE L 198 z dnia 22 lipca 1991 r., s. 1).
11 Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz.Urz. UE L 189 z dnia 20 lipca 2007 r., s. 1 ze zm.).
12 Zob. akapit 1-4 preambuły do rozporządzenia 2092/91 oraz pkt 1 i 3 preambuły do rozporządzenia 834/2007.
13 Zob. akapit 2 preambuły do rozporządzenia 2092/91 oraz pkt 1 i 12-16 preambuły do rozporządzenia 834/2007, a także PROW 2014-2020, s. 26.
14 Zob. D. Komorowska, Ekonomika produkcji ekologicznej w Polsce…, *op. cit.,* s. 143.
15 Zob. S. Prutis, Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim, „Studia Iuridica Agraria" 2013, t. XI, s. 42.

istotny uwidacznia się w regulacjach dotyczących wsparcia produkcji ekologicznej ze środków funduszy unijnych.[16]

Zainteresowanie rolnictwem ekologicznym z Europy przeniosło się do USA. Sformułowanie „ekologiczna" (*organic*) w odniesieniu do metody produkcji, w której rolnik dążył do poprawy stanu gleby poprzez stosowanie naturalnych nawozów (obornika i kompostu) oraz unikanie syntetycznych substancji chemicznych po raz pierwszy użyte zostało w USA w 1942 r., a już w końcu lat 40. ubiegłego wieku prowadzona była ekologiczna działalność rolnicza.[17] Początkowo była to produkcja prowadzona w niewielkich gospodarstwach dla zaspokojenia głównie własnych potrzeb, jednak w okresie 50 lat gospodarstwa ekologiczne mocno rozwinęły się. Opinia publiczna zaczęła zwracać uwagę na potencjalnie negatywny wpływ na środowisko i zdrowie publiczne środków chemicznych wykorzystywanych w rolnictwie. Zaczęto też prowadzić badania nad niechemicznymi i nieintensywnymi metodami produkcyjnymi. Stopniowo zaczęła się zwiększać liczba rolników wdrażających w swoich gospodarstwach ekologiczne metody produkcji.[18] W poszczególnych stanach zaczęto wprowadzać regulacje stanowe dotyczące produkcji ekologicznej (pierwsza regulacja stanowa wprowadzona została w 1973 r. w stanie Oregon, a pod koniec lat 80. regulacja produkcji ekologicznej wprowadzona była w 22 stanach[19]). Standardy przyjmowane były też przez poszczególne organizacje zrzeszające producentów i przetwórców. Powodowało to dezorientację konsumentów oraz brak zaufania do żywności ekologicznej.[20] Nie były też podejmowane żadne działania publiczne mające na celu wsparcie produkcji ekologicznej.[21] Podmioty wytwarzające tego rodzaju żywność były zatem zainteresowane wydaniem ustawy dotyczącej produkcji ekologicznej. Doprowadziło to do wydania regulacji prawnej dotyczącej produkcji ekologicznej na szczeblu federalnym w 1990 r. Do ustawy rolniczej (*Farm Bill*) wprowadzony został nowy tytuł (tytuł XXI) Ustawą o produkcji ekologicznej żywności (*The Organic Foods Production Act of* 1990 – OFPA[22]). Ustawa ta stanowi podstawę prawną dla rozwoju ogólnokrajowych norm dotyczących wytwarzania i obrotu żywności ekologicznej w celu ochrony interesów konsumentów i przedsiębiorców działających na rynku produktów ekologicznych. W ustawie tej Sekretarz

16 Zob. pkt 23 Preambuły do rozporządzenia 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) (Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 487).

17 Zob. V.J. Watnick, The Organic Foods Production Act, the Process/Product Distinction, and a Case for More End Product Regulation in the Organic Foods Market, „UCLA Journal of Environmental Law and Policy" 2014, 32(1), s. 45. C.S. Carroll, What Does "Organic" Mean Now? Chickens and Wild Fish are Undermining the Organic Food Production Act of 1990, „San Joaquin Agricultural Law Review" 2004, 117, s. 118.

18 Zob. R. Johnson, CRS Report for Congres, Organic Agriculture in the United States: Program and Policy Issues, Congressional Reserch Service, 2008, s. 1.

19 Zob. V.J. Watnick, The Organic Foods Production Act…, *op. cit.*, s. 45.

20 Zob. K.C. Amaditz, The Organic Foods Production Act of 1990 and Its Impending Regulations: A Big Zero for Organic Food?, „Food and Drug Law Journal" 1997, s. 539, R. Johnson, CRS Report for Congres, Organic Agriculture in…, *op. cit.*, s. 3.

21 Zob. R. Johnson, CRS Report for Congres, Organic Agriculture in…, *op. cit.*, s. 1.

22 Organic Foods Production Act of 1990 (7 U.S.C. 6501 et seq.), dalej jako OFPA.

do spraw rolnictwa (*U.S. Department of Agriculture* – USDA) zobowiązany został m.in. do ustanowienia Narodowego Programu Produkcji Ekologicznej (*National Organic Production Program*[23]), który obejmuje ramy prawne dla produkcji ekologicznej, za realizację których odpowiedzialna jest jednostka organizacyjna pod nazwą *Agricultural Marketing Service* wyodrębniona w ramach *U.S. Department of Agriculture*) oraz został on upoważniony do powołania Narodowej Rady Standardów Ekologicznych (*National Organic Standards Board* – NOSB). W 1992 r. wyznaczeni zostali pierwsi członkowie Narodowej Rady Standardów Ekologicznych, a w 2000 r. w dzienniku urzędowym (*Federal Register*) opublikowane zostały zasady ustanawiające Narodowy Program Ekologiczny[24] (w tytule 7 „rolnictwo", części 205, Kodeksu Federalnych Regulacji (*The Code of Federal Regulations*[25]).

Przesłanki wydania regulacji dotyczących produkcji metodami ekologicznymi w USA były odmienne niż w UE, poza tym inny jest też cel tej regulacji. Impulsem dla wydania regulacji na szczeblu federalnym było wprowadzenie przez niektóre ze stanów regulacji wewnątrzstanowych oraz ustanowienie wielu prywatnych standardów dla żywności ekologicznej, co z jednej strony powodowało trudności w swobodnym obrocie produktami ekologicznymi, a z drugiej strony, ze względu na brak jednolitego standardu, skutkowało tym, że ze względu na wielość standardów i sposobów znakowania, konsumenci mieli ogromne trudności z odróżnieniem żywności wytworzonej metodami ekologicznymi od żywności konwencjonalnej. W konsekwencji za kluczowe cele regulacji produkcji ekologicznej uznano ochronę interesów konsumentów poprzez zapewnienie jednolitego standardu produktów oraz ułatwienia handlu międzystanowego żywności wyprodukowanej metodami ekologicznymi.[26]

3. Żywność ekologiczna w prawie unijnym

Zarówno w poprzednio obowiązującym w Unii Europejskiej rozporządzeniu 2092/91, jak też w zastępującym go od dnia 1 stycznia 2009 r. rozporządzeniu nr 834/2007 określone zostały cele, zasady i wymagania dotyczące produkcji ekologicznej, zasady znakowania żywności ekologicznej, a także wprowadzono uregulowania dotyczące systemu kontroli. W rozporządzeniu tym zdefiniowano wiele pojęć, jednak nie uwzględniono definicji pojęcia „żywność ekologiczna". Znaczenie tego pojęcia może być jednak ustalone z wykorzystaniem dwóch innych definicji,

23 Zob. § 2104 OFPA.

24 Dostępny na: https://www.federalregister.gov/articles/2000/12/21/00-32257/national-organic-program oraz na: http://www.ams.usda.gov/AMSv1.0/nop. Warto zaznaczyć, że pierwszy projekt tych zasad przedłożony został przez AMS w 1997 r., jednak w konsultacjach społecznych zgłoszono ponad 28 tys. uwag.

25 Code of Federal Regulations (CFR) stanowi zbiór przepisów z zakresu prawa administracyjnego (stąd zwany jest "prawem administracyjnym") publikowanych w Rejestrze Federalnym (*Federal Register*) przez urzędy centralne USA. Jest podzielony na 50 tytułów. Tytuł 7 „rolnictwo" podzielony jest na 42 rozdziały, w tym rozdział I obejmujący podrozdział „M" stanowiący NOP.

26 Zob. § 2102 OFPA.

tj. definicji pojęć: „ekologiczny" oraz „produkcja ekologiczna". Zgodnie z rozporządzeniem nr 834/2007 „ekologiczny" oznacza pochodzący z produkcji ekologicznej lub z nią związany,[27] z kolei „produkcja ekologiczna" oznacza stosowanie metody produkcji zgodnej z zasadami określonymi w rozporządzeniu nr 834/2007 na wszystkich etapach produkcji, przygotowania i dystrybucji.[28] Do podstawowych zasad produkcji ekologicznej uregulowanych w rozporządzeniu nr 834/2007 oraz rozporządzeniach wykonawczych do niego[29] należy oparcie produkcji na systemach ekologicznych wykorzystujących wewnątrzsystemowe zasoby naturalne, ograniczenie stosowania środków zewnętrznych oraz ścisłe ograniczenie stosowania środków z syntezy chemicznej.[30] W odniesieniu do rolnictwa wymienionych zostało dodatkowo kilkanaście zasad, w tym m.in. recykling odpadów i produktów ubocznych pochodzenia roślinnego i zwierzęcego jako środek do produkcji roślinnej i zwierzęcej; utrzymywanie zdrowotności roślin poprzez stosowanie środków zapobiegawczych, takich jak dobór odpowiednich gatunków i odmian odpornych na szkodniki i choroby, odpowiedni płodozmian, metody mechaniczne i fizyczne oraz ochrona naturalnych wrogów szkodników; utrzymywanie zdrowia zwierząt poprzez wspomaganie naturalnej obrony immunologicznej zwierząt, dobór odpowiednich ras hodowlanych oraz praktyki gospodarskie; a także utrzymywanie różnorodności biologicznej naturalnych ekosystemów wodnych, zdrowia środowiska wodnego oraz jakości otaczających ekosystemów wodnych i lądowych w produkcji akwakultury.[31] Przy produkcji ekologicznej niedopuszczalne jest wykorzystywanie GMO i produktów wytworzonych z GMO lub przy ich użyciu,[32] a ponadto zakazane jest poddawanie produktów ekologicznych działaniu promieniowania jonizującego.[33] Poza tym, w rozporządzeniu nr 834/2007 uregulowano też szereg szczegółowych wymagań mających zastosowanie do produkcji roślinnej oraz produkcji zwierzęcej.[34]

Zgodnie z regulacją unijną określenie „ekologiczny" i jego pochodne jak „eko", „bio" lub inne określenia sugerujące wytworzenie zgodnie z ekologicznymi metodami produkcji mogą być stosowane przy nieprzetworzonych produktach rolnych wyłącznie wtedy, gdy wszystkie składniki tego produktu zostały wyprodukowane zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu nr 834/2007.[35] Przy produktach przetworzonych tego rodzaju określenia mogą być stosowane w głównym polu

27 Zob. art. 2 c) rozporządzenia 834/2007.
28 Zob. art. 2 a rozporządzenia 834/2007.
29 Zob. rozporządzenie Komisji (WE) nr 889/2008 z dnia 5 września 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 (…) oraz Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1235/2008 z dnia 8 grudnia 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w odniesieniu do ustaleń dotyczących przywozu produktów ekologicznych z krajów trzecich.
30 Art. 4 rozporządzenia 834/2007.
31 Art. 5 rozporządzenia 834/2007.
32 Art. 9 rozporządzenia 834/2007.
33 Art. 10 rozporządzenia 834/2007.
34 Art. 12 oraz 14 rozporządzenia 834/2007. Szerzej na temat prawnych wymogów produkcji ekologicznej zob. K. Leśkiewicz, System jakości produktów rolnictwa ekologicznego aspekty prawne, Poznań 2011, passim.
35 Zob. art. 23 ust. 1 rozporządzenia 834/2007.

widzenia (przy opisie handlowym) wyłącznie wtedy, gdy żywność przetworzona została wytworzona zgodnie z wymogami określonymi dla tego rodzaju żywności, o ile w żywności tej co najmniej 95% masy składników pochodzenia rolniczego stanowią składniki ekologiczne.[36] Ponadto, dopuszczone zostało użycie określeń odnoszących się do ekologicznej metody produkcji wyłącznie w wykazie składników (znajdującym się poza głównym polem widzenia, a w przypadku produktów myślistwa lub rybołówstwa także w wykazie składników znajdującym się w głównym polu widzenia), przy czym musi być ono powiązane ze składnikiem ekologicznym i w takim przypadku konieczne jest podanie procentowego udziału składników ekologicznych względem całkowitej ilości składników pochodzenia rolniczego.[37]

Zaznaczyć należy, że samo rozpoczęcie stosowania metod produkcji ekologicznej nie uprawnia do stosowania określeń odnoszących się do ekologicznych metod produkcji. Określenia takie mogą być stosowane dopiero po upływie okresu konwersji, tj. okresu, w trakcie którego następuje przejście z rolnictwa nieekologicznego na rolnictwo ekologiczne, podczas którego stosowane są przepisy dotyczące produkcji ekologicznej.[38] Okres konwersji jest uzależniony od rodzaju produkcji prowadzonej w gospodarstwie. Przy produkcji roślinnej wynosi on co najmniej 2 lata przed wysiewem, w przypadku roślin wieloletnich 3 lata przed zbiorem, a dla pasz 2 lata przed zbiorem.[39] Przy produkcji zwierzęcej, jeśli zwierzęta nieekologiczne są włączane do produkcji, okres karencji wynosi od 6 miesięcy do 12 miesięcy, zależnie od rodzaju zwierzęcia.[40] Okres konwersji rozpoczyna się najwcześniej z chwilą poinformowania przez podmiot gospodarczy właściwych organów o prowadzonej działalności oraz włączenia gospodarstwa w system kontroli.[41] W przypadku zwierząt i produktów zwierzęcych wytwarzanych podczas okresu konwersji, niedopuszczalne jest stosowanie jakichkolwiek odniesień do ekologicznych metod produkcji w oznakowaniu i reklamie produktów.[42] Natomiast produkty pochodzenia roślinnego w okresie konwersji mogą być opatrzone oznaczeniem: „produkt w trakcie konwersji na rolnictwo ekologiczne".[43]

Stosując określenia odnoszące się do ekologicznej metody produkcji konieczne jest zamieszczenie na etykiecie numeru identyfikacyjnego organu kontrolnego lub jednostki certyfikującej, którym podlega podmiot gospodarczy, który dokonał ostatniej czynności produkcyjnej lub przygotowawczej, a ponadto w odniesieniu do żywności paczkowanej na opakowaniu umieszcza się wspólnotowe logo.[44] W tym

36 Zob. art. 23 ust. 4 rozporządzenia 834/2007.
37 *Ibidem*.
38 Zob. art. 2 pkt h rozporządzenia 834/2007.
39 Art. 36 ust. 1 rozporządzenia 889/2008.
40 Art. 38 rozporządzenia 889/2008.
41 Art. 17 rozporządzenia 834/2007.
42 Zob. art. 17 ust. 1 lit f rozporządzenia 834/2007.
43 Zob. art. 62 rozporządzenia 889/2008.
44 Stosowanie wspólnotowego logo jest opcjonalne dla produktów importowanych z państw trzecich.

samym polu widzenia co logo umieszcza się oznaczenie miejsca, w którym wyprodukowano nieprzetworzone produkty rolnicze, z których wytworzono końcowy produkt.[45]

Żywność ekologiczna wyróżnia się spośród pozostałych rodzajów żywności poprzez swoje oznakowanie, odnoszące się do ekologicznych metod produkcji. Za żywność ekologiczną w świetle unijnej regulacji uznać zatem można żywność, która w sposób zgodny z przepisami opatrzona została informacją o zastosowaniu ekologicznych metod produkcji lub jakimkolwiek określeniem odwołującym się do tych metod (np. ekologiczny, eko, bio). Oznakowanie takie może być jednak stosowane wyłącznie w odniesieniu do produktów wytworzonych zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów rozporządzenia 834/2007 oraz aktów wykonawczych do niego przez podmioty, które dokonały zgłoszenia rozpoczęcia produkcji z wykorzystaniem metody ekologicznej do upoważnionego podmiotu certyfikującego i które po upływie okresu konwersji uzyskały certyfikat.[46]

4. Żywność ekologiczna w prawie USA

W wydanej w 1990 r. OFPA zawarte zostały podstawowe definicje i wymogi dotyczące żywności ekologicznej. Regulacja OFPA uzupełniona i uszczegółowiona została w opublikowanym w 2000 r. Narodowym Programie Ekologicznym (NOP). Program ten określa ogólnokrajowe normy dla produkcji i przetwarzania żywności ekologicznej, w tym obejmuje krajowy wykaz substancji dopuszczonych i zakazanych do stosowania w produkcji ekologicznej i przetwarzaniu. Poza tym, ustanowione zostały w nim zasady akredytacji jednostek certyfikujących, wymogi dotyczące etykietowania żywności ekologicznej, a także zasady przywozu produktów rolnictwa ekologicznego z państw trzecich, w których stosowane są równoważne wymogi dotyczące wytwarzania żywności ekologicznej. Zarówno w OFPA, jak i w NOP zdefiniowane zostało szereg pojęć. W OFPA zawarto m.in. definicje takich pojęć, jak: produkt rolny (*agricultural product*), certyfikowane gospodarstwo ekologiczne (*certified organic farm*), plan ekologiczny (*organic plan*), wyprodukowany ekologicznie (*organically produced*), a w NOP m.in.: ekologiczny (*organic*), produkcja ekologiczna (*organic production*).

45 Oznaczenie to przyjmuje odpowiednio jedną z następujących form: „rolnictwo UE", gdy surowiec rolniczy wyprodukowano w UE, „rolnictwo spoza UE", gdy surowiec rolniczy wyprodukowano w krajach trzecich, „rolnictwo UE/spoza UE", gdy część surowców wyprodukowano w Unii, a część w kraju trzecim. Oznaczenie „UE" lub „spoza UE" może być zastąpione lub uzupełnione nazwą kraju, jeśli wszystkie surowce, z których wytworzono produkt, wyprodukowano w tym kraju. Zob. art. 24 rozporządzenia 834/2007.

46 Takie ujęcie żywności ekologicznej w sposób najpełniejszy wpisuje się w zasady i cele prawa żywnościowego, uregulowane w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującym Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającym procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. WE L 31 z dnia 1 lutego 2002 r., s. 1, ze zm.). Jest to o tyle istotne, że regulacja dotyczące ekologicznych metod produkcji ze względu na to, że dotyczy żywności, objęta jest zakresem prawa żywnościowego.

Podobnie jak w regulacji unijnej, w prawie amerykańskim definicja żywności ekologicznej nie została wprowadzona, a dla ustalenia znaczenia tego pojęcia wykorzystać można kilka pozostałych definicji. Przede wszystkim zgodnie z OFPA „wyprodukowany ekologicznie" (*organically produced*) oznacza produkt rolny wytworzony i przetwarzany zgodnie z OFPA. Z kolei zgodnie z NOP, ekologiczny (*organic*) oznacza oznaczenie stosowane na etykiecie odnoszące się do produktów rolnych wytworzonych zgodnie z tą regulacją.[47] Termin produkcja ekologiczna (*organic production*) oznacza natomiast system produkcyjny prowadzony zgodnie z NOP, dostosowany do warunków panujących w danym miejscu produkcji, oparty na integracji kulturowej oraz praktykach biologicznych i mechanicznych sprzyjających odnawianiu zasobów naturalnych, promowaniu równowagi ekologicznej i ochronie bioróżnorodności.[48]

W procesie tworzenia regulacji dotyczącej ekologicznych metod produkcji, jedną z bardziej spornych kwestii była kwestia możliwości stosowania przy produkcji żywności ekologicznej sztucznych substancji chemicznych, a przede wszystkim organizmów genetycznie zmodyfikowanych, napromieniowania i osadów ściekowych. W przedłożonym przez USDA w 1997 r. do konsultacji społecznych projekcie NOP dopuszczono możliwość wykorzystania sztucznych substancji chemicznych, inżynierii genetycznej oraz napromieniowania przy produkcji ekologicznej, co wywołało ogromne oburzenie wśród producentów stosujących ekologiczne metody produkcji.[49] Ostatecznie w NOP wprowadzono zasadę, zgodnie z którą oznakowania produktu jako „100% ekologiczny" (*100 percent organic*), ekologiczny (*organic*) lub „wytworzony z ekologicznych" ("*made with organic*") jest dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy przy produkcji, przetwarzaniu i obróbce nie są wykorzystywane: (a) syntetyczne substancje chemiczne i składniki z wyłączeniem substancji wyraźnie dopuszczonych, (b) określone w NOP niesyntetyczne substancje, (c) substancje pochodzenia nierolniczego wykorzystywane przy przetwarzaniu żywności, z wyłączeniem wyraźnie dopuszczonych w NOP, (d) nieekologiczne substancje pochodzenia rolniczego, z wyłączeniem wskazanych w NOP substancji, (e) metody wykorzystywane dla genetycznej modyfikacji organizmów lub wpływające na wzrost i rozwój w sposób, w jaki nie jest to możliwe naturalnie, (f) napromieniowywanie jonizujące, (g) osady ściekowe.[50]

Zgodnie z OFPA produkt może być sprzedawany lub oznaczony jako ekologiczny wyłącznie, gdy jest wytworzony bez użycia syntetycznych substancji chemicznych (z wyłączeniem substancji dopuszczonych do produkcji ekologicznej, zawartych na „Krajowej liście substancji i metod zabronionych – „*National List of approved and prohibited substances"*, wydanej przez Sekretarza Stanu do spraw

47 Zob. § 205.2 NOP.
48 Zob. § 205.2 NOP.
49 Zob. C.S. Carroll, What Does "Organic" Mean Now…, *op. cit.,* s. 126.
50 § 205.105 NOP.

Rolnictwa na podstawie OFPA), upłynął co najmniej trzyletni okres, w trakcie którego na obszarze, na którym prowadzona jest produkcja ekologiczna nie były używane syntetyczne substancje chemiczne oraz jest wytwarzany i przetwarzany, pakowany i sprzedawany zgodnie z planem ekologicznym przygotowanym przez producenta i zatwierdzonym przez podmiot certyfikujący (*certifying agent*).[51]

Żywność wytworzona zgodnie z OFPA może być oznaczona jako ekologiczna (*organic*), a ponadto na etykiecie może być zamieszczona informacja, że produkt jest zgodny z normami ustanowionymi przez Departament Rolnictwa lub opatrzony specjalną pieczęcią (znak, logo) Departamentu Rolnictwa (*Department of Agriculture seal*).[52] Zabronione jest użycie określeń wskazujących w sposób bezpośredni lub pośredni, iż dany produkt jest wytworzony lub przetwarzany z wykorzystaniem metod ekologicznych, w przypadku gdy nie spełnia on wymogów określonych w OFPA.[53] Przewiduje się jednak kilka odstępstw. W odniesieniu do żywności przetworzonej dopuszczono możliwość użycia określenia „ekologiczna" (*organic*) na przedniej części etykiety (*principal display panel of product*), ale bez możliwości użycia znaku Departamentu Rolnictwa (*Department of Agriculture seal*), w przypadku gdy żywność zawiera co najmniej 50% składników ekologicznych. Poza tym, w przypadku żywności zawierającej mniej niż 50% składników ekologicznych dopuszczalne jest użycie słowa „ekologiczny" (*organic*) przy poszczególnych składnikach, w części etykiety zawierającej wykaz składników.[54] Ponadto, możliwe jest używanie określeń odwołujących się do produkcji ekologicznej bez spełnienia wymogów przewidzianych w OFPA przez „małych rolników" (*small farmers*), tj. osób, które sprzedają produkty rolne o wartości nie przekraczającej 5 tys. USD w ciągu roku.[55] W tym przypadku nie ma obowiązku przygotowania planu ekologicznego oraz poddania się procesowi certyfikacji, jednak produkcja i przetwarzanie muszą być prowadzone zgodnie z wymogami właściwymi dla produkcji ekologicznej (m.in. wymagania dotyczące gruntu, żyzności gruntów, nawozów, praktyk rolniczych, chowu zwierząt, sposobów przetwarzania).[56] W NOP doprecyzowano zasady znakowania, wprowadzając kilka kategorii żywności znakowanej jako ekologiczna, tj. (1) 100% ekologiczna (*100 percent organic*) dopuszczalne, gdy produkt zawiera 100% składników wyprodukowanych ekologicznie (*organically produced*), (2) ekologiczna (*organic*), dopuszczalne, gdy produkt zawiera nie mniej niż 95% składników wyprodukowanych ekologicznie, (3) wyprodukowane z ekologicznego, z podaniem składników lub kategorii żywności (*made with organic, specified ingredients or food group*(s) dopuszczalne, gdy produkt zawiera nie mniej niż 70% składników wyprodukowanych ekologicznie, (4) produkty z mniej niż 70% składników ekolo-

51 § 2105 OFPA.
52 § 2106 (a) (2).
53 § 2106 (a) (1).
54 § 2106 (c) OFPA.
55 § 2116 (d) OFPA oraz § 205.101 NOP.
56 § 205.101 NOP.

gicznych – *Products with less than 70 percent organically produced ingredients*).[57] Oznaczenie „100% ekologiczne" i „ekologiczny" może być zamieszczone na głównym polu widzenia, może modyfikować nazwę produktu i może być łączone z użyciem znaku Departamentu Rolnictwa (*Department of Agriculture seal*) oraz znaku (logo) jednostki certyfikującej wytwarzanie produktu końcowego.[58] W przypadku tych produktów konieczne jest też podanie, poniżej nazwy producenta, nazwy jednostki certyfikującej i jej dane adresowe.[59] Na przedniej części etykiety może być też zamieszczone oznakowanie „wyprodukowane z ekologicznego", przy czym w tym przypadku konieczne jest wymienienie składników lub kategorii żywności (np. owoce, mięso, oleje, nasiona) oraz podanie procentowego udziału składników wyprodukowanych ekologicznie (czcionką nie mniejszą niż ½ największej czcionki użytej w głównym polu widzenia), a ponadto można wskazać logo jednostki certyfikującej.[60] W przypadku tych produktów, w wykazie składników należy wskazać, które ze składników są ekologiczne oraz poniżej nazwy producenta należy podać nazwę jednostki certyfikującej i jej dane adresowe.[61] Wieloskładnikowe produkty z zawartością mniej niż 70% wyprodukowanych ekologicznie składników mogą być opatrzone jedynie znakiem „ekologiczny" przy danym składniku w wykazie składników, nie jest natomiast dopuszczalne użycie znaku (logo) jednostki certyfikującej.[62]

Wszelkie czynności związane z wytwarzaniem lub przetwarzaniem żywności ekologicznej muszą być podejmowane przez certyfikowane podmioty.[63] Zamieszczenie oznakowania jest dopuszczalne wyłącznie na produktach, które zostały wyprodukowane metodami ekologicznymi, stanowi ono raczej potwierdzenie zastosowania specjalnej metody produkcji, przetwarzania i obróbki produktu, a nie potwierdzenie jakości.[64] Przyjęta w USA regulacja prawna dotycząca żywności ekologicznej skupiona jest zatem, podobnie jak regulacja unijna, na procesie wytwarzania, a nie na produkcie. Z punktu widzenia ochrony konsumenta negatywnie ocenić należy to, iż obok regulowanego oznakowania „ekologiczny" (*organic*), w USA produkty mogą być znakowane takimi określeniami, jak „naturalny", „dziki" lub „bez pozostałości" (*natural, wild, residual free*).[65] W tym zakresie regulacja unijna lepiej chroni interes konsumenta, zabronione jest bowiem używanie jakichkolwiek określeń odnoszących się do ekologicznej metody produkcji.[66]

Rozwiązanie przyjęte w USA powoduje, że podobnie jak w przypadku regulacji unijnej, elementem wyróżniającym żywność ekologiczną jest jej oznakowanie jako

57 § 205.301 NOP.
58 § 205.303 (a) NOP.
59 § 205.303 (b) NOP.
60 § 205.304 (a) NOP.
61 § 205.304 (b) NOP.
62 § 205.305 NOP.
63 § 205.100 (a) NOP.
64 Zob. C.S. Carroll, What Does "Organic" Mean Now…, *op. cit.*, s. 130.
65 Zob. V.J. Watnick, The Organic Foods Production Act…, *op. cit.,* s. 55.
66 Zob. art. 23 rozporządzenia 834/2007.

„ekologiczna", przy czym stosowanie tego oznakowania dopuszczalne jest wyłącznie przez certyfikowane podmioty stosujące ekologiczne metody produkcji zgodne z regulacją OFPA i NOP.

5. Wpływ wsparcia publicznego na żywność ekologiczną

Zarówno w UE, jak i w USA przewiduje się wsparcie publiczne dla produkcji ekologicznej. W USA od 2002 r. ze środków publicznych finansowane są różnego rodzaju działania przyczyniające się do rozwoju produkcji ekologicznej, m.in. finansowane są badania związane z produkcją ekologiczną (*Organic agriculture research and extension initiative*) oraz refundowane koszty związane z produkcją ekologiczną (*Organic Certification Cost Share Programs*). Już w 2002 r. przewidywano pomoc publiczną w postaci zwrotu do 75% kosztów związanych z uzyskaniem certyfikacji, ale nie więcej niż 500 USD).[67] Program współfinansowania kosztów certyfikacji ekologicznej (*Organic Certification Cost Share Programs OCCSP*) przewidziany został także w najnowszej ustawie o rolnictwie z 7 lutego 2014 r.[68] (*Agricultural Act of 2014* zwany też *Farm Bill 2014*[69]). Na program ten składają się dwa podprogramy, Krajowy Program Współfinansowania Kosztów Certyfikacji Ekologicznej (*National Organic Certification Cost Share Program – NOCCSP*) oraz Program Zarządzania Wsparciem Współfinansowania Kosztów Certyfikacji Ekologicznej (*Agricultural Management Assistance Organic Certification Cost Share Program – AMA*).[70] W ramach NOCCSP przewiduje się dofinansowanie dla rolników i przedsiębiorców przetwarzających żywność ekologiczną w kwocie 75% kosztów kwalifikowanych poniesionych w związku z certyfikacją, jednak nie przekraczającą 750 USD rocznie na każdy z czterech zakresów (tj. rośliny uprawne, zwierzęta, dzikie rośliny, przetwórstwo). Maksymalne wsparcie dla jednego podmiotu wynosi zatem 3 tys. USD i ma miejsce w przypadku, gdy podmiot prowadzi produkcję ekologiczną we wszystkich 4 obszarach, a wysokość kosztów kwalifikowanych przekracza 4 tys. USD (75%). Drugi z programów, tj. AMA jest realizowany tylko w 16 stanach i w ramach tego programu m.in. finansowane są wydatki związane z konwersją na produkcję ekologiczną. Rolnik może otrzymać na ten cel nie więcej niż 50 tys. USD.[71]

W Unii Europejskiej wsparcie dla rolników prowadzących działalność w zakresie rolnictwa ekologicznego było przewidziane już w Programie Rozwoju Obsza-

67 Zob. http://www.ams.usda.gov/AMSv1.0/getfile?dDocName=STELPRDC5100865
68 Dostępny na: http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-113hr2642enr/pdf/BILLS-113hr2642enr.pdf
69 Zob. http://www.ers.usda.gov/agricultural-act-of-2014-highlights-and-implications/organic-agriculture.aspx
70 Zob. http://www.ams.usda.gov/AMSv1.0/NOPFactSheets
71 Informacje o programie dostępne są na: http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detail/national/programs/financial/ama/?cid=stelprdb1242818

rów Wiejskich na lata 2004-2006[72] oraz na lata 2007-2013.[73] Wsparcie bezpośrednio dla rolnictwa ekologicznego przewidziane zostało w rozporządzeniu nr 1305/2013,[74] gdzie pośród wielu działań przewidziane zostało działanie „Rolnictwo ekologiczne" (art. 29), w ramach którego przewiduje się wsparcie 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 nr 1307/2013. Działanie to uwzględnione zostało w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020,[75] gdzie przewiduje się dwa poddziałania „Płatności w okresie konwersji na rolnictwo ekologiczne" oraz „Płatności w celu utrzymania rolnictwa ekologicznego".

Warto odnotować, że w polskim prawie krajowym, szczegółowe warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne" określone zostały w Rozporządzeniu 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 Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.[76] Przewiduje się w nim kilkanaście różnych pakietów pomocy (uprawy rolnicze, warzywne, zielarskie, sadownicze oraz paszowe w okresie konwersji oraz po okresie konwersji, a także trwałe użytki zielone w okresie konwersji i po okresie konwersji). Płatność jest przyznawana rolnikom spełniającym określone w tym rozporządzeniu wymagania, m.in. prowadzenie produkcji zgodnie z wymaganiami rozporządzenia nr 834/2007 oraz wytwarzanie produktów rolnictwa ekologicznego (obowiązku wytworzenia takich produktów nie ma jedynie w pakiecie „trwałe użytki zielone").[77] Wprowadzenie obowiązku wytworzenia produktów ekologicznych stanowi wzmocnienie tzw. nurtu podstawowego regulacji prawnej produkcji metodami ekologicznymi.[78] O ile bowiem już samo prowadzenie produkcji metodami ekologicznymi

72 Było ono realizowane w ramach Pakietu 2: „Rolnictwo ekologiczne" w ramach Działania 4: „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt". Realizacja pakietu polegała na podejmowaniu przez rolnika działań, które miały przyczynić się do upowszechnienia systemów produkcji rolniczej, zgodnych z wymogami ochrony środowiska oraz ochrony zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich.

73 Były uruchomione trzy działania, w ramach których producenci ekologiczni kwalifikowali się do wsparcia: „Program rolnośrodowiskowy", „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności" oraz „Działania informacyjne i promocyjne".

74 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) (Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 487).

75 Informacja o zatwierdzeniu PROW przez Komisję oraz miejscu jego podania do informacji publicznej zawarta jest w Komunikacie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 maja 2015 r. o zatwierdzeniu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 oraz o adresie strony internetowej na której został on zamieszczony (M.P. poz. 541). PROW udostępniony jest pod adresem: http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2014-2020.

76 Dz.U. z 2015 r. poz. 370.

77 Zob. § 9 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne".

78 Zob. S. Prutis, Regulacje prawne produkcji ekologicznej…, *op. cit*., s. 42.

przyczynia się do ochrony środowiska (grunty wyłączone są z intensywnej produkcji rolnej), o tyle wymóg wytworzenia produktów sprzyja zwiększeniu konkurencji na rynku żywności ekologicznej, co stanowi element ochrony interesów ekonomicznych konsumenta. Niestety to pozytywne oddziaływanie na rynek osłabione jest tym, że nie przewiduje się pomocy dla produkcji żywności ekologicznej pochodzenia zwierzęcego.

Zaznaczyć przy tym należy, że w polskiej regulacji dla potrzeb przyznania pomocy w ramach działania rolnictwo ekologiczne pojęcie produktów rolnictwa ekologicznego rozumiane jest w sposób szerszy od zaproponowanego w niniejszym artykule. Co prawda, rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne" odsyła do ustawy o rolnictwie ekologicznym,[79] zgodnie z którą przez produkty rolnictwa ekologicznego rozumie się produkty uznane za ekologiczne w rozumieniu art. 2 lit. c rozporządzenia nr 834/2007,[80] jednak przewidziany w tym rozporządzeniu obowiązek wytworzenia „produktów rolnictwa ekologicznego" dotyczy produktów wytworzonych nie tylko po okresie konwersji, ale także w okresie konwersji, które nie mogą być oznakowane jako ekologiczne, ale jedynie jako „produkt w trakcie konwersji na rolnictwo ekologiczne". Takie rozwiązanie oznacza, że w rozumieniu tego rozporządzenia żywnością ekologiczną są zarówno produkty, które zgodnie z rozporządzeniem nr 834/2007 mogą być oznakowane jako „ekologiczne", jak też produkty, które jeszcze nie mogą być oznakowane jako ekologiczne.

Wsparcie dla produkcji metodami ekologicznymi jest też przewidziane w ramach objętego rozporządzeniem nr 1305/2013 działania „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych" (art. 16), obejmującego dwa poddziałania: wsparcie dla nowych uczestników systemów jakości (art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013) oraz wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych przez grupy producentów rolnych (art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013). Obydwa te poddziałania ujęte zostały w PROW na lata 2014-2020. Prowadzenie produkcji metodami ekologicznymi jest też jednym z kryteriów branych pod uwagę przy ocenie i selekcji wniosków o pomoc w ramach innych działań.[81] Poza pomocą w ramach PROW, ze względu na udowodnione korzyści dla środowiska wynikające z systemów rolnictwa ekologicznego, rolnicy prowadzący gospodarstwa ekologiczne są uprawnieni do płatności z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (tzw. płatności na zazielenienie), przewidzianych w rozporządze-

79 Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz.U. Nr 116, poz. 975 oraz z 2015 r. poz. 55 i 349).

80 Tekst jedn. produkty, które zostały wytworzone zgodnie z rozporządzeniem nr 834/2007, po okresie konwersji, przez podmiot, który uzyskał certyfikat i które zostały oznakowane jako ekologiczne.

81 Prowadzenie produkcji metodami ekologicznymi uwzględnia się jako kryterium selekcji wniosków w PROW na lata 2014-2020 w poddziałaniach: Pomoc na inwestycje w przetwórstwo/marketing i rozwój produktów rolnych (Przetwórstwo i marketing produktów rolnych), s. 180; pomoc na wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych, s. 193; Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw (Restrukturyzacja małych gospodarstw), s. 234.

niu nr 1307/2008[82] bez konieczności spełniania dodatkowych wymogów, innych niż przewidziane w rozporządzeniu nr 834/2007 (pkt 38 preambuły oraz art. 43 ust. 11 rozporządzenia nr 1307/2008). W tym przypadku kluczowe znaczenie ma funkcja środowiskowa produkcji ekologicznej, a nie wytworzenie żywności ekologicznej.

6. Mechanizm uznawania równorzędności wymogów prawa EU i USA dotyczących żywności ekologicznej

W dniu 1 czerwca 2012 roku weszło w życie porozumienie pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi o wzajemnym uznawaniu oznakowań żywności ekologicznej (*organic equivalency arrangement*). Zgodnie z umową Stany Zjednoczone uznają unijną regulację dotyczącą żywności ekologicznej jako równorzędną w stosunku do Narodowego Programu Ekologicznego USA (*National Organic Program*, NOP) i zezwalają na sprzedaż produktów spełniających wymagania europejskiego programu i posiadających certyfikat UE jako „*organic*" w USA. Z drugiej strony, na podstawie kontroli zasad produkcji i środków kontroli funkcjonujących w USA oraz uzyskanych od władz USA informacji Komisja uznała, że przepisy regulujące produkcję i kontrolę ekologicznych produktów rolnych w USA są równoważne z przepisami ustanowionymi w rozporządzeniu nr 834/2007.[83] Stany Zjednoczone włączone zostały do wykazu uznanych państw trzecich ustanowionego w załączniku III do rozporządzenia nr 1235/2008.[84] W wykazie tym określone zostały kategorie produktów,[85] pochodzenie,[86] normy produkcyjne,[87] właściwy organ,[88] jednostki certyfikujące i wystawiające świadectwo[89] oraz termin ważności wpisu.[90]

82 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 637/2008 i (WE) nr 73/2009 (Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 608).

83 Zob. pkt. 4 preambuły do rozporządzenia wykonawczego Komisji nr 126/2012 z 14 lutego 2012 zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 889/2008 w odniesieniu do certyfikatów oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1235/2008 w odniesieniu do ustaleń dotyczących przywozu produktów ekologicznych ze Stanów Zjednoczonych Ameryki (Dz.Urz. UE L 41 z dnia 15 lutego 2012 r., s. 5).

84 Zmiana dokonana została przez rozporządzenie wykonawcze Komisji nr 126/2012 z 14 lutego 2012 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 889/2008 w odniesieniu do certyfikatów oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1235/2008 w odniesieniu do ustaleń dotyczących przywozu produktów ekologicznych ze Stanów Zjednoczonych Ameryki (Dz.Urz. UE L 41 z dnia 15 lutego 2012 r., s. 5).

85 Wymienione zostały następujące kategorie żywności: nieprzetworzone produkty roślinne, żywe zwierzęta lub nieprzetworzone produkty pochodzenia zwierzęcego, przetworzone produkty rolne przeznaczone do spożycia, przetworzone produkty rolne przeznaczone na paszę, wegetatywny materiał rozmnożeniowy i nasiona uprawne. Dodane zostało zastrzeżenie, że w przypadku jabłek i gruszek – przywóz podlega obowiązkowi okazania specjalnego certyfikatu wydanego przez właściwą jednostkę certyfikującą lub właściwy organ kontrolny, potwierdzającego, iż podczas procesu produkcji nie stosowano antybiotyków (takich jak tetracyklina i streptomycyna) w celu zwalczania zarazy ogniowej.

86 Wytworzone w USA lub przywiezione do USA i przetworzone i znakowane w USA zgodnie z obowiązującymi w USA przepisami.

87 Wskazane zostały OFPA oraz NOP.

88 Wskazane zostały: United States Department of Agriculture (USDA), Agricultural Marketing Service (AMS), www.usda.gov

89 Ponad 50 podmiotów, w wykazie podana jest nazwa oraz adres strony internetowej.

90 Termin ważności wpisu ustalony został na 30 czerwca 2015 r, jednak ważność tego wpisu została przedłużona na czas nieokreślony na mocy rozporządzenia wykonawczego Komisji nr 2015/931 z dnia 17 czerwca 2015 r.

W konsekwencji produkty wytworzone zgodnie z wymaganiami dotyczącymi ekologicznej metody produkcji i oznaczone jako ekologiczne w USA i UE uznawane są za ekwiwalentne na obydwu rynkach z dwoma wyjątkami. Rośliny ekologiczne wytworzone w USA, przy uprawie których użyto antybiotyki, nie mogą być wprowadzane do UE, a żywność pochodzenia zwierzęcego wytworzona w UE ze zwierząt, które były leczone antybiotykami nie może być wprowadzana na rynek USA. Żywność ekologiczna jest wysyłana wraz ze świadectwem kontroli wystawionym przez uznaną jednostkę certyfikującą. Oznacza to, że do USA można wprowadzać produkty z UE oznakowane logiem UE, natomiast do UE można wprowadzać produkty z USA oznaczone logiem USDA. Ponadto, produkty wytwarzane w USA można znakować logiem unijnym, a wytwarzane w UE logiem USDA. Pewne wątpliwości dotyczą dopuszczonej w prawie USA kategorii żywności „wytworzone z ekologicznego" (*organically produced*). Taka kategoria żywności ekologicznej nie występuje w prawie unijnym, a biorąc pod uwagę, że tego rodzaju żywność przetworzona zawiera poniżej 95% (od 70-95%) składników wytworzonych metodą ekologiczną, zgodnie z prawem unijnym niedopuszczalne jest stosowanie w oznakowaniu tego rodzaju żywności oznaczeń odwołujących się do ekologicznej metody produkcji. Biorąc pod uwagę cele prawa żywnościowego, a w szczególności ochronę interesów ekonomicznych konsumentów, uznać należy, że tego rodzaju żywność nie może być wprowadzana na rynek unijny z etykietami dopuszczonymi w prawie USA (możliwe jest wprowadzanie tego rodzaju produktów jedynie z informacją o ekologicznym pochodzeniu poszczególnych składników w wykazie składników).

7. Zakończenie

Żywność ekologiczna stanowi kategorię żywności wyróżniającą się szczególną jakością ze względu na zastosowanie ekologicznej metody produkcji. Popyt na produkty ekologiczne powoduje ciągły rozwój rynku żywności ekologicznej w krajach wysoko rozwiniętych. Zarówno w UE, jak i w USA wydana została bardzo obszerna regulacja dotycząca produkcji i dystrybucji produktów rolnictwa ekologicznego, jednak samo pojęcie „żywność ekologiczna" nie zostało zdefiniowane. Na podstawie obydwu regulacji za żywność ekologiczną uznać należy te produkty żywnościowe, które oznakowane zostały w sposób wskazujący na wytworzenie ich z wykorzystaniem ekologicznych metod produkcji. Zamieszczenie takiego znaku dopuszczalne jest jednak wyłącznie na produktach wytworzonych zgodnie z przepisami określającymi wymogi dotyczące produkcji ekologicznej odpowiednio w UE i USA. Oznaczenie takie może być stosowane wyłącznie przez certyfikowane pod-

w sprawie zmiany i sprostowania rozporządzenia (WE) nr 1235/2008 ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w odniesieniu do ustaleń dotyczących przywozu produktów ekologicznych z krajów trzecich (Dz.Urz. UE L 151 z dnia 18 czerwca 2015 r., s. 1).

mioty, po upływie okresu konwersji z produkcji konwencjonalnej na ekologiczną. Systemy produkcji ekologicznej Unii Europejskiej i USA zostały uznane za wzajemnie równoważne, co oznacza, że żywność ekologiczna wytworzona i oznakowana w USA i UE może być dystrybuowana jako ekologiczna, bez żadnych dodatkowych wymogów odpowiednio w UE i USA. Pomimo uznania równoważności systemów produkcji ekologicznej, warto zwrócić uwagę na pewne różnice w podejściu do regulacji żywności ekologicznej.

Przede wszystkim, regulacja amerykańska jest bardziej elastyczna i w sposób zdecydowanie silniejszy nastawiona jest na ochronę interesów przedsiębiorców i rolników (a nie wyłącznie ochronę interesów konsumentów, jak ma to miejsce w regulacji unijnej). W związku z tym, wprowadzone zostały pewne odstępstwa dotyczące znakowania żywności określeniami odwołującymi się do ekologicznych metod produkcji. Dopuszczono możliwość używania oznaczeń odnoszących się do produkcji ekologicznej przez drobnych rolników (tj. osoby, które sprzedają produkty rolne o wartości nie przekraczającej 5 tys. USD w ciągu roku) bez konieczności poddawania się przez nich procesowi certyfikacji, co umożliwia rozwijanie produkcji ekologicznej w małych gospodarstwach dla zaspokojenia potrzeb rynku lokalnego. Wprowadzono kategorię żywności „wyprodukowane z ekologicznego" (*made with organic*), gdzie informacja odwołująca się do produkcji ekologicznej może być zamieszczana w głównym polu widzenia na środkach spożywczych zawierających nie mniej niż 70% składników wyprodukowanych ekologicznie, co daje możliwość czerpania korzyści wynikającej z zastosowania oznakowania odwołującego się do produkcji ekologicznej, już w przypadku produktów, które zawierają aż 30% składników nieekologicznych. Jednocześnie wprowadzono kategorię żywności 100% ekologiczna (*100 percent organic*), co pozwala w sposób szczególny wyróżniać produkty w pełni ekologiczne. Rozwiązania te są korzystne przede wszystkim dla przedsiębiorców, którzy mają o wiele większą swobodę niż w przypadku regulacji unijnej, a przez to mogą oni bardziej elastycznie dostosować się do potrzeb rynkowych. W pewnym stopniu amerykańskie rozwiązania są także korzystne dla konsumentów, którzy mogą dokonywać wyboru pomiędzy różnymi kategoriami produktów ekologicznych, stosownie do swoich oczekiwań i możliwości finansowych. Przyznać jednak należy, że istnienie kilku kategorii produktów ekologicznych może powodować niezrozumienie u części konsumentów. W regulacji unijnej zdecydowanie bardziej restrykcyjnie traktowane jest używanie różnego rodzaju określeń, które pośrednio nawiązują do produkcji z wykorzystaniem metod ekologicznych, co zapewnia lepszą ochronę konsumentów.

Cechą odróżniającą europejską i amerykańską regulację jest też to, że wsparcie z funduszy unijnych dla produkcji ekologicznej było przede wszystkim wiązane z samym prowadzeniem produkcji, a nie z wytworzeniem i wprowadzeniem na rynek żywności ekologicznej. W obecnym okresie programowania w regulacji krajo-

wej w Polsce wprowadzona została w tym zakresie istotna zmiana. Do obowiązków beneficjenta w ramach działania „produkcja ekologiczna" należy wytworzenie produktów ekologicznych. Rozwiązanie takie sprzyja zwiększeniu produkcji produktów ekologicznych, a przez to korzystnie wpływa na rozwój konkurencji na rynku żywności ekologicznej. Biorąc pod uwagę, że żywność ekologiczna wytwarzana na rynku unijnym konkuruje z żywnością z państw trzecich, w tym z żywnością ekologiczną z USA, zdecydowanie należy opowiedzieć się za wprowadzeniem takich instrumentów wspierania produkcji ekologicznej, które nie tylko będą wpływały na poprawę stanu środowiska, ale które przede wszystkim będą wpływały na rozwój produkcji żywności ekologicznej.

ORGANIC FOOD IN THE EU AND USA LEGISLATION

Key words: organic food, improvement of the environment, competitiveness of EU

The demand for, characterized by the special quality, organic products causes ongoing development the organic food market in highly developed countries. Both in the EU and the USA has been issued legal acts on the production and distribution of organic products. On the basis of an agreement between the USA and EU systems for organic production are recognized as equivalent to each other, which means that organic food manufactured and labeled in the US and the EU can be distributed as organic, without any additional requirements respectively in the EU and the USA.

In the article authors compared the EU and US regulations concerning organic food, including proposed a definition of organic food that has not been explicitly defined in EU nor USA legislation. Comparison of the two legal systems leads to the conclusion that the concept of organic food is similar in the EU and the USA, however the American regulation is more flexible and much stronger is focused on protecting the interests of entrepreneurs and farmers (and not solely to protection the interests of consumers, as is in the regulation of the EU).

In both systems public aid is applied, however in the EU legislation the main aim of support is the improvement of the environment. The authors conclude that the aim of the public support should be primarily to increase the competitiveness of EU production of organic food.

Bibliografia:

K.C. Amaditz, The Organic Foods Production Act of 1990 and Its Impending Regulations: A Big Zero for Organic Food?, Food and Drug Law Journal 1997.

C.S. Carroll, What Does "Organic" Mean Now? Chickens and Wild Fish are Undermining the Organic Food Production Act of 1990, „San Joaquin Agricultural Law Review" 2004, 117.

R. Johnson, CRS Report for Congres, Organic Agriculture in the United States: Program and Policy Issues, Congressional Reserch Service, 2008.

D. Komorowska, Ekonomika produkcji ekologicznej w Polsce, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego: Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej" 2009, nr 73.

M.A. Król, Koncepcja rolnictwa ekologicznego, [w:] Prawo rolne, Problemy teorii i praktyki, R. Budzinowaki, A. Zieliński (red.), Kluczbork 2002.

K. Leśkiewicz, System jakości produktów rolnictwa ekologicznego aspekty prawne, Poznań 2011.

S. Prutis, Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim, „Studia Iuridica Agraria" 2013, t. XI.

D. Stankiewicz, Rolnictwo ekologiczne, Informacja nr 673, Biuro Studiów i Ekspertyz, 1999 r, dostępne na: http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-673.htm (data dostępu: 12.08.2015 r.).

V.J. Watnick, The Organic Foods Production Act, the Process/Product Distinction, and a Case for More End Product Regulation in the Organic Foods Market, „UCLA Journal of Environmental Law and Policy" 2014, 32(1).

P. Wojciechowski, Gospodarstwo rodzinne jako gospodarstwo ekologiczne w prawie polskim i prawie UE, [w:] Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.

M. Zuba, Szanse i bariery w integracji łańcucha żywności ekologicznej w Polsce, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki" seria Ekonomia 2012, z. 3.

Stanisław Prutis[1]

Ochrona środowiska za pomocą instrumentów prawno-finansowych Wspólnej Polityki Rolnej

1. Rolnictwo a ochrona środowiska

Relacje pomiędzy rolnictwem jako działem gospodarki a ochroną środowiska, rozumianą jako działanie (zaniechanie) mające na celu zachowanie (przywrócenie) równowagi przyrodniczej, zawsze wykazywały specyficzny charakter. Dzieje się tak dlatego, że produkcja rolnicza, w odróżnieniu od innych dziedzin działalności gospodarczej, związana jest ze środowiskiem naturalnym, z warunkami przyrodniczymi. Istotną cechą produkcji rolnej jest związanie z ziemią, jako podstawowym, niezastępowalnym czynnym środkiem produkcji, a ściśle rzecz biorąc – z glebą, górną warstwą powierzchni ziemi, w której zachodzą biologiczne procesy produkcji roślinnej. Produkcja zwierzęca – hodowla i chów zwierząt, gospodarskich i domowych, to również procesy biologiczne zachodzące wśród istot żywych. Rolnictwo jest produkcyjnym wykorzystaniem naturalnego środowiska przyrodniczego zgodnie z jego przeznaczeniem; mówiąc cywilistycznie – rolnictwo jest pobieraniem pożytków naturalnych środowiska w procesie produkcji. Nie ma rolnictwa bez środowiska przyrodniczego.

Skoro rolnictwo jest gospodarczym korzystaniem z zasobów przyrody, to rolnik – siłą faktu – pełni jednocześnie funkcję producenta rolnego oraz funkcję podmiotu korzystającego ze środowiska.[2] Problemem, teoretycznym i praktycznym, jest wyważenie wzajemnych relacji, czy proporcji pomiędzy tymi funkcjami. W modelowym ujęciu teoretycznym miernika dostarcza koncepcja **zrównoważonego rozwoju rolnictwa**, jako element szerszej kategorii – zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Kierunkowa, konstytucyjna[3] zasada zrównoważonego rozwoju[4] stanowi

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Por. M. A. Król, Producent rolny jako podmiot korzystający ze środowiska, „Studia Iuridica Agraria", t. XI, s. 277-291.

3 Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Rzeczpospolita Polska (…) zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

4 Por. D. Pyć, Zrównoważony rozwój, hasło [w:] Wielka Encyklopedia Prawa – T. III – Prawo Unii Europejskiej, Z. Brodeckiego (red.), Warszawa 2014.

swoisty miernik zapewnienia poziomu ochrony środowiska. Wydaje się, iż konstytucyjny zapis jest wyrazem aprobaty zasad ogólnych Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, w szczególności zaś zasady 4 stanowiącej swoistą dyrektywę: „Aby osiągnąć zrównoważony rozwój, ochrona środowiska powinna stanowić nierozłączną część procesu rozwoju i nie może być rozpatrywana oddzielnie od niego".[5] W polskim prawie ochrony środowiska „zrównoważony rozwój" określa się jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli współczesnego pokolenia, jak i pokoleń przyszłych.[6] W ujęciu teoretycznym, zrównoważony rozwój to integracja działań mających zapewnić w jakiejś dziedzinie równoważne traktowanie kilku, a przynajmniej dwu celów – gospodarczego (produkcyjnego) oraz środowiskowego.

Konstatacje powyższe odnoszą się także do rolnictwa. **Zrównoważony rozwój rolnictwa** to nowoczesna koncepcja programowania rozwoju wsi i rolnictwa, która kojarzy cele produkcyjne z wymaganiami środowiskowymi. Działania ekologiczne stanowią element zrównoważonego rolnictwa. Trwały rozwój zrównoważonego rolnictwa jest skierowany na harmonizowanie celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych, prowadzących do wzrostu jakości życia dzisiaj, z zachowaniem możliwości zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń.[7]

Akceptując stanowisko o potrzebie harmonizacji celów produkcyjnych oraz celów ekologicznych w programach Wspólnej Polityki Rolnej oraz w regulacjach prawnych wdrażających te programy podzielam jednak pogląd, iż unijne regulacje prawne, szczególnie te ustanowione na okres budżetowy 2014-2020, wyraźnie akcentują realizację funkcji ochrony środowiska, co zostało w nauce określone jako „ekologizacja" prawa rolnego.[8]

2. Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej w unijnych postanowieniach traktatowych

W treści aktualnie obowiązujących traktatów stanowiących podstawę Unii – Traktacie o Unii Europejskiej[9] oraz Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[10] zarówno rolnictwo (i rybołówstwo), jak i środowisko stanowią odrębne, głów-

5 Deklaracja z Rio o środowisku i rozwoju, Rio de Janeiro – 14 czerwca 1992.
6 Por. art. 3 pkt. 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232).
7 B. Jeżyńska, Zrównoważony rozwój rolnictwa, hasło [w:] Wielkaj Encyklopedia Prawa – T. VIII – Prawo rolne i żywnościowe, S. Prutis (red.), (w druku).
8 Por. R. Budzinowski [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2013, s. 29.
9 Dz.Urz. UE. C 326 z dnia 26 października 2012 r., s. 13.
10 Dz.Urz. UE. C 326 z dnia 26 października 2012 r., s. 47.

ne dziedziny, w których Unia wykonuje kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi (art. 4 TfUE). Zakres i warunki wykonywania kompetencji Unii określają postanowienia Traktatów odnoszące się do każdej dziedziny. Gdy chodzi o rolnictwo i rybołówstwo jest to tytuł III (art. 38-44), natomiast środowisko to tytuł XX (art. 191-193), zamieszczone w części trzeciej TfUE zatytułowanej: Polityki i działania wewnętrzne Unii. Traktatowe regulacje zadaniowe nie zawierają postanowień dotyczących relacji pomiędzy obiema dziedzinami.

Możliwości i podstawę prawną ekologizacji WPR zapewniają postanowienia wspólne (ogólne) obu traktatów. Zgodnie z art. 3 ust. 3 TUE, Unia działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest **zrównoważony wzrost gospodarczy** oraz stabilność cen, **społeczna gospodarka rynkowa** o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki **poziom ochrony i poprawy jakości środowiska**. Ekologiczne podejście funkcjonalne preferują postanowienia art. 11 oraz 13 TfUE. Ogólne znaczenie odgrywa dyrektywa art. 11, że przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska. Przepis ten dotyczy wszelkich polityk Unii, a więc i WPR. Natomiast zgodnie z art. 13 przy formułowaniu i wykonywaniu polityki rolnej, rybołówstwa i transportu oraz polityk dotyczących rynku wewnętrznego należy w pełni uwzględniać **wymagania w zakresie dobrostanu zwierząt jako istot zdolnych do odczuwania**, przy równoczesnym przestrzeganiu przepisów prawnych i administracyjnych oraz zwyczajów państw członkowskich związanych z obyczajami religijnymi, tradycjami kulturowymi i dziedzictwem regionalnym. Nie ma zatem żadnych zastrzeżeń co do legalności ekologizacji unijnego prawa rolnego, dyskusyjna może być wszakże **zasadność i celowość oraz intensywność** stawianych wymagań proekologicznych, a szczególnie proporcje pomiędzy działaniami, czy wsparciem proekologicznym a proprodukcyjnym, realizowanym w konkretnym pakiecie instrumentów polityki rolnej. Relacje pomiędzy funkcjami ekologicznymi a funkcjami produkcyjnymi, składającymi się na modelowy zintegrowany, czy zrównoważony rozwój rolnictwa przybierały w polityce rolnej, a zwłaszcza w praktyce gospodarczej rolnictwa unijnego różnorodne postaci.

Wspólna Polityka Rolna to polityka jednolitego funkcjonowania, wspierania i ochrony sektora rolnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Zasady i cele WPR określone w Traktacie rzymskim z 25 marca 1957 r., ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG), zostały przejęte przez uregulowania obecnie obowiązującego TfUE. I, co charakterystyczne, w ciągu ponad 50-ciu lat realizacji WPR, pomimo wielu istotnych reform tej polityki, ustawodawca unijny nie zdecydował się na zmianę zapisu regulacji prawnej w zakresie tych celów. Zgodnie z art. 39 TfUE, celami Wspólnej Polityki Rolnej są:

a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji;

b) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie;

c) stabilizacja rynków;

d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;

e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

Nadto, przy ustalaniu WPR i specjalnych środków służących jej realizacji uwzględnia się:

a) szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi;

b) potrzebę stopniowego wprowadzania odpowiednich środków dostosowawczych;

c) fakt, że w państwach członkowskich rolnictwo jest sektorem ściśle powiązanym z całą gospodarką.

W doktrynie podkreśla się, że cele określone w art. 39 ust. 1 związane są przede wszystkim z krótkookresową polityką dochodową i rynkową, natomiast w ust. 2 art. 39 zawarto postanowienia stanowiące podstawę długookresowej polityki strukturalnej, choć oczywiście polityki te są ze sobą wzajemnie powiązane.[11] Postanowienia traktatu nie wprowadzały hierarchii celów, jednakże – zdaniem moim – zwiększenie wydajności produkcji rolnej było tym celem, który warunkował możliwość zajęcia się racjonalną realizacją pozostałych celów. Wobec odmienności celów i ich potencjalnej sprzeczności kwestie te stały się przedmiotem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, który stwierdził, że cele WPR muszą być interpretowane w sposób umożliwiający instytucjom wspólnotowym wykonywanie ich obowiązków w świetle rozwoju rolnictwa i gospodarki, jako całości. Cele WPR nie muszą być realizowane jednocześnie, lecz sukcesywnie, w zależności od aktualnej sytuacji w sektorze rolnym Unii. W orzeczeniu *Beus*[12] Trybunał dopuścił możliwość przyznawania priorytetów poszczególnym celom, w zależności od panujących warunków i konieczności realizacji w danym momencie tylko niektórych celów. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału żaden z celów nie jest nadrzędny, a priorytet nadany jednemu z nich może mieć jedynie charakter tymczasowy, zaś ich koordynacja musi być sta-

11 Por. Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, A. Jurcewicz (red.), Warszawa 2010, s. XXVI-14 i n.
12 Sprawa nr 5/67 W. Beus GmbH& Co. v. Hauptzollamt Munchen, Zbiór Orzeczeń 1968, s. 125.

ła.[13] Uzasadnieniem tak elastycznej konstrukcji celów WPR jest konieczność ciągłej oceny ogólnej sytuacji gospodarczej Unii, co wiąże się z kompleksowością WPR. Przyznawanie pierwszeństwa poszczególnym celom pozostawione zostało ustawodawcy unijnemu,[14] który dokonał licznych reform polityki rolnej bez zmian w katalogu celów polityki rolnej – w art. 39 TEWG i w art. 39 TfUE cele te są sformułowane identycznie. I co istotne, cele sformułowane w taki sposób dotyczyły produkcji rolnej, rynku rolnego, poziomu dochodowości ludności rolniczej, a więc „mieściły się" w dziedzinie rolnictwa jako działu gospodarki narodowej. Traktaty ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG) **nie zawierały w chwili ich przyjęcia żadnych bezpośrednich odniesień do ochrony środowiska.**

Polityka i prawo ochrony środowiska w Unii Europejskiej kształtowały się stopniowo w miarę poszerzania i pogłębiania integracji europejskiej. Rozwój tej gałęzi prawa wiązał się ściśle z koniecznością pogodzenia postępu gospodarczego z wymogami chronienia środowiska. Traktatowe podstawy do tworzenia przez Wspólnotę polityki i prawa ochrony środowiska wprowadził Jednolity Akt Europejski z 1986 r.,[15] który do części III TEWG dodał tytuł VII „Środowisko naturalne" (art. 130r-130t). Akt uznał także wymagania dotyczące ochrony środowiska za niezbędny składnik innych polityk, w tym polityki rolnej. Zagadnienia ochrony środowiska rozwijały kolejne zmiany traktatowego prawa unijnego.[16] Na kanwie tych regulacji Trybunał Sprawiedliwości rozwinął serię tzw. wymogów interesu ogólnego, do których należą zdrowie publiczne i zdrowie zwierząt, ochrona konsumenta, ochrona środowiska naturalnego i które ustawodawca unijny powinien brać pod uwagę przy wykonywaniu swoich uprawnień, przyjmując regulacje prawne z zakresu WPR.[17]

W konsekwencji zmian podstaw traktatowych, ochrona środowiska w toku realizacji WPR doznawała istotnych ewolucyjnych przeobrażeń. Po 30 latach intensywnego rozwoju produkcji rolnej, służącego zwiększeniu produktywności rolnictwa i zagwarantowaniu bezpieczeństwa dostaw żywności, w którym to okresie nie dostrzegano problemu dewastacji środowiska naturalnego, nastał kryzys nadprodukcji żywności i związanych z tym wysokich kosztów magazynowania produktów rolnych. Na lata 90-te ubiegłego wieku przypadają reformy polityki rolnej mające na celu stopniowe zmiany w zasadach wspierania sektora rolnego Unii. Model „proprodukcyjny" z biegiem lat przekształcił się w model limitowania produkcji rolnej, a najważniejszymi zadaniami reformy było zrównoważenie rynków rolnych,

13 Sprawa nr 5/73 Balkan-Import-Export GmbH v. Hauptzollamt Berlin-Packhof, Zbiór Orzeczeń 1973, s.1091.
14 Por. D. Milanowska, Zadania Wspólnej Polityki Rolnej, hasło [w:] Wielka Encyklopedia Prawa – T. VIII – Prawo rolne i żywnościowe, *op.cit*.
15 Por. M. Michalak, Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej, hasło [w:] Wielka Encyklopedia Prawa – T. V – Prawo ochrony środowiska, M. Górski, J.Stelmasiak (red.), Warszawa 2014.
16 Por. także zamieszczone w tomie V WEP hasło: Traktaty Unii Europejskiej.
17 Por. D. Milanowska, Zadania..., *op.cit*.

poprawa konkurencyjności wspólnotowego rolnictwa, a także ekstensyfikacja metod gospodarowania w rolnictwie zgodnie z wymogami ochrony środowiska.[18]

Agenda 2000 to zbiorcze, hasłowe określenie programu reform WPR zaprojektowanych, wdrażanych i korygowanych na kanwie tzw. raportu Fischlera. Reforma ta zakładała dalsze urynkowienie rolnictwa, wzmocnienie jego konkurencyjności na rynkach światowych, jak również kontynuowanie rozwoju strukturalnego i ekologicznego obszarów wiejskich. Polityka Unii w sektorze rolnictwa miała zatem służyć **wzmocnieniu ochrony środowiska naturalnego i rozwoju regionalnego.** Reforma podkreślała **znaczenie polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki ochrony środowiska w ramach WPR,** a także zwiększenie bezpieczeństwa i jakości produktów rolnych. W konsekwencji przeglądu skuteczności Agendy 2000, na szczycie w Luksemburgu w 2003 roku Rada UE przyjęła dokument przewidujący wprowadzenie dalszych zmian w polityce rolnej na lata 2004-2013; zmiany polegały m.in. na uzależnieniu otrzymywania wsparcia przez rolnika od przestrzegania przez niego określonych standardów w zakresie ochrony środowiska naturalnego, właściwego traktowania zwierząt i bezpieczeństwa żywności.[19] Szczegółowa analiza aktów programowych i aktów prawnych dokumentujących tezę ekologizacji WPR wykracza poza potrzeby niniejszych rozważań. Dlatego też ograniczę się do prezentacji powiązania instrumentów finansowo-prawnych ochrony środowiska naturalnego, z dwoma podstawowymi kierunkam działań wspierających rolnictwo unijne w XXI wieku, a mianowicie: z systemem dopłat bezpośrednich oraz z systemem wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

3. Ochrona środowiska w systemie dopłat bezpośrednich oraz w systemie organizacyjno-prawnym wsparcia rozwoju obszarów wiejskich

Począwszy od Agendy 2000 mamy obecnie do czynienia z trzecim już okresem budżetowym UE obejmującym lata 2014-2020. Czasokresy poprzednie to lata 2000-2006 oraz lata 2007-2013. W każdym z okresów obowiązywały stosowne, wzajemnie zintegrowane regulacje prawne, określające zasady i warunki dostarczenia rolnictwu środków finansowych, w formie systemu wsparcia bezpośredniego lub systemu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Wśród warunków wsparcia finansowego istotne miejsce zajmowały zawsze wymagania dotyczące ochrony środowiska, formułowane jako zachęty do działań proekologicznych, podejmowania dobrowolnych zobowiązań, czy też nakładane jako obowiązki publicznoprawne. Cechą charakteryzującą zmiany jest stopniowe narastanie wymagań ekologicznych, a w konsekwencji zwiększanie zakresu obowiązków w tym obszarze.

18 Szerzej na ten temat por. A. Jurcewicz, Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2013, s. 92.

19 Por. Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, *op. cit.*

W pierwszym okresie trzon ówcześnie obowiązującej regulacji stanowiły 2 rozporządzenia Rady (WE) z dnia 17 maja 1999 r.:1) nr 1259/1999 – ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach WPR[20]; 2) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z EFOGR oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia.[21] Zgodnie z preambułą rozporządzenia nr 1259/1999, płatności bezpośrednie miały być realizowane na rzecz beneficjenta przez właściwe władze krajowe, dlatego też i problematykę ochrony środowiska powierzono państwom członkowskim. W preambule określono, że państwa te powinny przyjąć odpowiednie środki w zakresie ochrony środowiska, dotyczące użytków rolnych i produkcji rolnej, objętej płatnościami bezpośrednimi; powinny również decydować o konsekwencjach w przypadku nieprzestrzegania wymogów ochrony środowiska, w tym powinny zostać upoważnione nawet do zlikwidowania korzyści przypadających w ramach systemów wsparcia, jeżeli te wymogi ochrony środowiska nie są przestrzegane. Takie środki powinny zostać podjęte przez państwa członkowskie niezależnie od możliwości udzielania pomocy w zamian za opcjonalne zobowiązania środowiskowe. Ochrona środowiska w systemie płatności bezpośrednich ujęta była fakultatywnie i bardzo elastycznie; w Polsce bezpośrednio po wejściu do UE ochrony takiej nie wprowadzono.

Gdy chodzi zaś o wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, rozporządzenie nr 1257/1999 nawiązywało do obowiązujących wcześniej rozwiązań wskazując, że już reforma polityki z 1992 r. położyła nacisk na wymiar środowiskowy rolnictwa jako największego użytkownika ziemi. Istotna, chyba pierwsza tego typu, konstatacja dotyczyła miejsca obszarów wiejskich w polityce rolnej UE. Deklaracja programowa wskazywała, że: wspólna polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna towarzyszyć innym instrument. wspólnej polityki rolnej oraz je uzupełniać, a zatem uczestniczyć w osiąganiu celów polityki ustanowionych w art. 33 ust. 1 (obecnie art. 39 ust. 1) Traktatu, a ramy zreformowanej polityki rozwoju obszarów wiejskich powinny objąć wszystkie obszary wiejskie Wspólnoty.[22] Odnośnie ochrony środowiska na tych obszarach, rozporządzenie przewidywało wsparcie dla istniejących już (od 1992 r.) przedsięwzięć rolnośrodowiskowych, zapowiadając położenie nacisku na instrumenty rolnośrodowiskowe dla wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i w celu reakcji na rosnące społeczne zapotrzebowanie na usługi w tym zakresie. System pomocy rolnośrodowiskowej powinien być kontynuowany w celu zachęcenia rolników, by służyli społeczeństwu jako całości poprzez stosowanie praktyk gospodarki rolnej zgodnych z rosnącą potrzebą ochrony i poprawy środowiska, zasobów naturalnych, różnorodności genetycznej, gleby oraz utrzymania stanu krajobrazu i obszarów wiejskich. Szczególny wysiłek jest potrzebny dla

20 Dz.Urz. WE L 160 z dnia 26 czerwca 1999 r., str. 113.
21 Dz.Urz. WE L 160 z dnia 26 czerwca 1999 r., str. 80.
22 Por. akapit 1 oraz 9 preambuły rozporządzenia nr 1257/1999.

kształcenia rolników i informowania ich o metodach prowadzenia gospodarki rolnej przyjaznych dla środowiska.[23] Działanie systemu pomocy rolnośrodowiskowej zostało uzupełnione systemem dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania i obszarów z ograniczeniami rolnośrodowiskowymi.

W okresie drugim (lata 2007-2013) analizowane zagadnienia ochrony środowiska w ramach wsparcia finansowego rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich regulowały: 1) rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników[24] oraz 2) rozporządzenie Rady (WE) z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).[25] Pierwsze z rozporządzeń ustanowiło wspólne warunki dla płatności bezpośrednich w ramach poszczególnych systemów wsparcia dochodowego WPR. Zgodnie z akapitem 2 preambuły, płatność pełnej kwoty pomocy bezpośredniej powinna zostać powiązana ze spełnieniem zasad odnoszących się do gruntów rolnych, produkcji i działalności rolniczej. Zasady te powinny służyć włączeniu w organizację wspólnego rynku podstawowych norm z zakresu ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Jeżeli takie podstawowe normy nie są spełniane, państwa członkowskie powinny cofnąć pomoc bezpośrednią w oparciu o kryteria proporcjonalności, obiektywności i stopniowości. W konsekwencji regulacji rozporządzenia, rolnik ubiegający się o płatności bezpośrednie był zobowiązany do spełnienia i przestrzegania wymogów i norm składających się łącznie na mechanizm **wzajemnej zgodności.** Istotą wzajemnej zgodności (art. 3-9 rozporządzenia) było powiązanie wysokości uzyskiwanych płatności bezpośrednich ze spełnieniem przez rolnika **wymogów podstawowych w zakresie zarządzania** (ustanawianych na mocy prawodawstwa wspólnotowego w obszarach: zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt oraz zdrowotność roślin; środowisko; dobrostan zwierząt) oraz **zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska** (ustanawianych przez państwa członkowskie na podstawie norm ramowych przewidzianych w załączniku do rozporządzenia). Niezastosowanie się do wymogów podstawowych w zakresie zarządzania lub do zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska powodowało zmniejszenie lub anulowanie kwoty przyznawanych płatności bezpośrednich. Z punktu widzenia ochrony środowiska produkcji rolnej istotne ustalenia dotyczą poszczególnych kategorii użytków rolnych – wszystkie grunty rolne, a w szczególności grunty, które nie są już wykorzystywane do celów produkcyj-

23 Por. *ibidem* – akapity 29-31 oraz 22.

24 Dz.Urz. UE L 270 z dnia 21 października 2003 r., s. 1. W końcowym etapie tego okresu obowiązywało rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej, Dz.Urz. UE L 30 z dnia 31 stycznia 2009 r., s. 16.

25 Dz.Urz. UE L 277 z dnia 21 października 2005 r., s. 1.

nych, miały być utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Uznając, że pastwiska trwałe mają pozytywny wpływ na środowisko, zalecane były działania zachęcające do utrzymania istniejących trwałych pastwisk, aby uniknąć ich masowego przekształcenia w grunty orne.

Zgodnie z przepisem art. 4 rozporządzenia nr 1698/2005, wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przyczyniać się miało do osiągnięcia następujących celów:

a) poprawy konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji;

b) poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami;

c) poprawy jakości życia na obszarach wiejskich oraz popierania różnicowania działalności gospodarczej.

Powyższe cele były wykonywane w ramach czterech osi; jedną z nich (oś 2) była **poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich.** Oś rozumiana była jako spójna grupa środków, których wdrożenie prowadzi do osiągnięcia szczegółowych celów i przyczynia się do realizacji celów określonych w art. 4 rozporządzenia; natomiast „środek" to zespół operacji przyczyniających się do wykonania osi. Wśród środków służących realizacji poprawy środowiska naturalnego wyróżnić można było środki ukierunkowane na zrównoważone użytkowanie gruntów w postaci m.in. płatności dla obszarów Natura 2000, płatności rolnośrodowiskowych oraz płatności z tytułu dobrostanu zwierząt. Płatności Natura 2000 udzielane były rolnikom, rocznie na hektar użytków rolnych, w celu zrekompensowania poniesionych kosztów i utraconych dochodów wynikających z niedogodności na danych obszarach związanych z wdrażaniem dyrektyw służących obszarom 2000. Płatności rolnośrodowiskowe oraz płatności z tytułu dobrostanu zwierząt udzielane były rolnikom, którzy **dobrowolnie** podejmowali zobowiązania rolnośrodowiskowe oraz dotyczące dobrostanu zwierząt. Płatności obejmowały dodatkowe koszty i utracone dochody wynikające z podjętych zobowiązań. Podkreślenia wymaga, że płatności rolnośrodowiskowe oraz z tytułu dobrostanu zwierząt obejmowały jedynie **te zobowiązania, które wykraczały poza odpowiednie normy obowiązkowe** ustanowione w danym zakresie przepisami ww. rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 oraz inne odpowiednie wymogi obowiązkowe ustanowione na mocy ustawodawstwa krajowego i określone w programie.[26]

Aktualne, ustanowione na okres 2014-2020, instrumenty finansowo-prawne Wspólnej Polityki Rolnej usystematyzowane[27] zostały w trzech podstawowych roz-

26 Por. art. 36-40 rozporządzenie nr 1698/2005.

27 Na ten temat por. D. Milanowska, Wybrane metody systematyzacji prawodawstwa Unii Europejskiej z uwzględnieniem aktów prawnych z zakresu prawa rolnego, „Studia Iuridica Agraria" 2013, t. XI, s. 11-23.

porządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady (UE), przyjętych jednego dnia – 17 grudnia 2013 r. i opatrzonych numerami:

a) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW);

b) nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowanie jej;

c) nr 1307/2013 ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej.[28]

Ogólne zasady finansowania WPR zawarte w rozporządzeniu nr 1306/2013, regulują m.in. rolę funduszy – EFRG[29] i EFRROW w finansowaniu poszczególnych kategorii wydatków rolnych. I tak, w interesującym nas przedmiocie rozważań, wydatki na płatności bezpośrednie dla rolników dokonywane są z pierwszego z funduszy, natomiast drugi – zgodnie ze swoją nazwą – „finansuje wkład finansowy Unii przeznaczony na programy rozwoju obszarów wiejskich realizowane zgodnie z prawem unijnym dotyczącym wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich".[30] Należy podkreślić, że przepisy rozporządzenia nr 1306/2013 oraz przepisy przyjęte na jego podstawie mają zastosowanie zarówno do systemu płatności bezpośrednich dla rolników,[31] jak i do systemu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.[32] Z uwagi na potrzebę spójności pomiędzy regulacjami, w rozporządzeniu nr 1306/2013 zostały zamieszczone przepisy dotyczące **zasady wzajemnej zgodności**. Przepisy te obejmują podstawowe wymogi w zakresie zarządzania wynikające z prawa unijnego oraz normy utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, ustanowione na poziomie krajowym i wymienione w załączniku II, a odnoszące się do następujących obszarów:

a) środowisko, zmiana klimatu oraz utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej;

b) zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt i zdrowie roślin;

c) dobrostan zwierząt (art. 93 rozporządzenia nr 1306/2013). W załączniku II znajduje się wykaz aktów prawnych (rozporządzeń i dyrektyw) określających szczegółowe wymogi lub służących ochronie ww. obszarów.[33]

Obowiązek realizacji zasady wzajemnej zgodności obciąża beneficjentów otrzymujących płatności bezpośrednie na podstawie rozporządzenia nr 1307/2013,

28 Rozporządzenia weszły w życie w dniu 20 grudnia 2013 r. – w dniu ich opublikowania w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej L 347 s. 487, 549, 608.
29 Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji. Rozwinięcie skrótu EFRROW w tytule rozporządzenia nr 1305/2013.
30 Art. 5 rozporządzenia nr 1306/2013.
31 Mówi o tym wyraźnie akapit 4 preambuły do rozporządzenia nr 1307/2013.
32 Por. art. 1 rozporządzenia nr 1306/2013.
33 Na przykład w obszarze "dobrostan zwierząt" powołana jest dyrektywa dotycząca ochrony zwierząt gospodarskich oraz 2 dyrektywy ustanawiające minimalne normy ochrony: cieląt i świń.

a także otrzymujących roczne premie na podstawie art. 28-31, art. 33 i art. 34 rozporządzenia nr 1305/2013 (w ramach płatności na działania związane z ochroną środowiska). Gdy beneficjent nie przestrzega norm dotyczących wzajemnej zgodności nakłada się na niego **karę administracyjną.**

Obowiązujące aktualnie r**ozporządzenie nr 1307/2013** przewiduje dwa **systemy płatności bezpośrednich:** a) system płatności podstawowej oraz b) system jednolitej płatności obszarowej, stosowany w Polscy. W preambule rozporządzenia wskazano, że jednym z celów **nowej WPR** jest poprawa wyników w zakresie oddziaływania na środowisko, poprzez zawarty w płatnościach bezpośrednich **obowiązkowy element „zazielenienia",** który będzie wspierał w całej Unii praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska. Praktyki te powinny polegać na prostych, ogólnych, pozaumownych i corocznych działaniach, które **wykraczają poza zasadę wzajemnej zgodności** i są związane z rolnictwem, takich jak dywersyfikacja upraw, utrzymywanie trwałych użytków zielonych (w tym tradycyjnych sadów, na których drzewa owocowe o niewielkim zagęszczeniu porastają powierzchnię użytku zielonego) oraz ustanowieniu obszarów proekologicznych. Niespełnienie obowiązków wynikających z elementu „zazielenienia" powinno podlegać karom na podstawie rozporządzenia nr 1306/2013. Biorąc pod uwagę różnorodność systemów rolniczych i zróżnicowanie środowiskowe w krajach Unii, uzasadnione jest uznanie – oprócz trzech praktyk ustanowionych w rozporządzeniu – innych praktyk, które zapewniają równoważny lub wyższy poziom korzyści dla środowiska i klimatu. O możliwości wykorzystania praktyk równoważnych decydują państwa członkowskie.[34]

Cele zapisane w preambule przybrały charakter normatywny w przepisach tytułu III rozdziału 3 rozporządzenia – „Płatność z tytułu praktyk rolniczych" (art. 43-47), a także w ustawie z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego.[35] Na wszystkich hektarach kwalifikujących się do otrzymania płatności, rolnicy uprawnieni do płatności w ramach stosowanego w danym kraju systemu płatności bezpośrednich muszą przestrzegać praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska lub praktyk równoważnych. Jako **praktyki rolnicze** zakwalifikowane zostały następujące: a) dywersyfikacja upraw; b) utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych; oraz c) utrzymywanie na użytkach rolnych obszaru proekologicznego. Natomiast **praktyki równoważne obejmują praktyki podobne**, które skutkują równoważnym lub większym poziomem korzyści dla klimatu i środowiska w porównaniu do jednej lub kilku praktyk rolniczych. Te praktyki równoważne oraz praktyka lub praktyki, którym są one równoważne, są

34 Por. akapity 37, 39 i 40 preambuły rozporządzenia nr 1307/2013.
35 Dz.U. z 2015 r., poz. 308.

wymienione w załączniku IX do rozporządzenia nr 1307/2013.[36] O randze, jaką prawodawca unijny nadaje płatności z tytułu omawianych praktyk rolniczych świadczy przepis art. 47 rozporządzenia, zgodnie z którym, aby sfinansować płatność, państwa członkowskie wykorzystują 30% rocznego pułapu krajowego, określonego w załączniku II do rozporządzenia. Szczegółowe warunki płatności z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, przybierających w Polsce nazwę „płatności za zazielenienie" (ang. *greenning*), mających charakter tzw. płatności powiązanych, uregulowane zostały przepisami art. 2 pkt. 7 oraz art. 8-12 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach wsparcia bezpośredniego.

W obecnie obowiązujących ramach prawnych WPR, ustanowionych na lata 2014-2020, ustawodawca unijny położył szczególny nacisk na ochronę środowiska w instrumentach drugiego filara WPR, o czym świadczy rozbudowany katalog programów rolnośrodowiskowych przewidziany w rozporządzeniu nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Cele takiego wsparcia określa preambuła, gdzie podkreśla się, że 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 TfUE. Dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, niezbędne jest skoncentrowanie się na ograniczonej liczbie podstawowych priorytetów wyznaczonych w tym zakresie.[37] Szczególnie ważną konstatację zamieszczono w 5 akapicie: „Priorytety unijne w zakresie rozwoju obszarów wiejskich powinny być realizowane w ramach zrównoważonego rozwoju i wspierania przez Unię **celu polegającego na ochronie i poprawie środowiska** (podkr. moje – S.P.), określonego w art. 11 TfUE, państwa członkowskie powinny dostarczać informacji o wspieraniu celu dotyczącego zmiany klimatu zgodnie z ambitnym założeniem przeznaczenia na ten cel przynajmniej 20% unijnego budżetu, przy zastosowaniu metodologii przyjętej przez Komisję". Państwa członkowskie powinny utrzymać poziom wysiłków podjętych w okresie programowania 2007-2013 i powinny być zobowiązane do wydawania **co najmniej 30% całkowitego wkładu EFRROW na każdy program rozwoju obszarów wiejskich** dotyczący kwestii związanych z łagodzeniem zmiany klimatu i przystosowaniem się do niej, a także kwestiami środowiskowymi. Takie wydatki powinny być dokonywane poprzez płatności rolnośrodowiskowo-klimatyczne i płatności na rzecz rolnictwa ekologicznego oraz płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, poprzez płatności dla leśnictwa, płatności dla obszarów Natura 2000 oraz wsparcie inwestycji na rzecz środowiska i klimatu.[38] Odnotować należy nadto istotne zobowiązanie, że państwa członkowskie powinny również

36 Przykładowo można stwierdzić, że praktykami równoważnymi do obszarów proekologicznych są m.in. odłogowanie ekologiczne, czy przekształcenie gruntu ornego w trwałe użytki zielone wykorzystywane ekstensywnie.
37 Por. akapity 2 oraz 4 preambuły.
38 Akapit 22 preambuły.

zapewnić, aby płatności dla rolników nie prowadziły do podwójnego finansowania na mocy rozporządzenia nr 1305/2013 oraz rozporządzenia nr 1307/2013. Do działań służących ochronie środowiska należy – moim zdaniem – zaliczyć działania rolnośrodowiskowo-klimatyczne oraz rolnictwo ekologiczne; płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami mają charakter rekompensaty z tytułu dodatkowych kosztów lub utraconych dochodów, związanych z ograniczeniami dla produkcji rolnej na danym terenie.

Normatywna regulacja wsparcia działań, zaliczanych do działań z zakresu ochrony środowiska na obszarach wiejskich na terenie Polski, przybiera trójszczeblową konstrukcję. Podstawę stanowi regulacja rozporządzenia nr 1305/2013, określająca cel, definicję i zakres zachowań objętych danym działaniem. Dwa szczeble regulacji krajowej to: 1) ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach PROW na lata 2014-2020,[39] regulująca zadania oraz właściwość organów i jednostek organizacyjnych, a także katalog działań uznanych za wymagające wsparcia oraz stawiane wymagania oraz procedurę przyznawania pomocy finansowej oraz 2) rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy, odrębne dla każdego z działań objętego PROW na lata 2014-2020.[40]

W świetle tej trójszczeblowej regulacji, **działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne** ma na celu zachowanie oraz propagowanie niezbędnych zmian w praktykach rolnych, które stanowią pozytywny wkład w środowisko i klimat. Włączenie tego działania do programów rozwoju obszarów wiejskich **jest obowiązkowe na poziomie krajowym lub regionalnym.** Katalog (jedno lub większą liczbę) zobowiązań ustanawiają państwa członkowskie, na całym swoim terytorium, zgodnie ze swoimi krajowymi, regionalnymi lub lokalnymi, szczególnymi potrzebami i priorytetami. Płatności tych udziela się rolnikom i ich grupom, którzy **dobrowolnie** podejmą się przeprowadzenia operacji obejmujących jedno lub większą liczbę zobowiązań. Płatności mogą obejmować jedynie takie zobowiązania, które wykraczają poza odpowiednie, obowiązkowe normy ustanowione zgodnie z tytułem VI rozdział I rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, odpowiednie kryteria i minimalne działania ustalone zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (ii) oraz (iii) rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, oraz odpowiednie minimalne wymogi dotyczące stosowania nawozów i środków ochrony roślin, a także inne odpowiednie wymogi obowiązkowe ustanowione na mocy prawa krajowego. W ramach omawianego działania nie można udzielać wsparcia na zobowiązania objęte pokrewnym, ale odrębnym, działaniem dotyczą-

39 Dz.U. z 2015 r., poz. 349.

40 Pomoc finansowa w ramach działania „Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne" regulowana jest rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 415); natomiast pomoc w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne" reguluje rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 370).

cym rolnictwa ekologicznego.[41] Na mocy przepisów ustawy z 20 lutego 2015 r., program ROW realizowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje, w ramach działania rolnośrodowiskowo-klimatycznego, dwa poddziałania: a) płatności z tytułu zobowiązań rolnośrodowiskowo-klimatycznych, b) wsparcie dla ochrony oraz zrównoważonego użytkowania i rozwoju zasobów genetycznych w rolnictwie. Na mocy rozporządzenia wykonawczego ministra, tak szeroko ujęte zobowiązanie jest realizowane w pakietach, a nawet w wariantach – rozporządzenie przewiduje 7 pakietów i 27 wariantów.[42] Płatności z tytułu podjęcia omawianych działań udzielane są w postępowaniu administracyjnym, w drodze decyzji administracyjnej, wydawanej w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, z modyfikacjami wprowadzonymi przepisami art. 27-33 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r.

Rolnictwo ekologiczne, jako wyodrębnione działanie w ramach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, jest również przedmiotem trójszczeblowej regulacji prawnej. Przepisem bazowym jest w tym przypadku art. 29 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, zgodnie z którym 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 (WE) nr 834/2007[43] i którzy są rolnikami aktywnymi zawodowo w rozumieniu art. 9 rozporządzenia nr 1307/2013. W przypadku tych płatności obowiązuje również reguła, iż wsparcia udziela się jedynie w odniesieniu do zobowiązań, które wykraczają poza odpowiednie obowiązkowe normy ustanowione zgodnie z właściwymi przepisami.[44] Zobowiązania w ramach tego działania podejmowane są na okres od pięciu do siedmiu lat, a płatności udziela się corocznie; rekompensują one beneficjent. całość lub część dodatkowych kosztów i dochodów utraconych w wyniku podjętych zobowiązań. Ustawa o rozwoju obszarów wiejskich w ramach działania „rolnictwo ekologiczne" wyodrębnia dwa rodzaje poddziałań ustalając: a) płatności na rzecz konwersji na ekologiczne praktyki i metody w rolnictwie, oraz b) płatności na utrzymanie takich praktyk i metod w rolnictwie;[45] płatności te są przyznawane w trybie administracyjnym na mocy decyzji kierownika biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Rozporządzenie wykonawcze ministra[46] precyzuje, iż w Polsce płatność ekologiczną przyznaje się

41 Por. art. 28 ust. 1, 2, 3 oraz 8 rozporządzenia nr 1305/2013.
42 Przykładowo pakiet 7: Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie obejmuje 5 wariantów dotyczących 5 gatunków zwierząt gospodarskich.
43 Rozporządzenie z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych (Dz.Urz. U.E. L 189 z dnia 20 lipca 2007 r., s. 1).
44 Przepisy te zostały określone w art. 29 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013.
45 Art. 3 ust. 1 pkt. 11 wyżej cytowanej ustawy.
46 Rozporządzenie 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", (Dz.U. z 2015 r. poz. 370).

rolnikowi, który realizuje 5-letnie zobowiązanie, w ramach pakietu albo jego wariantu.[47] Rolnik realizujący zobowiązania ekologiczne:

1) posiada plan działalności ekologicznej, sporządzony, przy udziale doradcy rolnośrodowiskowego na formularzu udostępnionym przez ARMiR;
2) nie może przekształcać występujących w gospodarstwie rolnym trwałych użytków zielonych i pastwisk trwałych;
3) zachowuje elementy krajobrazu rolniczego nieużytkowane rolniczo, tworzące ostoje przyrody, określone w planie działalności ekologicznej;
4) prowadzi rejestr działalności ekologicznej, na formularzu udostępnionym przez Agencję, zawierający wykaz:
   a) działań agrotechnicznych, w tym zastosowania nawozów i użycia środków ochrony roślin,
   b) wypasów zwierząt – w przypadku ich prowadzenia;
5) przestrzega innych wymogów, które są określone dla poszczególnych pakietów lub ich wariantów w załączniku nr 2 do rozporządzenia ministra z dnia 13 marca 2015 r.

Jeszcze raz należy podkreślić, iż celem wsparcia rozwoju rolnictwa ekologicznego, jako działania w ramach PROW polegającego na konwersji lub utrzymaniu praktyk ekologicznych, nie jest pozyskanie finalnego produktu ekologicznego, lecz samo prowadzenie ekologicznej produkcji rolnej w ramach zrównoważonego systemu zarządzania rolnictwem, tzn. z maksymalnym poszanowaniem reguł ochrony środowiska. Oprócz tego nurtu ustawodawstwa należy wyróżnić drugi nurt, gdzie przedmiotem regulacji są wszystkie etapy produkcji, przygotowania, dystrybucji i certyfikacji **ekologicznych produktów rolnych** oraz ich kontroli.[48] Ten drugi nurt regulacji prawnych stanowią: powołane już rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowanie produktów ekologicznych[49] oraz ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym.[50]

4. Ochrona środowiska – cel czy funkcja Wspólnej Polityki Rolnej?

Przedstawiona charakterystyka instrumentów finansowo-prawnych służących ochronie naturalnego środowiska przyrodniczego, będącego aktywnym czynnikiem produkcji rolnej, pozwala na szereg konstatacji. Po pierwsze, regulacje praw-

47 Pakiety i warianty dotyczą poszczególnych rodzajów upraw rolniczych z podziałem na uprawy „w okresie konwersji" oraz „po okresie konwersji".

48 Na ten temat por. S. Prutis, Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim, „Studia Iuridica Agraria" 2013, t. XI, s. 42 i n.

49 Por. przypis 43. Nowe rozporządzenie unijne zapowiadane na okres 2013-2020 nie zostało jeszcze opracowane.

50 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 497.

ne, wprowadzane w kolejnych okresach budżetowych WPR, świadczą o wzroście zainteresowania ustawodawcy unijnego problemami ochrony środowiska w rolnictwie; w każdym z kolejnych okresów wzrastał zakres i intensywność ochrony. Po wtóre, ewolucja ochrony środowiska prowadziła od stawiania wymagań sformułowanych ogólnikowo do ukształtowania instrumentów specjalnie skonstruowanych w celu ochrony środowiska (płatności za zazielenienie, płatności do rolnictwa ekologicznego). Po trzecie, o randze ochrony środowiska świadczy także wzrost środków finansowych przewidywanych na cele ekologiczne; dowodem tego jest zobowiązanie państw do wydawania co najmniej 30% całkowitego wkładu EFRROW na każdy program rozwoju obszarów wiejskich, dotyczący kwestii związanych z łagodzeniem zmiany klimatu, a także kwestii środowiskowych. Po czwarte, wydaje się, że **można mówić o kilku poziomach ochrony danego elementu środowiska,** w zależności od zakresu wymagań stawianych rolnikowi władającemu gruntami oraz od stopnia wspomagania beneficjenta w realizacji tych wymagań. **Poziom najniższy to wymogi podstawowe, wynikające z zasady wzajemnej zgodności**, ustanowione na poziomie krajowym, dotyczące wszystkich beneficjentów otrzymujących płatności bezpośrednie na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 oraz premie na podstawie art. 28-31, art. 33 i 34 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.[51] **Kolejny poziom ochrony** wyznacza, ustanowiony w art. 43 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, wymóg przestrzegania praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska[52] – za ich realizację (w Polsce) przysługuje płatność za zazielenienie, mająca charakter tzw. płatności powiązanej w ramach płatności obszarowych. **Wyższy**, jak się wydaje, **poziom ochrony środowiska** zapewniają dobrowolne zobowiązania co do konwersji lub utrzymania metod i praktyk rolnictwa ekologicznego lub zobowiązania rolnośrodowiskowo-klimatyczne, składane przez beneficjentów w celu uzyskania płatności za tego typu działania, w ramach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Mowa tu o wyższym poziomie ochrony środowiska, albowiem płatności obejmują jedynie te zobowiązania rolników, które wykraczają poza, czy ponad ustanowione obowiązkowe normy środowiskowe. Prezentowane konstatacje prowadzą do oczywistej konkluzji – ochrona środowiska stanowi integralny element (składnik) działań i instrumentów finansowo-prawnych podejmowanych w toku realizacji obu filarów WPR: polityki rynkowo-dochodowej oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich. Czy można zatem powiedzieć, iż ochrona naturalnego środowiska rolniczego jest celem WPR?

Pamiętając o tym, że sformułowanie katalogu celów WPR pozostaje niezmienne począwszy od pierwotnego zapisu w art. 39 TEWG, nie można zająć stanowi-

51 Jeżeli beneficjent nie przestrzega przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, nakłada się na niego karę administracyjną według reguł ustanowionych przepisem art. 91 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

52 Powołane rozporządzenie przewiduje także wyjątki od wymogu przestrzegania takich praktyk. Zgodnie z art. 61 ust. 3 rozporządzenia z praktyk rolniczych zwolnieni są rolnicy uczestniczący w systemie dla małych gospodarstw.

ska, iż katalog został rozbudowany poprzez dodanie celu, jakim jest ochrona środowiska. W drodze interpretacji uwspółcześniającej ówczesne sformułowanie celów, można natomiast bronić stanowiska, że określony wówczas cel „racjonalny rozwój produkcji rolnej", na obecnym poziomie rozwoju gospodarki żywnościowej jest tożsamy lub równoważny ze „zrównoważonym rozwojem rolnictwa", który jest skierowany na harmonizowanie celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych. Powszechnie uważa się, że obecnie „racjonalny rozwój" to „zrównoważony rozwój", gdzie działania proekologiczne stanowią element zrównoważonego rolnictwa, a tym samym przedmiot zainteresowania polityki rolnej. Moim zdaniem, rangę i rolę ochrony środowiska we współczesnej polityce rolnej Unii Europejskiej zapewnia wyrażony w art. 11 TfUE obowiązek („muszą być brane pod uwagę") uwzględnienia wymogów ochrony środowiska, przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju. Klauzula wyrażona w tym przepisie nazywana jest **zasadą integracji wymagań środowiskowych przy ustalaniu i realizacji innych polityk i działań UE.**[53] W odesłaniu do tej zasady pojawiają się w najnowszych aktach prawnych UE nawiązania do celów ekologicznych. Wskazywałem już na sformułowania zawarte w preambule do rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, że polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna być realizowana w ramach zrównoważonego rozwoju i wspierania przez Unię **celu polegającego na ochronie i poprawie środowiska,** określonego w art. 11 TfUE.[54] W preambule do rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 mówi się, że **jednym z celów nowej WPR jest poprawa wyników w zakresie oddziaływania na środowisko** poprzez obowiązkowy element „zazielenienia" zawarty w płatnościach bezpośrednich, który będzie wspierał w całej Unii praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska.[55] W świetle powyższych dywagacji można dyskutować, czy ochrona środowiska jest **ustanowionym** celem WPR; nie ma natomiast wątpliwości, że ochrona taka jest **celem realizowanym** w programach i regulacjach prawnych WPR, **a mechanizmy prawne ochrony środowiska pełnią funkcję instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej.**

Konsekwencją zasady integracji wymagań środowiskowych przy ustalaniu i realizacji WPR jest właśnie „ekologizacja" prawa rolnego. Jak stwierdza R. Budzinowski, funkcja „środowiskowa" prawa rolnego rysuje się bardzo wyraźnie, skoro wymogi środowiskowe – w ramach wielofunkcyjnego rolnictwa – zostały włączone do zadań tego sektora gospodarki; współkształtują one warunki wykonywania działalności rolniczej i stanowią jeden z parametrów jej oceny. „Środowiskowe" regulacje w ramach prawa rolnego nie stanowią jednak jakiejś odrębnej dziedziny; można je określić jako prawo-rolnośrodowiskowe, co nie odrywa go ani od prawa rolnego,

53 M. Michalak, Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej, hasło [w:] Wielka Encyklopedia Prawa – T. V – Prawo ochrony środowiska, *op. cit*.
54 Por. akapity 2 i 5 preambuły.
55 Por. akapit 37.

ani od prawa ochrony środowiska.[56] Regulacje środowiskowe muszą być przedmiotem zainteresowania doktryny prawa rolnego przynajmniej w takim zakresie, jaki jest niezbędny dla wyjaśnienia działania i oceny instytucji prawnych wdrażających WPR. Zrozumiałe jest przy tym inne położenie akcentów przez specjalistę z zakresu ochrony środowiska oraz przez specjalistę agrarystę. Rolnictwo ekologiczne może być dobrym przykładem odmiennego rozłożenia akcentów. Prawnik – ekolog określa rolnictwo ekologiczne jako „istotny instrument ochrony użytkowej żywych zasobów przyrody w działalności rolniczej";[57] natomiast prawnik – agrarysta stwierdza, że to sposób produkcji wytwórczej uregulowany w ustawie z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym; ustawa dookreśla zadania oraz właściwość organów administracji publicznej i jednostek organizacyjnych w zakresie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych.[58] A zatem instytucje ochrony środowiska w ramach WPR nie powinny być przedmiotem kompetencyjnych sporów doktrynalnych pomiędzy prawem ochrony środowiska a prawem rolnym.

5. Obowiązek przestrzegania (wykonania) praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska

W tytule akapitu świadomie rozgraniczono sytuacje, kiedy to ochrona środowiska w instrumentach prawnych WPR przybiera konstrukcję ustawowych wymogów (norm, standardów określonych zachowań – działań lub zaniechań), nakładając obowiązek ich przestrzegania na ogół beneficjentów,[59] bez potrzeby konkretyzacji zakresu obowiązków w drodze aktu indywidualnego (decyzji administracyjnej) oraz sytuacje, kiedy ochrona polega na podjęciu zobowiązań co do zachowań ochronnych przez poszczególnych beneficjentów, których zakres określany jest w drodze wynegocjowanej decyzji administracyjnej, a obowiązek wykonania podjętych zobowiązań podlega kontroli. W takim ujęciu można uznać, że wymogów się przestrzega, a przyjęte obowiązki wykonuje.

Obowiązek przestrzegania ochrony środowiska obejmuje podstawowe wymogi ujęte w ramach **zasady wzajemnej zgodności** i dotyczy beneficjentów otrzymujących płatności bezpośrednie na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 oraz roczne premie na podstawie art. 28-31 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013. Państwa członkowskie przekazują odnośnym beneficjent. wykaz wymogów i norm, które mają być stosowane na poziomie gospodarstwa, a także jasne i dokładne informacje na ten temat. Państwa mogą korzystać z istniejących systemów zarządzania i kontroli w celu zapewnienia zgodności z przepisami dotyczącymi zasady wzajem-

56 R. Budzinowski, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), *op. cit.,* s. 29.
57 M.A. Król, Rolnictwo ekologiczne, hasło [w:] Wielka Encyklopedia Prawa – T. V – Prawo ochrony środowiska, *op. cit.*, s. 29.
58 A. Niewiadomski: Rolnictwo ekologiczne, hasło [w:] Wielkiej Encyklopedii Prawa – T. VIII – Prawo rolne i żywnościowe, j.w.
59 Przez beneficjenta rozumiem podmiot korzystający z pomocy finansowej.

nej zgodności; przeprowadzają kontrole na miejscu w celu zweryfikowania, czy beneficjent wywiązuje się z nałożonych obowiązków. Za nieprzestrzeganie przepisów dotyczących wzajemnej zgodności na beneficjenta nakłada się **karę administracyjną**; karę nakłada się w jakimkolwiek momencie w ciągu danego roku kalendarzowego, oraz w przypadku, gdy taką niezgodność można bezpośrednio przypisać beneficjentowi, który złożył w danym roku kalendarzowym wniosek o przyznanie pomocy lub wniosek o płatność.[60] Obliczanie i stosowanie kar administracyjnych jest dość skomplikowane, stąd wskazać trzeba na rozwiązania podstawowe. Karę administracyjną stosuje się w drodze zmniejszenia całkowitej kwoty płatności lub wykluczenia z płatności wymienionych w art. 92 ww. rozporządzenia, które zostały lub mają zostać przyznane danemu beneficjentowi w odniesieniu do wniosków o przyznanie pomocy, które złożył lub złoży w roku kalendarzowym, w którym stwierdzono nieprawidłowość.[61]

W przypadku płatności za zazielenienie, mających charakter płatności powiązanych, w ramach płatności obszarowych, **przestrzeganie zasady wzajemnej zgodności jest konieczne, lecz nie jest wystarczające.** Płatność za zazielenienie jest to płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska,[62] polegających na: a) dywersyfikacji upraw; b) utrzymywaniu trwałych użytków zielonych; oraz c) utrzymywanie na użytkach rolnych obszaru proekologicznego. A zatem państwa członkowskie przyznają płatność za zazielenienie rolnikom, którzy przestrzegają praktyk z ww. katalogu, które mają w ich przypadku zastosowanie oraz w zakresie, w jakim rolnicy przestrzegają art. 44, 45 i 46 rozporządzenia, określających szczegółowo wymagania stawiane przy każdej z trzech rodzajów praktyk. Ponieważ płatność za zazielenienie wchodzi w zakres płatności bezpośrednich, o których mowa w art. 92 rozporządzenia nr 1306/2013, do kontroli przestrzegania wymaganych praktyk rolniczych i do stosowanych sankcji, w postaci zmniejszenia całkowitej kwoty płatności lub wykluczenia z płatności, stosuje się również podobne reguły, zmodyfikowane wszakże przepisami art. 9-12 ustawy z 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach wsparcia bezpośredniego. I tak, rolnik, który wbrew obowiązkowi utrzymywania trwałych użytków zielonych przekształcił lub zaorał te użytki, jest obowiązany do ponownego przekształcenia tego obszaru w trwały użytek zielony, nie później niż do dnia 31 maja roku następującego po roku złożenia wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich. Obowiązek ponownego przekształcenia stwierdza, w drodze decyzji, kierownik biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W przypadku niewykonania obowiązku nałożonego decyzją, stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w admini-

60 Por. przepisy art. 91-97 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.
61 Art. 99 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.
62 Tak brzmi intytulacja rozdziału 3 w tytule III rozporządzenia nr 1307/2013 – art. 43-47.

stracji dotyczące grzywny w celu przymuszenia, z tym że wierzycielem w rozumieniu tych przepisów jest kierownik biura powiatowego Agencji.[63]

Realizacja wymogów w zakresie ochrony środowiska zabezpieczona jest nie tylko za pomocą sankcji finansowych (kara administracyjna), ale poprzez realne wykonanie decyzji administracyjnej nakładającej obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego w zakresie utrzymywania trwałych użytków zielonych, służących ochronie środowiska.

Mechanizmy ochrony środowiska stosowane w ramach rozwoju obszarów wiejskich najbardziej elastycznie, a jednocześnie precyzyjnie mogą określać zakres obowiązków w postaci różnorodnych działań służących takiej ochronie. Wielokrotnie już podkreślano, że rolnicy – beneficjenci korzystający ze wsparcia rozwoju obszarów wiejskich mają oczywiście obowiązek przestrzegania wymagań ujętych w ramach zasady wzajemnej zgodności. **Pomoc udzielana w ramach PROW** przyznawana jest za **realizację zobowiązań podejmowanych dobrowolnie przez rolników**, a **dotyczących działań wykraczających poza odpowiednie normy i standardy obowiązkowe**. Określenie katalogu działań uzyskujących wsparcie i ich ramową regulację zawierają przepisy rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, natomiast szczegółowy tryb określania i egzekwowania zakresu obowiązków ochrony środowiska, w ramach poszczególnych działań,[64] pozostawiono prawodawstwu państw członkowskich. Rozwiązanie takie dotyczy również omawianych tutaj działań: „Rolnictwo ekologiczne" [65] oraz „Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne". Krajowa regulacja obowiązków ochrony środowiska, wykonywanych w ramach tych działań, przedstawiona została w akapicie 3 niniejszych rozważań. Jeszcze raz podkreślić należy szeroki zakres możliwych zobowiązań środowiskowych, realizowanych w różnorodnych pakietach lub nawet ich wariantach, wybranych przez zainteresowanych rolników, a **zatwierdzonych do realizacji decyzją kierownika biura powiatowego Agencji**. Sankcje z tytułu niewykonania obowiązków lub ich nienależytego wykonania mają charakter finansowy, a stosowane są w trybie administracyjnym. Sankcjami takimi są: a) zmniejszenie wysokości płatności ekologicznej, jeżeli zostanie stwierdzone uchybienie w przestrzeganiu przez rolnika wymogów w ramach poszczególnych pakietów lub wariantów; b) zwrot płatności ekologicznej, jeżeli rolnik nie realizuje całego zobowiązania ekologicznego lub nie spełnia innych warunków przyznania płatności ekologicznej określonych w rozporządzeniu.[66] Płatność ekologiczna podlega zwrotowi w trybie i na zasadach określonych w przepi-

63 Art. 11 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r.

64 Działanie – w rozumieniu przepisów rozporządzenia – oznacza zespół operacji przyczyniających się do wykonania co najmniej jednego z priorytetów unijnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

65 Jeśli chodzi o to działanie, to w art. 29 ust. 1 rozporządzenia zamieszczono jeszcze wymóg, aby rolnicy podejmowali się praktyk i metod rolnictwa ekologicznego, określonych w rozporządzeniu (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych.

66 Por. § 30 oraz § 31 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 370).

sach o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[67] (§ 31 ust. 4 rozporządzenia).

6. Zakończenie

Podsumowując rozważania na temat wykonania obowiązków ochrony środowiska przy wykorzystaniu instrumentów prawnych polityki rolnej stwierdzić należy, iż prawodawstwo unijne oraz krajowe wprowadza **mechanizmy prawne dające należytą gwarancją elastycznej, ale i skutecznej ochrony** różnorodnych **elementów środowiska przyrodniczego.**

Osobnym problemem jest kwestia **zasadności** nałożenia takiego obowiązku, którego zakres nie jest zależny, od woli podmiotu zobowiązanego; dylemat ten nie dotyczy zobowiązań podejmowanych dobrowolnie. Nałożenie obowiązku ochrony środowiska uzasadnia się potrzebą **zrównoważonego rozwoju rolnictwa;** zrównoważone rolnictwo jest nowoczesną koncepcją programowania wsi i rolnictwa, która kojarzy cele produkcyjne z wymaganiami środowiskowymi. I co ważne, sednem koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju jest rozwój, który zaspokaja potrzeby obecnego pokolenia, nie ograniczając możliwości zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń. Zrównoważony rozwój jest koncepcją, która zyskała bodajże powszechną akceptację; wykracza ona znacznie poza rolnictwo jako ekosystem. Mówi się o zrównoważonym wykorzystaniu każdego ekosystemu. Szerokie spojrzenie na **ekologię integralną**, obejmującą ekologię środowiskową, **gospodarczą i społeczną** prezentuje Ojciec Święty Franciszek w Encyklice *Laudato si'* (W trosce o wspólny dom), gdzie wyróżnia także kategorię **„ekologia ludzka".** Ekologia ta oznacza niezbędną relację życia człowieka z prawem moralnym, wpisanym w jego naturę; relację konieczną, by można było stworzyć bardziej godne środowisko. Ludzka ekologia jest nierozerwalnie związana z pojęciem **dobra wspólnego**, a pojęcie to – zdaniem Papieża – dotyczy również przyszłych pokoleń. Nie można mówić o zrównoważonym rozwoju bez solidarności między pokoleniami. „ Jeśli ziemia jest nam dana, to nie możemy myśleć jedynie wychodząc z utylitarnego kryterium efektywności i produktywności dla zysku indywidualnego. Nie mówimy tu o postawie opcjonalnej, ale o **zasadniczej kwestii sprawiedliwości** (podkr. moje – S.P.), ponieważ ziemia, którą otrzymaliśmy, należy również do tych, którzy przyjdą po nas".[68] Papież powołuje w tym miejscu portugalskich biskupów, którzy w liście pasterskim z 15 listopada 2003 r. wezwali do podjęcia tego obowiązku sprawiedliwości: „Środowisko mieści się w logice przyjęcia. Jest to pożyczka, którą każde pokolenie otrzymuje i powinno przekazywać następnym pokoleniom". W świetle powyższych konstatacji, nie można mieć zastrzeżeń co do **moralnego prawa** inte-

67 Por. ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1438); w szczególności art. 29 ustawy.

68 Por. polski tekst Encykliki papieskiej, Rozdział czwarty: Ekologia integralna, Kraków 2015, s. 90-104.

gralnego powiązania, czy kojarzenia celów produkcyjnych z wymaganiami ochrony środowiska.

Powiązanie ochrony środowiska, czyli realizacji **celu publicznego**, z działalnością gospodarczą w prywatnym gospodarstwie rolnym nie budzi większych zastrzeżeń z punktu widzenia **zasad sprawiedliwości dystrybutywnej.** Sprawiedliwość dystrybutywna odnosi się do sposobu, w jaki dokonuje się pomiędzy ludźmi rozdział „korzyści i ciężarów wynikających ze społecznej współpracy".[69] Rolnicy ponoszą niewątpliwie koszty z tytułu przestrzegania wymogów ochrony środowiska, czy też koszty podejmowania aktywnych działań stanowiących pozytywny wkład w środowisko; za poniesione na ten cel koszty rolnicy otrzymują różnego rodzaju płatności, mające stanowić rekompensatę za całość lub część dodatkowych kosztów lub dochodów utraconych, w wyniku wykonania obowiązków podjętych dobrowolnie lub określonych w ustawie. Nie sposób wykazać dokładnie, jak się mają płatności do poniesionych kosztów. Z pewnych danych ogólnych można wysnuć wniosek, że zasady sprawiedliwości są zachowane. Podstawę do takiej konstatacji mogą stanowić relacje pomiędzy płatnościami (dopłatami) a dochodami rolników. W pierwszym roku akcesji wszelkiego rodzaju dopłaty unijne stanowiły 13% dochodów rolników. W latach 2005-2008 wskaźnik ten podskoczył do 52%, a w 2009 r. przekroczył 80%.[70] Biorąc pod uwagę okoliczność, iż w ramach globalnej wielkości udzielanych płatności (zarówno bezpośrednich, jak i służących rozwojowi obszarów wiejskich), około 30% stanowić powinny płatności z tytułu przestrzegania wymogów ochrony środowiska, czy praktyk proekologicznych, można przeprowadzić rozumowanie, że szeroko ujęta działalność proekologiczna jest źródłem blisko 24%, czyli jednej czwartej globalnych dochodów rolników. Takie proporcje pozwalają mówić o zachowaniu zasad sprawiedliwości. Dodać należy, iż rolnicy uważający system płatności za niesprawiedliwy nie mają obowiązku korzystania z systemu; bez wniosku rolnika system płatności nie może, w stosunku do niego, zadziałać.

Ostatni problem wymagający rozważenia to kwestia konstrukcji prawnej obowiązku, nakładanego w drodze regulacji prawnej, na ogół podmiotów będących rolnikami. Konstrukcją prawną umożliwiającą takie rozwiązanie jest **doktrynalna koncepcja własności rolniczej**, jaką na gruncie polskiej doktryny prawa rolnego zaproponował profesor Andrzej Stelmachowski. Według tej koncepcji **własność rolnicza** (wyodrębniona ze względu na przedmiot własności) **jest kompleksem praw i obowiązków określających sytuację prawną podmiotu – właściciela gospodarstwa.** Zdaniem Autora koncepcji, swoisty charakter gospodarstwa rolnego jako czynnej, zorganizowanej masy majątkowej powoduje, że rozwiązania cywilistyczne, które odnoszą się do rzeczy, nie wystarczają do określenia sytuacji prawnej

69 J. Rawls, Teoria sprawiedliwości, Warszawa 1994, s. 14.
70 J. Solska, Chłopi na dopalaczach, „Polityka" nr 41 (3030)/2015.

zorganizowanej całości, jaką stanowi gospodarstwo rolne. I tu przydatna jest koncepcja własności rolniczej, która odnosi się do gospodarstwa rolnego jako swoistego mienia. Tak rozumiana własność rolnicza uzyskuje swój pełny obraz dopiero wtedy, gdy weźmiemy pod uwagę nie tylko przepisy Kodeksu cywilnego, ale i konglomerat przepisów różnej rangi kształtujących treść tej własności i sposób jej wykonywania. Co więcej, elementy pozacywilistyczne mają tu szczególne znaczenie; właśnie przepisy prawa publicznego regulujące zasady ochrony gruntów rolnych, czy obowiązki w zakresie ochrony środowiska wpływają w sposób pośredni na możność korzystania przez rolnika z jego własności **Suma tych regulacji określa sytuację prawną rolnika.** W konkluzji rozważań A. Stelmachowski stwierdza: „ Cechą charakterystyczną własności rolniczej jest, że **wspomniane obowiązki odnoszą się nie tylko do określonych jednostek, ile wobec państwa reprezentującego interes społeczeństwa jako całości.** W zamian za należyte wykonanie własności rolniczej właściciel ma prawo liczyć na pomoc (ze strony państwa) przy wykonywaniu swego prawa własności".[71] Obecnie widać doskonale, jak koncepcja własności rolniczej, jako kompleksu praw i obowiązków rolnika, jest przydatna do wyjaśnienia nakładania na rolników publicznoprawnych obowiązków z zakresu ochrony środowiska.

71 A. Stelmachowski, Treść i wykonywanie prawa własności, [w:] System Prawa Prywatnego, t. III: Prawo rzeczowe, T. Dybowski (red.), Warszawa 2007, s. 189-223.

ENVIRONMENTAL PROTECTION BY MEANS OF FINANCIAL AND LEGAL INSTRUMENTS OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY

Keywords: environmental protection, Common Agricultural Policy, level of environmental protection, cross-compliance principle, greening payments, direct payments, support for rural development, agricultural property

Environmental protection is an integral part (component) of actions as well as financial and legal instruments undertaken in the course of the two pillars of the Common Agricultural Policy: market and income policy and rural development policy. Such protection is the aim pursued in the programs and legal regulations of the Common Agricultural Policy, and legal mechanisms of environmental protection, act as instruments of the Common Agricultural Policy, giving reasonable assurance, flexible but effective protection of the various elements of the natural environment. Imposing an obligation to protect the environment is justified in the concept of sustainable development of agriculture, as such development meets the needs of future generations. Connection between the obligation to protect the environment, which is the public aim, with economic activity in the private farmstead, does not raise doubts from the point of view of the principles of distributive justice. The legal construction that explains such a solution is, proposed by A. Stelmachowski, the concept of agricultural property, as a complex of rights and obligations determining the legal situation of the entity – the owner of the farm. A characteristic feature of agricultural property is that these obligations relate not only to specific individuals, but to the State representing the public interest of society as a whole. In exchange for the due performance of agricultural property, the owner has the right to expect assistance from the state, when they exercise their ownership rights.

Bibliografia:

R. Budzinowski, Pojęcie i przedmiot prawa rolnego, [w:] P. Czechowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2013.

B. Jeżyńska, Zrównoważony rozwój gospodarczy, hasło [w:] Wielka Encyklopedia Prawa – T. VIII – Prawo rolne i żywnościowe, S. Prutis (red.), (w druku).

A. Jurcewicz, Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej, [w:] P. Czechowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2013.

M.A. Król, Producent rolny jako podmiot korzystający ze środowiska, „Studia Iuridica Agraria" 2013, t. XI.

M.A. Król, Rolnictwo ekologiczne, hasło [w:] Wielka Encyklopedia Prawa – T. V – Prawo ochrony środowiska, M. Górski i J. Stelmasiak (red.), Warszawa 2014.

M. Michalak, Prawo ochrony środowiska w Unii Europejskiej, hasło [w:] Wielka Encyklopedia Prawa – T. V – Prawo ochrony środowiska; M. Górski i J. Stelmasiak (red.), Warszawa 2014.

D. Milanowska, Wybrane metody systematyzacji prawodawstwa Unii Europejskiej z uwzględnieniem aktów prawnych z zakresu prawa rolnego, „Studia Iuridica Agraria" 2013, t. XI.

D. Milanowska, Zadania Wspólnej Polityki Rolnej, hasło [w:] Wielka Encyklopedia Prawa – T. VIII – Prawo rolne i żywnościowe, S. Prutisa (red.), (w druku).

A. Niewiadomski, Rolnictwo ekologiczne, hasło [w:] Wielka Encyklopedia Prawa – T. VIII – Prawo rolne i żywnościowe; S. Prutisa (red.), (w druku).

Ojciec Święty Franciszek: Encyklika *Laudato si'* (W trosce o wspólny dom); polski tekst, Kraków 2015.

Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, A. Jurcewicz (red.), Warszawa 2010.

S.Prutis, Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim, „Studia Iuridica Agraria" 2013, t. XI.

D. Pyć, Zrównoważony rozwój, hasło [w:] Wielka Encyklopedia Prawa – T. III – Prawo Unii Europejskiej; Z. Brodecki (red.), Warszawa 2014.

J. Rawls, Teoria sprawiedliwości, Warszawa 1994.

J. Solska, Chłopi na dopalaczach, „Polityka" nr 41 (3030)/2015 r.

A. Stelmachowski, Treść i wykonywanie prawa własności, [w:] System Prawa Prywatnego, T. 3: Prawo rzeczowe, T Dybowski (red.), Warszawa 2007.

Jerzy Bieluk[1]

Zmiana paradygmatu prawa rolnego

1. Zagadnienia wstępne

Prawo rolne rozwija się bardzo dynamicznie. Szczególnie widoczne jest to w Polsce oraz innych krajach przyjętych do Unii Europejskiej po 2000 roku. Pojawia się pytanie o naturę tych zmian. Patrząc na rozwój prawa rolnego od kilkudziesięciu lat, można postawić tezę o wyraźnej zmianie podstawowych zasad wyznaczających istotę prawa rolnego. Zmiana jest głęboka, zasadnicza. Należy ją określić jako zmianę paradygmatu prawa rolnego – rozumianego jako zbiór podstawowych zasad wyznaczających tożsamość gałęzi prawa. Prawo rolne zmienia swoją istotę i poszerza swoje pole regulacji. Z prawa gruntowego, produkcyjnego staje się gałęzią odnoszącą się do zagospodarowania przestrzeni rolniczej. Z prawa gruntów rolnych staje się prawem regulującym życie na wsi. Uzasadnieniu tej tezy poświęcona jest niniejsza publikacja. Pod uwagę brane są rozwiązania polskie i polska perspektywa rozwoju prawa rolnego. Publikacja niniejsza ze względu na swój charakter (bardziej zbioru refleksji niż całościowego opracowania tematu) i objętość przedstawia tylko zarys problematyki będącej w sferze zainteresowań przedstawicieli prawa rolnego.[2]

2. Podstawa wyodrębnienia prawa rolnego

Podstawą wyodrębnienia prawa rolnego była specyfika produkcji rolnej, specyfika rozumiana szeroko jako wpływ czynników niezależnych od człowieka na produkcję rolną. Klimat, warunki pogodowe, specyficzne cykle produkcji, niemożność przyspieszenia produkcji – czynniki te determinowały powstawanie regulacji prawnych dedykowanych działalności rolniczej. Wielką rolę odgrywał oczywiście najważniejszy czynnik – ziemia – jako podstawowy nieodnawialny i niezastępowalny

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Pytania o kierunek ewolucji prawa rolnego były już oczywiście stawiane przede wszystkim przez R. Budzinowskiego, zob. m.in. R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008, idem Przyszłość prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego" 2009, nr 1, s. 13-33, również R. Budzinowski, A. Suchoń, K. Błażejewska, Rozwój prawa rolnego w ostatnich latach, „Przegląd Prawa Rolnego" 2011, nr 2, s. 35-59.

środek produkcji.[3] Żywność jako czynnik zaspokajający podstawową potrzebę człowieka, jednocześnie ludność wiejska jako istotny składnik społeczeństwa – elementy te wyróżniały regulacje prawne na tyle, by doprowadzić do wyodrębnienia prawa rolnego.

Prawo rolne zostało wyodrębnione nie ze względu na metodę, ale na przedmiot regulacji.[4] Początkowo tym przedmiotem była produkcja rolna oparta o grunt rolny. Jednak następnie uległ on zmianie – zmieniło się przez to również prawo rolne. Dotychczasowy model prawa rolnego jako prawa produkcji rolnej opartej na gruncie jest już zdecydowanie niewystarczający. Obecnie mamy do czynienia z zupełnie innym niż 30 lat temu zakresem tej gałęzi prawa. Dawne ujęcie okazało się zdecydowanie zbyt wąskie. Współczesne prawo rolne odnosi się również do gruntu rolnego, ale jest to tylko wycinek regulacji.

3. Zagadnienia historyczne

Doktryna prawa rolnego jako dziedzina nauki prawa wyróżniona przedmiotowo, korzystająca zarówno z cywilistycznej, jak i administracyjnej metody regulacji – zmieniała się wraz ze zmianą ustawodawstwa. Regulacje prawnorolne w Europie szły dwutorowo. Polska miała system prawa oparty na wartościach socjalistycznych. Prawo rolne związane było z wpływem państwa na kształtowanie struktury rolnej – w sposób skażony ideologicznie (prymat gospodarki państwowej).

Model prawa rolnego – jako prawa gruntowego, produkcyjnego, związanego z maksymalizacją produkcji oraz dostosowywaniem polityki strukturalnej do z jednej strony wymagań politycznych, z drugiej zaspokajania potrzeb żywnościowych – dominował zarówno w socjalistycznej Polsce, jak i początkowo w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

Początkowo przedmiotem zainteresowania prawa rolnego były stosunki agrarne (gruntowe), zakres i treść własności rolniczej, umowy dotyczące korzystania z gruntów. Związane to było oczywiście z podstawową rolą ziemi rolniczej jako środka produkcji. Mieliśmy do czynienia z prawem agrarnym – prawem rolnym związanym z kształtowaniem przez państwo struktury gruntów rolnych.

Rok 1957 to początek Wspólnej Polityki Rolnej. Zapisane w Traktacie Rzymskim[5] (art. 39) (przyjęte w 1957 r. i realizowane od 1962 roku) cele WPR zakładały zwiększenie produktywności, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw żywności po

3 Szerzej A. Stelmachowski, Kształtowanie stosunków prawnych w rolnictwie, [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1994, s. 18-20, zob. też R. Budzinowski, Problemy ogólne…, *op cit*., s. 42 i nast.

4 Szerzej zob. R. Budzinowski, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2013, s. 23 i nast.

5 Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

przystępnych dla konsumentów cenach, stabilizowanie rynków oraz zagwarantowanie godziwego poziomu życia rolniczej społeczności.[6]

W prawie rolnym lat 60. i 70. XX w. pojawia się szerzej problematyka produktów rolnych, później rynków rolnych, regulacji cen produktów rolnych, subsydiów eksportowych. Prawo rolne zajmuje się przede wszystkim problematyką gospodarstw rolnych jako producentów rolnych, regulacją produkcji rolnej, szeregiem instrumentów finansowych służących realizacji celów WPR. Pojawiają się nadwyżki żywności i instrumenty finansowe mające za zadania rozwiązać ten problem.

Gruntowna zmiana polityki rolnej rozpoczęła się od reformy MacSharry'ego z 1992 roku.[7] W jej wyniku istotnie zredukowano wysokość cen interwencyjnych wprowadzając tzw. płatności kompensacyjne uzależnione głównie od wysokości produkcji bydła i zbóż, jednak w ramach limitów odpowiadających historycznej produkcji. Miały one na celu stabilizację dochodów rolników. Mechanizm wykorzystany w tej reformie był podobny jak dziś – uzależnienie od limitów historycznych równało się wspomaganiu życia na wsi – nie było to wspomaganie produkcji.

Jednak przede wszystkim, z uwagi na rosnącą presję w zakresie ochrony środowiska, wprowadzono tzw. instrumenty towarzyszące. Były to programy współfinansowane ze środków Unii Europejskiej, których celem było m.in.: zalesianie, zachęcanie rolników do stosowania metod respektujących środowisko oraz poprawa struktury agrarnej i społecznej, w tym odmłodzenie wsi poprzez wsparcie przechodzenia rolników na wcześniejsze emerytury. Działania te stanowiły początek polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Pod koniec lat 90. XX w. w ramach Agendy 2000[8] stanowiącej całościowy pakiet reform modernizujących i przygotowujących Unię do największego w swojej historii rozszerzenia o kraje Europy Środkowo-Wschodniej, dokonano przeformułowania celów WPR. Odwołano się do koncepcji tzw. europejskiego modelu rolnictwa, który zakłada godzenie wielofunkcyjności rolnictwa z wzmacnianiem jego konkurencyjności. Dalszą redukcję cen interwencyjnych rekompensowano rolnikom poprzez zwiększenie płatności bezpośrednich. Utworzono „drugi filar" WPR obejmujący rozwój obszarów wiejskich i wielofunkcyjność działalności rolniczej, wprowadzając m.in. pomoc dla rolników w tzw. regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz działania rolnośrodowiskowe.

W Polsce po roku 1990, po uwolnieniu w dużej części obrotu nieruchomościami rolnymi, regulacje rolne wyraźnie pomniejszyły swoją obecność w zaintereso-

6 Szerzej zob. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, Wspólna Polityka Rolna, Zagadnienia prawne. Warszawa 2004, s. 50 i nast.

7 *Ibidem*, s. 60 i nast.

8 https://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/rozszerzenie_UE/Agenda_2000_-_UE_rozszerzona_i_silniejsza.pdf (data dostępu: 20.10.2015 r.).

waniach ustawodawcy (wtedy W. Pańko pisał o kryzysie prawa rolnego – idąc za zmniejszającą się rolą ustawodawstwa prawno-rolnego[9]). Jednak im bliżej był moment wejścia Polski do Unii Europejskiej, tym większe oddziaływanie miały regulacje prawa europejskiego na polski porządek prawny. Od roku 2004 Polska jako pełnoprawny członek Unii Europejskiej bierze również udział we Wspólnej Polityce Rolnej. Dominującym źródłem prawa rolnego w Polsce, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, stały się akty unijnego prawodawstwa rolnego. I obecnie możemy zapomnieć o kryzysie prawa rolnego – jego zakres wciąż się rozszerza.

Przedmiot prawa rolnego po wejściu Polski do Unii Europejskiej znacznie się zmienił. Wspólna Polityka Rolna funkcjonuje w Polsce już ponad 10 lat i cały czas dynamicznie ewoluuje. WPR w ostatniej realizowanej perspektywie budżetowej w latach 2007-2013 to kompleksowa polityka państwa wobec obszarów wiejskich. Produkcja rolnicza to jeden z jej elementów.

4. Jakie jest prawo rolne dzisiaj

We Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2014-2020 wyróżnić można trzy zasadnicze cele:

1. Wspieranie konkurencyjności rolnictwa.
2. Zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu.
3. Osiąganie zrównoważonego rozwoju terytorialnego wiejskich gospodarek i społeczności w tym tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy.

Pierwszy cel jest tradycyjny – wspieranie konkurencyjności rolnictwa – pozostałe – to wynik ewolucji regulacji prawnorolnych od czasu reform MacSharry'ego. Przedstawione powyżej cele WPR określają podstawowy przedmiot regulacji prawnej oraz pole zainteresowania prawa rolnego dzisiaj. Jeżeli porównamy prawo rolne z początku lat 70. czy 80. XX w. do regulacji dzisiejszych, można dostrzec ogromną różnicę, zmianę kierunku regulacji, zmianę priorytetów.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich realizuje natomiast sześć priorytetów wyznaczonych dla unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020, a mianowicie:

1. Ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich.
2. Poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych.

9 Zob. W. Pańko, Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot, [w:] Z zagadnień prawa cywilnego. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu, Białystok 1991, s. 125 i nast.

3. Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie.
4. Odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa.
5. Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach: rolnym, spożywczym i leśnym.
6. Zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.[10]

W tym zakresie również widoczna jest zmiana przedmiotu regulacji. Polityka strukturalna ma coraz mniejsze znaczenie. Coraz większe znaczenie ma za to polityka zrównoważonego rozwoju. W ramach WPR funkcjonują dwa główne fundusze: Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji, który służy finansowaniu instrumentów rynkowych i płatności bezpośrednich oraz Europejski Fundusz Rolniczy na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, wspierający programy rozwoju wsi. W ramach płatności bezpośrednich – środki z modulacji przeznaczone są na rozwój obszarów wiejskich. Od 2015 r. uzależniono 30 proc. dopłat bezpośrednich od spełniania przez rolników wymogów ekologicznych, co ma na celu zmotywowanie rolników do prowadzenia proekologicznej produkcji.[11] Instrumenty finansowe są natomiast najbardziej skutecznym narzędziem rekompensującym straty poniesione w związku z przekierunkowaniem produkcji z maksymalizującej dochody, na ekstensywną, proekologiczną.

O pogłębieniu wspierania działań proekologicznych w ramach WPR świadczy też z pewnością fakt, że 30 proc. środków z tzw. drugiego filara WPR, czyli Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, ma być przeznaczane na cele środowiskowe, organiczne i klimatyczne. Polska weszła wcześniej w ten trend i już teraz przeznacza na te cele blisko 30 proc. środków tego filara.

Współczesna WPR zatem ma kluczowe znaczenie już nie tylko w zapewnieniu obywatelom UE bezpieczeństwa żywnościowego. Służy ona zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich, sprzyja stabilnemu i harmonijnemu rozwojowi Europy i poszczególnych państw członkowskich, szczególnie w kontekście klimatu, energii oraz budowy spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej. WPR dba o dobra publiczne i jednocześnie sprzyja wzrostowi gospodarczemu.

10 http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2014-2020 (data dostępu: 20.10.2015 r.).
11 Szerzej S. Prutis, Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim, „Studia Iuridica Agraria" 2014, t. XI, s. 57-58.

5. Zasada zrównoważonego rozwoju

Zasada zrównoważonego rozwoju staje się przewodnim motywem regulacji prawnorolnych. Istotę zrównoważonego rozwoju można sprowadzić do dążenia do takiego ukształtowania rozwoju gospodarczego, który by nie pogorszył sytuacji przyszłych pokoleń.[12] Zrównoważony rozwój to przede wszystkim poszukiwanie równowagi między potrzebami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi. Z teorii zrównoważonego rozwoju wyrasta koncepcja zrównoważonej intensyfikacji, zakładająca stały wzrost wydajności produkcji rolnej z uwzględnieniem działań prośrodowiskowych.[13] W przeciwieństwie do industrialnego modelu rozwoju rolnictwa, maksymalizowanie produkcji nie jest już priorytetem. Ważne są nie tylko efekty komercyjne rolnictwa, ale również jakość żywności, ochrona wód i gleb, bioróżnorodność.[14]

Zasada zrównoważonego rozwoju pojawia się w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 5 Konstytucji *RP* „zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju". Zasadę tę precyzuje art. 3 pkt 50) ustawy prawo ochrony środowiska[15] zgodnie z którą „zrównoważony rozwój to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb zarówno współczesnego jak i przyszłych pokoleń". Korzystać więc należy z zasobów naturalnych przyrody w taki sposób, aby nie zakłócić jej naturalnej równowagi i możliwości odnawiania się. Regulacje prawne WPR mają za zadanie dążyć do takiej równowagi między produkcyjnością a wymaganiami ochrony środowiska.

6. Koncepcja dóbr publicznych

Z teorii zrównoważonego rozwoju wyrasta koncepcja dóbr publicznych. W literaturze ekonomicznej można znaleźć takie poglądy, iż: jednym z zasadniczych ele-

12 Zob. A. Daniłowska, Koncepcja dóbr publicznych a rolnictwo, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2014, nr 360, s. 247. O wpływie zasady zrównoważonego rozwoju na regulacje prawnorolne zob. m.in. M. Król, A. Niewiadomski, Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, [w:] Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego, M. Podstawka (red.), Warszawa 2015, s. 240 i nast. Zob. też S. Prutis, Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim, „Studia Iuridica Agraria" 2014, t. XI, s. 39 i nast. Szerzej ogólnie o zrównoważonym rozwoju zob. J. Zegar, Podstawowe zagadnienia rozwoju zrównoważonego, Bielsko Biała 2007.

13 Zob. I. Nurzyńska, Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej a koncepcja zrównoważonej intensyfikacji rolnictwa, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" 2015, t. XVII, z. 4, s. 209-213.

14 Zob. A. Czyżewski, B. Czyżewski, Ziemia i jej renty w nowym paradygmacie rozwoju rolnictwa, s. 7 materiały z konferencji Ekonomia dla przyszłości: odkrywać naturę i przyczyny zjawisk gospodarczych: IX Kongres Ekonomistów Polskich; 28-29 listopada 2013 r., opublikowany na stronie http://www.pte.pl/kongres/referaty/Czy%C5%BCewski%20Andrzej,%20Czy%C5%BCewski%20Bazyli/Czy%C5%BCewski%20Andrzej,%20Czy%C5%BCewski%20Bazyli%20-%20ZIEMIA%20I%20JEJ%20RENTY%20W%20NOWYM%20PARADYGMACIE%20ROZWOJU%20ROLNICTWA.pdf (data dostępu: 20.10.2015 r.).

15 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.).

mentów rolnictwa i zarządzania ziemią na obszarach wiejskich będzie, w dłuższym horyzoncie czasowym, „szeroko rozumiane dostarczanie usług związanych z ochroną środowiska i krajobrazem kulturowym".[16] Pogląd taki może zostać uznany za zbyt daleko idący, ale z pewnością nie jest całkowicie pozbawiony słuszności. Rolnik nadal jest producentem żywności, ale jednocześnie rolnictwo – staje się producentem dóbr publicznych, które przynoszą korzyści wszystkim członkom społeczeństwa – i za które powinno płacić państwo.

Pojęcie dóbr publicznych w powyższym kontekście użyte jest w znaczeniu ekonomicznym. Dobra publiczne – w klasycznym ekonomicznym ujęciu – to dobra, które charakteryzują się niemożnością wyłączenia ich z konsumpcji (nie ma możliwości wykluczenia kogoś od używania danego dobra) oraz brakiem konkurencyjności w konsumpcji (dostępność dla każdego bez możliwości wyczerpania się dobra).[17] Krajobraz wiejski, zdrowa, ekologiczna żywność, czyste powietrze, różnorodność biologiczna to dobra, które spełniają powyższe kryteria. W prawie powoli zdobywa sobie więc miejsce określenie rolnika jako producenta usług środowiskowych.

Przejście do rolnictwa zrównoważonego oraz globalizacja stawiają w nowym świetle rachunek ekonomiczny rolnictwa – zaś produkcja wyżej wspomnianych usług powinna być w tym rachunku uwzględniona. I tym można tłumaczyć, iż rolnictwo jest traktowane w odmienny sposób niż inne dziedziny gospodarki. Dlatego rolnicy powinni mieć preferencyjne warunki podatkowe, preferencyjne ubezpieczenia społeczne, wsparcie w postaci płatności bezpośrednich do gruntów, płatności rolnośrodowiskowych. W tym zakresie jednak właśnie kategoria producenta dóbr publicznych może być kryterium wartościującym wsparcie. Wsparcie powinno być przeznaczone przede wszystkim nie dla każdego rolnika – ale dla rolnika, którego możemy określić jako nie tylko producenta żywności, ale również producenta usług środowiskowych.

Zastosowanie ma tu zasada solidarności w ramach społeczeństwa – rolnik dostarcza pewnych dóbr na rzecz wspólnoty. Zgadza się na mniejszą produkcję, na zmniejszenie używania nawozów, na ekstensywną gospodarkę, ochronę siedlisk ptasich na terenach NATURA 2000, ochronę krajobrazu, różnorodności biologicznej, zmniejszenie używania maszyn rolniczych. Rolnik nie maksymalizuje produk-

16 R. Baum J. Śleszyński, Nowe funkcje rolnictwa – dostarczanie dóbr publicznych, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" 2009, t. XI, z. 2, s. 19.

17 Na temat dóbr publicznych szerzej zob. Dobra publiczne i publiczny system interwencji Raport analityczny. Paneuropejski przegląd podejścia państw członkowskich do dostarczania środowiskowych i społecznych dóbr publicznych w programach rozwoju obszarów wielskich na lata 2007-2013, www.fapa.com.pl, zob. też J. Wilkin, Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych. Wielofunkcyjność rolnictwa, Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne, Warszawa 2010, również J. Wiśniewska, Zrównoważone rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych i nowej ekonomii instytucjonalnej, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" 2009, t. XI, z. 2, s. 19. A. Brelik, Dobra publiczne a wielofunkcyjny rozwój rolnictwa, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego" 2011, nr 25, s. 225 i nast., zob. też T. Cooper, K. Hart, D. Baldock, Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union, http://ec.europa.eu/agriculture/ analysis/external/public-goods/report_en.pdf

cji dlatego, by nie szkodzić środowisku, sadzi zapomniane gatunki roślin, drzew, hoduje konie sokólskie, w związku z tym wspólnota winna te działania wspierać. Należy chronić zadrzewienia śródpolne, oczka wodne i torfowiska, miedze, ekstensywnie użytkowane łąki i pastwiska – to siedliska ptaków, zwierząt. Raz zniszczone będą nie do odtworzenia.

Dobra takie jak czyste środowisko, zachowanie naturalnego krajobrazu, zachowanie dziedzictwa kulturowego obszarów wiejskich, zachowanie i rozwój żywotności ekonomicznej obszarów wiejskich z pewnością warte są wsparcia.

Wystarczy najprostszy przykład. Nie ma już malinówek, koszteli i antonówek – doskonałych jabłek, które niektórzy jeszcze pamiętają.[18] Nie ma ich, gdyż ich uprawa się nie opłaca. Lobo, gloster, cortland, ligol, gala – to nowe odmiany, których uprawa jest daleko bardziej dochodowa. Jeśli chcemy, aby takie zapomniane gatunki jabłek przetrwały – musimy rolnikowi płacić za to, by opłacało mu się je uprawiać.

Zmiany priorytetów polityki rolnej mają swoje odzwierciedlenie w regulacji prawnej. Prawo rolne staje się dziedziną regulującą politykę rolną rozumianą nie jako polityka zwiększania wydajności produkcji, ale również tworzenia innych wartości poza produkcją rolną. Prawo gruntowe – dziedziczenie, sprzedaż ziemi itd. – co było podstawą powstania prawa rolnego, jest coraz bardziej domeną prawa cywilnego. Zmiany te wyraźnie widoczne są również w nauczaniu prawa rolnego. Przedmiot uniwersytecki – prawo rolne – to już w dużej części nie zbiór kazusów z dziedziczenia – ale przedmiot dotyczący zagospodarowania terenów wiejskich.

7. Problematyka wielofunkcyjności obszarów wiejskich

Wieś powinna być ośrodkiem życiowym o jakości i łatwości życia dorównującej życiu w mieście pod względem dostępności do dóbr kulturalnych, dostępności do usług itd. Jednocześnie szereg działań zmierza do aktywizacji rolników w kierunku działań pozarolniczych, powiązanych z rolnictwem – takich jak agroturystyka, ale również wsparcie służy podejmowaniu działalności na obszarach wiejskich niepowiązanej z rolnictwem. Przedmiotem WPR jest również wspieranie tradycyjnych wartości wiejskich – rzemiosła, kultury, produkcji towarów regionalnych, ochrona warstwy społeczno-kulturowej społeczności wiejskich. Szereg programów w pakiecie 2007-2013 miało za zadanie wspomagać wielofunkcyjność obszarów wiejskich. Również w nowej perspektywie budżetowej uwzględniono wspieranie rozwoju w tym zakresie. Coraz istotniejsze są czynniki pozagospodarcze, takie jak rola rolnictwa w kształtowaniu krajobrazu, ochrona tradycyjnej struktury społecz-

18 Na temat ochrony bioróżnorodności zob. m.in. M. Król, A. Niewiadomski, Rodzinne gospodarstwa..., *op.cit.* s. 244-245.

nej, funkcja społeczna gospodarstw rodzinnych.[19] Waga społeczna oraz podstawowa rola w gospodarce czynią z rolnictwa również odrębny przedmiot polityki społecznej państwa.

8. Podsumowanie

Czy prawo rolne zmieniło się tak bardzo, że zmieniła się jego podstawa, zasadnicze reguły, to co określamy paradygmatem. Uznać należy, iż mamy do czynienia z taką zmianą. Prawo rolne przestaje być tylko prawem rolnictwa rozumianym jako produkcyjna, rolnicza działalność gospodarcza – staje się dziedziną odnoszącą się do zagospodarowania obszarów wiejskich, do kondycji społeczeństwa wiejskiego, wreszcie do naszego prawa do nieskażonej żywności, do wartości takich jak dobrostan zwierząt – co daje nam poczucie, że nie krzywdzimy zwierząt, do ochrony kultury wiejskiej, wiejskich więzi społecznych, krajobrazu, ochrony podhalańskich szachownic, czystego powietrza, nadbiebrzańskich łąk.

Wynika to przede wszystkim ze zmiany priorytetów samego rolnictwa. Jednak mamy tu do czynienia z interesującą sytuacją znacznego stymulowania zmian poprzez politykę finansową Unii Europejskiej. Koncepcja zrównoważonego rozwoju staje się koncepcją rynkową wtedy, gdy znajdą się środki na wspieranie określonego kierunku.

Koncepcja dóbr publicznych zmienia politykę ekonomiczną wobec rolnictwa. Jeżeli oczekujemy określonego zachowania od rolników – minimalizacji negatywnych skutków produkcji rolnej – powinniśmy ująć to w rachunku ekonomicznym. Rozwiązania w postaci dotacji do rolnictwa, różnego rodzaju preferencji w ramach systemu podatkowego, ubezpieczeniowego – winny być narzędziami wykorzystywanymi do wyrównania opłacalności produkcji rolniczej ukierunkowanej nie tylko na zyskowność i maksymalizację produkcji, ale także wytworzenie i utrzymanie dóbr publicznych, ochronę środowiska.

Prawo rolne coraz mniej zajmuje się produkcją rolną – staje się prawem rozwoju obszarów wiejskich, prawem zagospodarowania przestrzeni rolniczej w ramach zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Jak określił to R. Budzinowski, *„przedmiotem prawa rolnego jest nie prawo do ziemi, ale prawo ziemi”*.[20] Należy więc odejść od przedmiotowego traktowania ziemi jako środka produkcji, czy obiektu własności.

Kiedyś prawo rolne zajmowało się warsztatem pracy rolnika – dziś zajmuje się życiem na wsi (również produkcją żywności, ale ona staje się jednym z elementów

19 Na temat wielofukcyjności rolnictwa, zob. J. Martinez, Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 47 i nast.

20 R. Budzinowski, Problemy ogólne…, *op.cit.*, s. 248.

układanki). Oprócz produkcji żywności rolnik staje się producentem usług środowiskowych, pełni istotną rolę w ochronie środowiska, ochronie wartości związanych z życiem wiejskim. Przedmiotem WPR stają się na przykład problemy dobrostanu zwierząt – czasem opisywane w gazetach anegdotyczne zabawki dla świń, czy klatki zawierające miejsce z piaskiem do grzebania dla kur. Jednak istota dobrostanu zwierząt nie jest anegdotyczna i ma swój głęboki sens.

Zmiana paradygmatu prawa rolnego wynika ze zmiany przedmiotu regulacji, zmiany kierunku regulacji, zmiany wartości polityki rolnej Unii Europejskiej. Kierunek ewolucji jest wyraźnie widoczny. Prawo rolne było prawem struktur agrarnych, ewoluowało w kierunku prawa producenta rolnego, teraz jest coraz bardziej prawem rozwoju obszarów wiejskich, może nawet prawem życia na wsi.

THE CHANGE OF THE PARADIGM OF AGRICULTURAL LAW

Keywords: agricultural law, public goods, multifunctionality of rural areas, sustainable development

Agricultural law is developing very dynamically. Looking at the development of agricultural law for several decades, it can be argued that a distinct change regarding the basic rules determining the nature of agricultural law has occurred. The change is profound and fundamental. It should be defined as a paradigm shift in agricultural law and such a paradigm should be understood as a set of basic rules determining the identity of a branch of law. Agricultural law is changing its essence and expanding its field of regulation. Agricultural law defined as the land law or the production law is becoming a branch related to the management of agricultural space as well. The agricultural land law becomes the law governing the life in the country. This publication is devoted to the justification of this thesis.

Bibliografia

R. Baum, J. Śleszyński, Nowe funkcje rolnictwa – dostarczanie dóbr publicznych, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" 2009, t. XI, z. 2.

A. Brelik, Dobra publiczne a wielofunkcyjny rozwój rolnictwa, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzysta Naukowego" 2011, nr 25, s. 225.

R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008.

R. Budzinowski, Przyszłość prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego" 2009, nr 1.

R. Budzinowski, A. Suchoń, K. Błażejewska, Rozwój prawa rolnego w ostatnich latach, „Przegląd Prawa Rolnego" 2011, nr 2.

R. Budzinowski, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2013.

T. Cooper K., Hart, D. Baldock, Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union http://ec.europa.eu/agriculture/ analysis/external/public-goods/report_en.pdf

A. Czyżewski, B. Czyżewski, Ziemia i jej renty w nowym paradygmacie rozwoju rolnictwa, materiały z konferencji Ekonomia dla przyszłości: odkrywać naturę i przyczyny zjawisk gospodarczych: IX Kongres Ekonomistów Polskich; 28-29 listopada 2013 r., opublikowany na stronie http://www.pte.pl/kongres/referaty/Czy%C5%BCewski%20Andrzej,%20Czy%C5%BCewski%20Bazyli/Czy%C5%BCewski%20Andrzej,%20Czy%C5%BCewski%20Bazyli%20-%20ZIEMIA%20I%20JEJ%20RENTY%20W%20NOWYM%20PARADYGMACIE%20ROZWOJU%20ROLNICTWA.pdf

A. Daniłowska, Koncepcja dóbr publicznych a rolnictwo, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2014, nr 360.

M. Król, A. Niewiadomski, Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, [w:] Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego, M. Podstawka (red.), Warszawa 2015, s. 240.

A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne, Warszawa 2004.

J. Martinez, Pojęcie „obszar wiejski" jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej, „Przegląd Prawa Rolnego" 2010, nr 2.

I. Nurzyńska, Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej a koncepcja zrównoważonej intensyfikacji rolnictwa, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" 2015, t. XVII, z. 4.

W. Pańko, Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot, [w:] Z zagadnień prawa cywilnego. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu, Białystok 1991.

S. Prutis, Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim, „Studia Iuridica Agraria" 2014, t. XI.

A. Stelmachowski, Kształtowanie stosunków prawnych w rolnictwie, [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1994.

J. Wilkin, Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych. Wielofunkcyjność rolnictwa, Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne, Warszawa 2010.

J. Wiśniewska, Zrównoważone rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych i nowej ekonomii instytucjonalnej, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" 2009, t. XI, z. 2.

J. Zegar, Podstawowe zagadnienia rozwoju zrównoważonego, Bielsko-Biała 2007.

Monika A. Król[1]

Nowe rozwiązania prawne w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego[2]

Przyjęty w grudniu 2013 r. pakiet legislacyjny,[3] stanowiący artykulację prawną założeń Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), w kolejnym okresie programowania zakłada realizację trzech przekrojowych celów. Zostały one wskazane w art. 4 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),[4] jako poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu, a także zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Zreformowany system płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego wprowadza wiele nowych instrumentów służących realizacji wskazanych celów. W poprzednim stanie prawnym[5] płatności bezpośrednie nie były związane z wielkością produkcji, a uwarunkowane jedynie spełnieniem wymogów wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*), co przyczyniało się do wsparcia i stabilizacji dochodów gospodarstw rolnych, a zarazem dostarczania społeczeństwu obok produktów rolnych także dóbr publicznych,[6] takich jak: bezpieczeństwo żywnościowe, dobra środowiskowe (bioróżnorodność, jakość elementów środowiska, krajo-

1 Uniwersytet Łódzki.

2 Artykuł stanowi rozszerzoną i uaktualnioną wersję referatu narodowego wygłoszonego na XXVIII Europejskim Kongresie Prawa Rolnego, Poczdam 9-12 września 2015 r.

3 Pakiet legislacyjny Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020 wraz z zasadami przejściowymi, obowiązującymi w roku 2014 został przyjęty na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa Parlamentu Europejskiego w dniu 16 grudnia 2013 r. Pakiet objął reformą kilka obszarów: wspólną organizację rynków, płatności bezpośrednie, rozwój obszarów wiejskich i finansowanie WPR.

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 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 487, dalej cyt. jako: „rozp. nr 1305/2013".

5 Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie nr 1782/2003, Dz.Urz. UE L 30 z dnia 31 stycznia 2009 r., s. 16.

6 Według jednej z prezentowanych koncepcji ekonomicznych dopłaty są przede wszystkim rekompensatą za dostarczanie dóbr publicznych, zob.: The future of CAP direct payments, „Agricultural Policy Perspectives Brief" 2011, No. 2, European Commission, DG Agri, Brussels.

braz wiejski).[7] Natomiast system płatności w okresie programowania WPR w latach 2014-2020 ma wspierać rolników aktywnych zawodowo, z położeniem jednak akcentów na wsparcie młodych rolników, małe i średnie gospodarstwa oraz z możliwością zastosowania redukcji wsparcia dla gospodarstw osiągających najwyższe dochody. Ponadto w ramach nowego okresu programowania WPR zwiększono środowiskowe wymogi związane z wsparciem gospodarstw rolnych, a także utrzymano dodatkowe wsparcie dla producentów działających na obszarach o ograniczeniach naturalnych.

Przyjęte w ramach pakietu legislacyjnego w 2013 r. regulacje wprowadzają również nowe pojęcia prawne, takie jak chociażby termin „rolnik aktywny zawodowo", czy „praktyki równoważne". Wdrażając do polskiego systemu prawa nowe rozwiązania i wprowadzając nowe pojęcia w zakresie płatności obszarowych należy mieć na względzie znaczenie, jakie nadaje określonym terminom ustawodawca europejski. Jednakże, jak podkreśla D. Łobos-Kotowska,[8] ustawodawstwo unijne tworzy zespół pojęć, definicji i konstrukcji prawnych nie zawsze do końca spójnych z pojęciami i konstrukcjami od dawna funkcjonującymi w krajowym porządku prawnym, co w konsekwencji prowadzi do poważnych trudności interpretacyjnych.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie i analiza wybranych rozwiązań prawnych przyjętych w nowej regulacji odnoszącej się do systemu wsparcia bezpośredniego, jako instrumentów realizujących założenia WPR. Istotnym elementem prowadzonych rozważań była ponadto próba oceny skuteczności przyjętych rozwiązań prawnych w Polsce dokonana poprzez ukazanie efektywności ich wdrożenia.

1. Przesunięcie środków finansowych między filarami

Ustawodawca europejski, zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady (EU, EURATOM) nr 1311/2013 określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020,[9] utrzymał podział na dwa fundusze, z których mają być finansowane dwa filary WPR. Jednakże w art. 3 ust. 1 akapit drugi wyraźnie określano zasadę elastyczności przepływu środków między dwoma filarami. Jak podkreślono w literaturze przedmiotu,[10] zgodnie z realizowanym celem wprowadzanych regulacji prawnych, istnieje konieczność ograniczenia różnic poziomu płatności między rolnikami, regionami, a zwłaszcza krajami. Z tego też względu nowa koncepcja płatności bez-

7 K. Bańkowska, M.A. Król, Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo, [w:] M. Woźniak, Pierzchała, Dobra publiczne w administracji, Toruń 2015, s. 215-235, chociaż w polskiej doktrynie prawa pojawiają się poglądy podważające zasadność tej tezy, por. D. Łobos-Kotowska, Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności, „Studia Iuridica Agraria" 2013, t. XI, s. 72.

8 D. Łobos-Kotowska, Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia zmniejszenia płatności, „CEDR Journal of Rural Law" 2015, v. 1, s. 47.

9 Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020, Dz.Urz. UE L 384 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 884.

10 A. Mickiewicz, B. Mickiewicz, Podstawowe zasady dopłat bezpośrednich stosowane w nowej perspektywie finansowej 2015-2020, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych" 2015, z. 1, s. 12.

pośrednich ma na celu lepsze wykorzystanie efektu synergii z II filarem. Na podstawie art. 14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/ 2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej,[11] uszczegółowiono zasadę elastyczności między filarami, na podstawie której państwa członkowskie mają możliwość przesunięcia od 15% do 25% środków z filaru II na rzecz dopłat bezpośrednich.

Podział koperty finansowej dla Polski na lata 2015-2020 przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Koperta finansowa dla Polski na lata 2015-2020 (mln EUR)

Rodzaj wsparcia	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Razem
Budżet WPR ogółem, w tym:	4557	4573	4589	4607	4625	4623	27 574
Środki na płatności bezpośrednie	2987	3005	3022	3042	3062	3062	18 180
Procent	65,5	65,7	65,8	66	66,2	66,2	65,8
Koperta finansowa na płatności po zwiększeniu o 25% z II filaru WPR	3379	3395	3412	3431	3451	3062	20 129
Procent w stosunku do ogólnego budżetu WPR	74,1	74,2	74,3	74,5	74,6	66,2	73,0

Źródło danych: MRiRW; zestawienie A. Mickiewicz, B. Mickiewicz, Podstawowe zasady dopłat bezpośrednich stosowane w nowej perspektywie finansowej 2015-2020, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych" 2015, z. 1.

W Polsce, na podstawie art. 14 ust. 2 akapit pierwszy rozp. nr 1307/2013, dokonano przesunięcia 25% koperty II filaru na lata 2015-2020, tj. 2,34 mld EUR, zwiększającego pierwotną pulę środków na płatności bezpośrednie do 23,49 mld EUR. Środki finansowe uzyskane w wyniku tego przesunięcia będą w większości (około 73%) przeznaczone na finansowanie dodatkowej płatności dla małych i średnich gospodarstw (płatność do „pierwszych hektarów" z przedziału od 3.01 do 30 ha w każdym gospodarstwie). Podobny, prorozwojowy efekt będzie miała zaplanowana płatność dla młodych rolników, na którą planuje się przeznaczyć do 2% rocznej koperty krajowej. W Polsce w pełni wykorzystana została także możliwość przeznaczenia 15% koperty krajowej na płatności związane z produkcją.[12]

11 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 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 608, z późn. zm., zwanego dalej „rozp. nr 1307/2013".

12 Dane: System płatności bezpośrednich w latach 2015-2020, Warszawa luty 2015, s. 2.

Nowym elementem systemu, obowiązkowym w całej UE, na który przeznaczone zostanie 30% środków (art. 47 ust. 1 rozp. 1307/2013), będzie płatność za zazielenienie, uzależniona od spełnienia wymagań w zakresie dywersyfikacji upraw, utrzymania trwałych użytków zielonych oraz przeznaczenia części powierzchni na cele proekologiczne.

Zaproponowane rozwiązania pozwolą skutecznie i efektywnie wykorzystać dostępne środki unijne na rzecz dostarczania konsumentom w Polsce i całej Unii Europejskiej zdrowej i wysokiej jakości żywności w sposób uwzględniający potrzeby restrukturyzacji i modernizacji sektora rolno-żywnościowego, a także wymogi środowiska naturalnego w Polsce. Będzie to możliwe poprzez szczególne wsparcie aktywnych, małych i średnich gospodarstw rolnych, które mają realne szanse na rozwój w warunkach globalizacji rynków i zmian oczekiwań konsumentów.

2. Wsparcie dla rolników aktywnych zawodowo

Ważnym elementem zreformowanego systemu płatności bezpośrednich jest uzależnienie wsparcia od spełnienia kryteriów „rolnika aktywnego zawodowo". Pojęcie rolnika aktywnego zawodowo zostało zdefiniowane w art. 9 rozp. 1307/ 2013. Wprowadzenie tego instrumentu sprowadza się do tego, że rolnik, który nie spełni wymogów określonych w definicji zostanie wykluczony w danym roku:

1) ze wszystkich płatności bezpośrednich,
2) w przypadku niektórych działań służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich uznany zostanie za rolnika nie spełniającego kryteriów kwalifikowalności lub warunków otrzymania wsparcia. Należy także podkreślić, że działania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2014-2020[13] wymagają w obecnym stanie prawnym spełnienia warunków stawianych rolnikom czynnym zawodowo. Są to takie działania, jak:
   - systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych;
   - pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników;
   - rolnictwo ekologiczne;
   - płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW);
   - systemy zarządzania ryzykiem (ubezpieczenie upraw, fundusze wzajemnego inwestowania, stabilizacja dochodów).

13 Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020, opracowywany na podstawie rozporządzenia nr 1305/2013 oraz aktów delegowanych i wykonawczych Komisji Europejskiej, zatwierdzony decyzją Komisji CCI 2014PL06RDN001.

Polska ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego[14] nie zawiera definicji legalnej terminu „rolnik aktywny zawodowo", pojęcie to w ustawie nawet *expressis verbis* nie występuje. Jednakże art. 7 ust. 3 i 4 oraz art. 34 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy, wdrażające przepisy rozp. nr 1307/2013, służą zapewnieniu ukierunkowania wsparcia na rolników aktywnych zawodowo.

W Polsce każdy beneficjent ubiegający się o płatności bezpośrednie w 2015 r., który w roku 2014 otrzymał łączną kwotę płatności bezpośrednich (z wyłączeniem przejściowego wsparcia krajowego) nie większą niż 5000 EUR (przed uwzględnieniem ewentualnych zmniejszeń i wykluczeń[15]), zostanie automatycznie uznany za rolnika aktywnego zawodowo i uczestnictwo w systemie wsparcia nie będzie dla niego wiązało się z żadnymi dodatkowymi zobowiązaniami (art. 7 ust. 3 u.p.r.s.w.b. w związku z art. 9 ust. 2, 3 i 4 rozp. nr 1307/2013).

Wprowadzenie tej ogólnej zasady obwarowane jest jednak kilkoma wyjątkami. Na mocy obowiązującego rozp. nr 1307/2013 zawarto wiele wyłączeń podmiotowych oraz wprowadzono, w pewnych wypadkach, obowiązek dokumentowania aktywności zawodowej w rolnictwie.

Stosownie do art. 9 ust. 2 akapit pierwszy rozp. nr 1307/2013, zawarte zostało włączenie podmiotowe. Nie przyznaje się płatności bezpośrednich osobom fizycznym lub prawnym ani grupom osób fizycznych lub prawnych, które:

– administrują portami lotniczymi;
– administrują wodociągami;
– administrują trwałymi terenami sportowymi i rekreacyjnymi;
– świadczą usługi przewozu kolejowego;
– świadczą usługi w zakresie obrotu nieruchomościami.

Jednakże zgodnie z art. 9 ust. 2 akapit drugi rozp. nr 1307/2013, w stosownych przypadkach państwa członkowskie mogą na podstawie obiektywnych i niedyskryminujących kryteriów zadecydować o uzupełnieniu listy wskazanych przedsiębiorstw i rodzajów działalności o inne podobne nierolnicze przedsiębiorstwa lub rodzaje działalności, a następnie mogą zadecydować o usunięciu takich uzupełnień. W związku z powyższym w art. 7 ust. 4 ustanowiono fakultatywną możliwość do

14 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1551, dalej cyt. jako: „u.p.r.s.w.b.".

15 Na podstawie art. 17 ust. 2 lit. b rozporządzenia wykonawczego Komisji nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia Dz.Urz. UE. L 181 z dnia 20 czerwca 2014 r., s. 1, dalej cyt. jako: „rozp. nr 639/2014".

określenia takiego wykazu innych rodzajów działalności nierolniczej, w drodze rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.[16]

Przepisy UE ustanawiają jednakże wyjątki od tej zasady, a więc powrót do zasady objęcia płatnościami. Na podstawie art. 9 ust. 2 akapit trzeci rozp. nr 1307/2013 wymienione kategorie podmiotów objętych wykluczeniem będą miały możliwość wykazania, że spełniają kryteria wskazane w tym przepisie, a więc możność uzyskania statusu rolnika aktywnego zawodowo poprzez udokumentowanie, że:

– roczna kwota płatności bezpośrednich wynosi co najmniej 5% całości przychodów uzyskanych z działalności pozarolniczej w ostatnim roku obrotowym, za który dowody takie są dostępne;
– ich działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego. Na podstawie art. 13 ust. 1 akapit pierwszy rozp. nr 639/2014 wymóg ten będzie uważany za spełniony, gdy całość przychodów z działalności rolniczej stanowi co najmniej 1/3 całości przychodów), lub
– ich główną działalność gospodarczą lub przedmiot działalności stanowi wykonywanie działalności rolniczej – tzn. nie figurują w urzędowych rejestrach przedsiębiorstw.[17]

Na mocy art. 34 u.p.r.s.w.b. rodzaje dowodów potwierdzających wystąpienie wyżej wymienionych okoliczności zostaną dookreślone przez przepisy wykonawcze. W pozostałych przypadkach obowiązywać będą zasady wyłączenia podmiotów prowadzących działalność, z listy wskazanych powyżej wykluczeń i zasady udokumentowania aktywności zawodowej w rolnictwie.

Badanie istnienia „aktywności zawodowej" będzie dotyczyło wyłącznie rolników, których kwota płatności bezpośrednich przekracza 5000 EUR, a jednocześnie wykonują oni (poza prowadzeniem działalności rolniczej) rodzaje działalności nierolniczej wymienione w art. 9 ust. 2 akapit pierwszy rozp. nr 1307/2013 (m.in. administrowanie portami lotniczymi) lub inne nierolnicze rodzaje działalności, które zostaną ewentualnie określone w rozporządzeniu wydanym na podstawie fakultatywnego upoważnienia, zawartego w art. 7 ust. 4 u.p.r.s.w.b.

16 Do chwili złożenia artykułu Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie skorzystał z przysługującego mu uprawnienia do wydania aktu wykonawczego.

17 Zgodnie z treścią art. 13 ust. 3 akapit pierwszy rozp. nr 639/2014 działalność rolnicza stanowi główną formę działalności gospodarczej lub przedmiot działalności osoby prawnej, jeżeli została zarejestrowana jako główna działalność gospodarcza lub przedmiot działalności w urzędowym rejestrze przedsiębiorstw lub jakiejkolwiek równoważnej urzędowej ewidencji danego państwa członkowskiego. W przypadku osoby fizycznej wymagany jest wpis do równoważnej ewidencji. W Polsce działalność w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także w zakresie agroturystyki czy domowego wyrobu win, wykonywana przez osobę fizyczną jest swobodnie bez konieczności wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. Producenci rolni są wpisywani do krajowego systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Według danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARMiR) przyjęte rozwiązania pozwolą na automatyczne uznanie blisko 91% rolników, dysponujących łącznie 7,1 mln ha powierzchni użytków rolnych (50,52%), za aktywnych zawodowo. Należy jednak zauważyć, że przyjęte w ustawie podejście spowoduje, że konieczność wykazania spełnienia warunków rolnika aktywnego zawodowo będzie dotyczyła niewielkiej liczby beneficjentów. Wynika to z faktu zastosowania przez ustawodawcę europejskiego wskazanych rozwiązań, tj. ustanowienia progu płatności na maksymalnym poziomie 5000 EUR, powodującego automatyczne uznanie podmiotu za rolnika aktywnego zawodowo, nierozszerzania listy wyłączających działalności, wprowadzenia procedury sprawdzania aktywności zawodowej tylko części potencjalnych beneficjentów.

Reasumując należy podkreślić, że dla większości polskich rolników nowa regulacja nie przyniesie znaczących zmian. Przeważająca część beneficjentów, którzy w roku 2014 otrzymali łączną kwotę płatności bezpośrednich nie większą niż 5000 EUR, zostanie automatycznie uznana za rolników aktywnych zawodowo przy ubieganiu się o płatności bezpośrednie w 2015 r. i uczestnictwo w systemie wsparcia nie będzie dla nich wiązało się z żadnymi dodatkowymi zobowiązaniami. Natomiast z punktu widzenia procedury ubiegania się o wsparcie przyjęcie takiego rozwiązania uprości proces ubiegania się o płatności przez najmniejsze gospodarstwa, a z punktu widzenia kosztów ponoszonych przez agencję płatniczą ograniczy też nakłady administracyjne związane z obsługą wniosków.

3. Zmniejszenie płatności

Zgodnie z art. 11 rozp. 1307/2013 państwa członkowskie zmniejszają kwotę płatności bezpośrednich, która ma zostać przyznana rolnikowi za dany rok kalendarzowy, o co najmniej 5% w odniesieniu do części kwoty przekraczającej 150 tys. EUR. Instrument ten określany jest jako degresywność płatności (ang. *degressivity/capping*) i jest instrumentem fakultatywnym dla państw członkowskich.

Stosunek do degresywności płatności w poszczególnych państwach członkowskich był zróżnicowany. Za jego wprowadzeniem opowiedziały się takie państwa, jak: Rumunia, Litwa, Łotwa, Włochy, Portugalia i Polska. Natomiast negatywną ocenę wystawiły Czechy, Dania, Niemcy, Francja, Austria, Holandia i Szwecja.[18] Z tego też względu w poszczególnych państwach członkowskich zastosowano zróżnicowane rozwiązanie kwestii redukcji płatności.[19] Większość, bo aż piętnaście

18 A. Czyżewski, S. Stępień, Punkty widzenia Polski i innych państw członkowskich Unii Europejskiej na WPR 2014-2020, „Journal of Agribusiness and Rural Development" 2012, z. 3, s. 75.

19 The CAP towards 2020. Implementation of the new system of direct payments. MS notifications, DG Agriculture and Rural Development, European Commission.

państw członkowskich,[20] przy nadwyżce kwoty ponad 150 tys. EUR, przewidzianej w art. 11 rozp. nr 1307/2013, przyjęło minimalną degresywność na poziomie 5%. Dziewięć państw[21] zastosowało domiar do 100% redukcji płatności podstawowej przy nadwyżce kwoty pomiędzy 150 tys. a 600 tys. EUR. W dziewięciu państwach zastosowano system pomniejszania (ang. *substraction of salaries*) wynagrodzeń faktycznie wypłacanych rolnikom.[22] W kilku państwach nie zastosowano mechanizmu degresywności.[23] Z przedstawionych szacunkowych wyliczeń w okresie 5 lat w latach 2015-2020 uzyskana dzięki instrumentowi degresywności kwota wyniesie 558 mln EUR i zasili koperty krajowe na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich.

W Polsce, na podstawie art. 19 ust. 1 u.p.r.s.w.b., w ramach nowego systemu wsparcia bezpośredniego będzie stosowane zmniejszenie, polegające na redukcji płatności o 100% nadwyżki kwoty jednolitej płatności obszarowej ponad 150 tys. EUR. Ponadto zastrzeżono, że nie zapewnia się korzyści polegających na uniknięciu zmniejszenia płatności rolnikom, w przypadku których stwierdzono, że w sposób „sztuczny stworzyli warunki" pozwalające im uniknąć skutków z ustanowionego ograniczenia. Samo pojęcie, jak wskazuje D. Łobos-Kotowska,[24] nie jest terminem prawnie zdefiniowanym i stanowi klauzulę generalną. Z powodu licznych rozbieżności interpretacyjnych stał się on przedmiotem wielu orzeczeń, zarówno w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, jak i polskich sądów administracyjnych.[25]

Na podstawie szacunkowych danych[26] przyjmuje się, że redukcją płatności objętych będzie jedynie około 150 gospodarstw i będą to gospodarstwa o powierzchni nie mniejszej niż 1,4 tys. ha. Redukcja będzie zastosowana do bardzo niewielkiej grupy gospodarstw, w tym także do dużych gospodarstw prowadzonych w formie spółek kapitałowych, w tym także tych należących do instytucji naukowych. Limit, powyżej którego płatności nie będą wypłacane, to 335 tys. EUR dopłat rocznie. Łączna kwota uzyskana w wyniku stosowania tego mechanizmu w Polsce wyniesie około 20 mln EUR rocznie i zasili budżet PROW.

4. Wsparcie dla młodych rolników

Wsparcie dla młodych rolników jest jednym z instrumentów intensywnego oddziaływania na stosunki demograficzne w rolnictwie. Jak podkreślono w doktrynie prawa[27] rozwiązania prawne ułatwiające zmianę generacji w rolnictwie należą

20 Czechy, Dania, Estonia, Cypr, Hiszpania, Łotwa, Luksemburg, Malta, Holandia, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Finlandia, Wielka Brytania (Anglia).
21 Austria, Belgia (Flandria), Irlandia, Grecja, Bułgaria, Polska, Włochy, Węgry, Wielka Brytania (Szkocja).
22 Bułgaria, Estonia, Grecja, Hiszpania, Włochy, Łotwa, Luksemburg, Austria, Słowenia.
23 Niemcy, Francja, Chorwacja, Litwa, Rumunia, Belgia (Walonia).
24 Szerzej na ten temat D. Łobos-Kotowska, Sztuczne tworzenie..., *op.cit.*, s. 40, 43.
25 *Ibidem*.
26 Dane z materiałów wewnętrznych MRiRW.
27 Na mocy dyrektywy nr 159/72 w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych, Dz.U. WE 1972 L 96, s. 1. Szerzej na ten temat: A. Lichorowicz, Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Kraków 1996, s. 129 i n.

do najistotniejszych instrumentów poprawy struktury agrarnej w państwach starej UE-15 stosowanych od lat 70. XX w. Także współcześnie w Polsce wszelkie formy wsparcia ułatwiające start młodym rolnikom są uznawane jako przejaw stymulowania zmian strukturalnych w sektorze rolnym przez ułatwianie przejmowania lub zakładania gospodarstw rolnych przez osoby młode o odpowiednich kwalifikacjach, co ma doprowadzić do wzrostu konkurencyjności sektora rolnego.[28]

W obecnej perspektywie programowej następuje znaczna zmiana systemu wsparcia młodych rolników, którzy po raz pierwszy uzyskają wsparcie nie tylko, jak dotychczas, z drugiego filara tej polityki. Po raz pierwszy przewidziano dla nich również specjalną płatność dla młodych rolników w ramach filara pierwszego.

Na mocy art. 50 rozp. nr 1307/2013 państwa członkowskie przyznają roczną płatność dla młodych rolników. Jest to instrument zaliczany do obowiązkowego zastosowania przez państwa członkowskie. Celem tej płatności jest dodatkowe wsparcie dochodów młodych rolników. Jest to płatność obszarowa, przysługująca przez okres maksymalnie 5 lat.

Na podstawie art. 13 u.p.r.s.w.b. do przyznawania płatności dla młodych rolników stosuje się art. 50 ust. 8 rozp. nr 1307/2013, czyli płatność dla młodych rolników będzie miała postać płatności powierzchniowej, a jej stawka wyniesie 25% średniej krajowej płatności na hektar. Płatność ta przysługuje do powierzchni gruntów objętych obszarem zatwierdzonym dla danego rolnika do jednolitej płatności obszarowej nie większej niż 50 ha.

Status młodego rolnika ma osoba fizyczna w wieku do 40 lat po raz pierwszy rozpoczynająca działalność w gospodarstwie rolnym, jako kierująca tym gospodarstwem lub która rozpoczęła już taką działalność w ciągu 5 lat przed pierwszym złożeniem wniosku w ramach jednolitej płatności obszarowej. Młody rolnik musi być uprawniony do otrzymania jednolitej płatności obszarowej i spełniać wymagania stawiane rolnikom aktywnym zawodowo.

Na podstawie art. 49 ust. 1 lit. b rozp. nr 639/2014 omawiana płatność może być także przyznana osobie prawnej lub grupie osób (w tym małżonkom), jeśli osoba prawna jest uprawniona do płatności w ramach przyjętego systemu, pod warunkiem, że przynajmniej jedna osoba fizyczna, spełniająca kryteria młodego rolnika (wiek, rozpoczęcie działalności), sprawuje faktyczną i trwałą kontrolę nad osobą prawną w zakresie decyzji dotyczących zarządzania, korzyści i ryzyka finansowego w pierwszym roku składania przez osobę prawną wniosku o płatność dla młodych rolników. Na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płat-

28 P. Wojciechowski, A. Niewiadomski, [w:] P. Czechowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2011, s. 432.

ności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu,[29] w § 6 ust. 1 i 2 określono przesłanki uznania sprawowania przez młodego rolnika faktycznej i trwałej kontroli nad osobą prawną oraz grupą osób w zakresie decyzji dotyczących zarządzania, korzyści i ryzyka finansowego.

Zgodnie z motywem 46 preambuły do rozp. nr 1307/2013 celem płatności dla młodych rolników jest wsparcie dochodów młodych rolników rozpoczynających prowadzenie działalności rolniczej. W § 7 polskiego rozporządzenia MRiRW określono przesłanki spełnienia warunku rozpoczęcia działalności rolniczej (tj. założenia gospodarstwa). Przykładowo uznaje się, że rozpoczęcie działalności rolniczej (tj. założenie gospodarstwa) następuje w roku, w którym: 1) rolnik złożył po raz pierwszy wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich lub 2) złożył po raz pierwszy wniosek o pomoc finansową w ramach PROW 2007-2013; 3) wszedł w posiadanie zwierząt gospodarskich objętych obowiązkiem zgłoszenia do rejestru zwierząt gospodarskich i oznakowanych oraz siedzib stad tych zwierząt; 4) ubezpieczył się po raz pierwszy w KRUS jako rolnik lub małżonek rolnika lub z tytułu prowadzenia działów specjalnych produkcji rolnej; 5) rozpoczął prowadzenie jednego z działów specjalnych produkcji rolnej.

W Polsce planuje się przeznaczenie na tę płatność 2% koperty krajowej, czyli ponad 67 mln EUR rocznie. Szacowana stawka płatności dla młodych rolników wyniesie ok. 59,8 EUR/ha. Szacuje się, że do płatności tej kwalifikować się będzie corocznie ok. 110 tys. rolników.

Obok płatności dla młodych rolników w ramach nowego systemu płatności bezpośrednich zmiany pokoleniowe w rolnictwie będą wspierane przez działania w ramach PROW 2014-2020. Będzie to przede wszystkim premia dla młodych rolników, ale wykorzystaniu potencjału gospodarstw młodych rolników będą służyć również dedykowane im działania w zakresie modernizacji gospodarstw rolnych, restrukturyzacji małych gospodarstw, tworzenia grup i organizacji producentów.

5. Wsparcie dla małych gospodarstw

Od czasów II Planu Mansholta i pierwszej wielkiej reformy strukturalnej z 1972 r. ustawodawstwo europejskie, realizując cele określone w Traktacie Rzymskim,[30] wspierało określoną grupę gospodarstw. Jak podkreślono w doktrynie,[31] zasadniczym celem dyrektywy 159/72, obok proklamowanej modernizacji, było udzielenie pomocy rolnikom uzyskującym niskie dochody. Małe gospodarstwa były przez

29 Dz.U. z 2015 r. poz. 351 ze zm.
30 Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisany w Rzymie w dniu 25 marca 1957 r.
31 A. Jurcewicz, [w:] A. Stelmachowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2008, s. 80.

wiele lat postrzegane jako przeszkoda w modernizacji rolnictwa w UE i jako rezerwy siły roboczej.[32]

Współcześnie, po czterdziestu latach od wdrożenia tych instrumentów, mimo pojawienia się wielu nowych uwarunkowań (chociażby środowiskowych) podstawowe kierunki polityki rolnej w zakresie przemian strukturalnych nie uległy zmianie. Nadal przedmiotem wsparcia są niewielkie, wielofunkcyjne gospodarstwa o charakterze rodzinnym. Takie gospodarstwo, które pełni nie tylko funkcje produkcyjne (jedna z ekonomicznych podstaw gospodarki i produkcja żywności), ale także pozaprodukcyjne: 1) społeczne (odpowiedzialność społeczna, miejsce dla rodziny, bufora chroniącego przed ubóstwem) i 2) ekologiczne (środowiskowe korzyści, różnorodność biologiczna i krajobrazowa).[33]

W Polsce w 2013 r. było 1,429 mln gospodarstw rolnych, z czego 1,362 mln to gospodarstwa małe i średnie (od 1 ha do 50 ha) i jest to zarazem liczba gospodarstw korzystających z dopłat bezpośrednich.[34] Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w naszym kraju wynosi 11,37 ha.[35] Około 862 tys. gospodarstw dysponuje powierzchnią gruntów mniejszą niż 5 ha. Według danych FADN[36] ponad połowa polskich gospodarstw rolnych (56% ogółu gospodarstw) osiąga rocznie wartość produkcji rolniczej niższą niż 4 tys. EUR. Produkcję o wartości większej niż 8 tys. EUR osiąga tylko co czwarte gospodarstwo rolne (26% ogółu gospodarstw).[37]

Od początku lat dziewięćdziesiątych XX w., czyli od momentu uzyskania przez Polskę statusu państwa stowarzyszonego, jednym z najistotniejszych problemów wymagającym rozwiązania w ustawodawstwie rolnym było przyjęcie rozwiązań prawnych służących poprawie struktury agrarnej i stworzenie ogółowi gospodarstw rolnych możliwości rozwoju i pozyskiwania wyższych dochodów.[38]

W znacznej części małych gospodarstw rolnych jest potencjał rozwojowy, istnieją możliwości wzrostu produkcji rolnej, poprawy agrotechniki. Ponadto małe go-

32 S. Wiggins, J. Kristen, L. Llambi, The Future of Small Farms, "World Development" 2010, Vol. 38, No. 10, pp. 1341-1348, http://www.sciencedirect.com/science/journal/0305750X/38/10

33 M. Dudzińska, K. Kocur-Bera, Definicja małego gospodarstwa rolnego, „Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich" 2013, z. 1, s. 18 i wskazana tam literatura.

34 Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2014, Warszawa 2015, s.113.

35 Według danych GUS średnia powierzchnia ogólna gospodarstw rolnych w Polsce w 2013 r. wyniosła 11,37 ha, zaś średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie to 10,08 ha. Biorąc pod uwagę grunty w dobrej kulturze rolnej to średnia ta spada do 9,97 ha. Dane: Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2013 r., Warszawa 2014, ss. 39, 43, 44, 52.

36 Informacje dotyczące badań FADN (*Farm Accountancy Data Network*) na: www.fadn.pl

37 Pomoc dla małych gospodarstw rolnych w Polsce w nowej perspektywie finansowej 2014-2020, Warszawa, sierpień 2013, s. 2.

38 Szeroko na ten temat: A. Lichorowicz, Harmonizacja polskiego ustawodawstwa strukturalnego w rolnictwie z ustawodawstwem Unii Europejskiej (na przykładzie prawnego pojęcia gospodarstwa rolnego), „Państwo i Prawo" 1996, z. 4-5, P. Czechowski, Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską, [w:] S. Prutis (red.), Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskie, Białystok 1998, s. 51-54, czy S. Prutis, Instrumenty prawne polityki strukturalnej w rolnictwie (dyskusje i bariery), „Studia Iuridica Agraria" 2002, t. III, s. 193 i n.

spodarstwa, stanowiące 82% wszystkich gospodarstw z dochodami spoza rolnictwa, dobrze wykorzystują szanse w pozyskiwaniu dodatkowych dochodów poprzez świadczenie dodatkowych usług lub drobną działalność wytwórczą.[39] Rozwój małych gospodarstw w Polsce będzie zależał głównie od wzrostu przychodów z gospodarstwa. Stąd też wszystkie instrumenty wsparcia małych gospodarstw będą zachętą do rozwoju tych gospodarstw i poprawią ich dochodowość.

W nowym okresie programowania małe gospodarstwa będą korzystały:

1) ze wsparcia w ramach systemu wsparcia bezpośredniego;

2) w ramach działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Na podstawie art. 61 i n. rozp. nr 1307/2013 w nowej perspektywie programowej ustanowiona została szczególna, uproszczona forma wsparcia, określona jako system dla małych gospodarstw. Jest to instrument fakultatywny zarówno dla państw członkowskich, jak i rolników kwalifikujących się gospodarstw. W przypadku jednak zastosowania tego schematu zastępuje on wszelkie inne płatności, do których rolnik byłby uprawniony, gdyby pozostał w systemie ogólnym, czyli jednolitą płatność obszarową i płatności z nią powiązane oraz płatności związane z produkcją.

W 2015 r., w ramach wsparcia bezpośredniego, posiadacze małych gospodarstw rolnych będą mogli skorzystać z dopłat bezpośrednich w nowym systemie, określanym jako „płatności dla małych gospodarstw rolnych". System będzie dobrowolny, zarówno dla państw członkowskich, jak i rolników. Zastąpi on wszystkie pozostałe płatności realizowane w ramach podstawowego systemu płatności bezpośrednich. Płatność ma formę ryczałtu, naliczanego poprzez zsumowanie wszystkich płatności, które mają zostać przyznane rolnikowi w danym roku. Na mocy art. 19 ust. 2 u.p.r.s.w.b. maksymalna kwota płatności może wynieść do 1250 EUR na gospodarstwo.

W potocznym ujęciu małe gospodarstwo rolne kojarzone jest z małorolnym rolnikiem, niskimi dochodami, ograniczonych zasobach i produkcją głównie na własne potrzeby. Powstaje pytanie, jakie gospodarstwo rolne, w znaczeniu prawnym, należy uznać za małe i kwalifikujące się do skorzystania z systemu wsparcia ze środków funduszy strukturalnych. Ani w ustawodawstwie europejskim, ani w doktrynie nie wypracowano jednej definicji małego gospodarstwa i nie ma jasnej linii podziału między gospodarstwem małym, średnim i dużym.[40] Definicja małego gospodarstwa rolnego jest uzależniona od kryterium oceny tego gospodarstwa. Do analizy można

39 Głęboką charakterystykę gospodarstw omawianego typu przedstawiają: A. Chlebicka, J. Fałkowski, T. Wołek, Małe gospodarstwa w Polsce – charakterystyka, Warszawa, marzec 2009, www.fapa.com.pl/gfx/saepr/Male_gospodarstwa_w_Polsce.pdf

40 M. Dudzińska, K. Kocur-Bera, Definicja małego..., *op.cit.*, s. 20.

wykorzystać czynniki fizyczne, takie jak powierzchnia użytków rolnych lub nakłady pracy w gospodarstwie, obsadę zwierząt, czy osiągany dochód.[41]

Na podstawie art. 56 u.p.r.s.w.b. rolnika ubiegającego się o przyznanie płatności bezpośrednich za 2015 r. uznaje się automatycznie za rolnika uczestniczącego w systemie dla małych gospodarstw, jeżeli:

1) spełnia warunki do przyznania jednolitej płatności obszarowej lub z nią powiązanych oraz płatności związanych z produkcją.

Na podstawie art. 10 ust. 1 lit. a) i b) rozp. nr 1307/2013 określone zostały minimalne wymogi dotyczące otrzymania płatności w zakresie:

- kwoty wsparcia, która wynosi 100 EUR. Jednak na mocy art. 10 ust. 2 rozp. 1307/2013, aby uwzględnić strukturę swoich gospodarek rolnych, państwa członkowskie mogą dostosować progi określone w ust. 1 lit. a) i b), w granicach limitów określonych w załączniku IV. Z tego względu Polska zastosowała wskazany w załączniku limit 200 EUR (art. 7 ust. 2 pkt 2 u.p.r.s.w.b.);
- lub w zakresie powierzchni – łączna powierzchnia gruntów objętych obszarem zatwierdzonym będących w posiadaniu tego rolnika jest nie mniejsza niż 1 ha (art. 7 ust. 1 pkt 2 u.p.r.s.w.b.);

2) łączna kwota płatności bezpośrednich określona dla tego rolnika wynosi nie więcej niż równowartość w złotych kwoty 1250 EUR.

Do systemu dla małych gospodarstw rolnicy będą mogli przystąpić tylko w pierwszym roku jego stosowania, tj. w roku 2015 (wniosek mógł być składany do 9 czerwca 2015 r.). Na podstawie art. 56 ust. 2 u.p.r.s.w.b. rolnicy otrzymujący nie więcej niż 1250 EUR będą włączani do systemu automatycznie. Wystąpienie z tego systemu będzie możliwe w dowolnym momencie, przy czym będzie to wiązało się z brakiem możliwości ponownego w nim udziału w kolejnych latach.

Zasadnicza różnica uzyskania statusu małego gospodarstwa polega na tym, iż na podstawie art. 61 ust. 3 rozp. nr 1307/2013 rolnicy uczestniczący w tym systemie są zwolnieni z praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, czy też praktyk równoważnych, jak również są zwolnieni z kontroli norm i wymogów zasady wzajemnej zgodności.

Według danych ARiMR szacuje się, że w systemie dla małych gospodarstw będzie uczestniczyć około 680 tys. gospodarstw, co stanowi prawie połowę całkowitej liczby beneficjentów płatności bezpośrednich w Polsce.[42]

41 A. Chlebicka, J. Fałkowski, T. Wołek, Małe gospodarstwa..., *op. cit.*, s. 3, czy M. Dudzińska, K. Kocur-Bera, Definicja małego..., *op. cit.*, s. 21.

42 Szczegółowy opis systemu płatności bezpośrednich w Polsce w latach 2015-2020 (dane ze strony internetowej Krajowego Związku Plantatorów Buraków Cukrowych); http://kzpbc.com.pl/files/files/szczegolowyopis%20systemuplatnosci%20bezposrednich.pdf (data dostępu 02.08.2015.).

Należy także podkreślić, iż w PROW na lata 2014-2020 zaproponowano instrumenty pomocy finansowej – działania, których beneficjentami mogą być rolnicy prowadzący gospodarstwa rolne o niewielkim potencjale produkcyjnym i niskich dochodach z działalności rolniczej. Będzie to przede wszystkim działanie *Restrukturyzacja małych gospodarstw*, którego celem ma być dokonanie zmian w gospodarstwie, w szczególności w wyniku zmiany profilu, przyczyniających się do poprawy konkurencyjności, zwiększania rentowności, wzrostu wielkości ekonomicznej. Premia będzie wynosiła 60 tys. zł wypłacanych w dwóch ratach. Beneficjentem będzie rolnik ubezpieczony w KRUS, prowadzący działalność rolniczą w pełnym zakresie.

Ponadto rolnicy kwalifikujący się do systemu dla małych gospodarstw rolnych będą mogli skorzystać ze specjalnego instrumentu w ramach PROW 2014-2020 *Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa*. Pomoc przyznana zostanie tym, którzy trwale przekażą swoje gospodarstwo rolne innemu rolnikowi na powiększenie gospodarstwa. Wysokość tego wsparcia w ramach PROW stanowić będzie 120% rocznego wsparcia, do otrzymania którego beneficjent kwalifikowałby się w ramach systemu dla małych gospodarstw w I filarze WPR. Pomoc wypłacana będzie jednorazowo za okres od dnia przekazania gospodarstwa rolnego do dnia 31 grudnia 2020 r.

Beneficjenci systemu małych gospodarstw będą mogli także korzystać z innych działań: *Modernizacja gospodarstw rolnych*; *Premia na rozpoczęcie działalności pozarolniczej*, czy *Rolnictwo ekologiczne* i *Program rolnośrodowiskowo-klimatyczny*.

6. Płatność dla obszarów o ograniczeniach naturalnych

Jak wskazano w motywie 46 preambuły rozp. nr 1307/2013, aby wesprzeć zrównoważony rozwój rolnictwa na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych, państwa członkowskie powinny mieć możliwość wykorzystania części pułapów dla płatności bezpośrednich na przyznawanie rolnikom prowadzącym działalność na tych obszarach, rocznej płatności obszarowej oprócz płatności podstawowej. Stosownie do art. 1 lit. b) ppkt (v) oraz rozdziałem IV tytułu III rozp. nr 1307/2013 państwa członkowskie mogą ustanowić dobrowolną płatności dla rolników na obszarach z ograniczeniami naturalnymi.

Ustawodawca polski w art. 3 ust. 1 pkt 12 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[43] przewidział płatność dla rolników prowadzących działalność na obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub z innymi

43 Dz.U. z 2015 r. poz. 349, dalej cyt. jako: „u.w.r.o.w.".

szczególnymi ograniczeniami (dalej płatność ONW). W ramach tej płatności zostały przewidziane trzy formy rekompensaty: 1) rekompensata na obszarach górskich; 2) rekompensata na rzecz innych obszarów charakteryzujących się szczególnymi ograniczeniami naturalnymi; 3) rekompensata na rzecz innych obszarów charakteryzujących się szczególnymi ograniczeniami (art. 3 ust. 1 pkt 12 lit. a), b) i c) u.w.r.o.w.). Warunki i tryb przyznania oraz wypłaty płatności ONW określono w przepisach wykonawczych[44] wydanych na podstawie delegacji zawartej w art. 45 ust. 1 pkt 1 u.w.r.o.w.

Beneficjentem płatności (na podstawie § 2 r.o.o.n.) będzie rolnik aktywny zawodowo, który jest posiadaczem gospodarstwa rolnego położonego w granicach Rzeczypospolitej Polskiej i prowadzi działalność rolniczą na obszarach ONW, a powierzchnia użytków rolnych należących do danego gospodarstwa rolnego wynosi co najmniej 1 ha. Działki rolne, których dotyczy pomoc, są użytkowane jako użytki rolne (obszar zajmowany przez grunty orne, trwałe użytki zielone lub uprawy trwałe), a ich powierzchnia nie jest mniejsza niż 0,1 ha.

Stawki płatności z tytułu gospodarowania na obszarach ONW określone w § 3 ust. 3 obliczane będą oddzielnie dla różnych typów tych obszarów:

1) Płatność dla obszarów górskich (ONW typ górski) – 450 zł/ha
2) Płatność dla obszarów nizinnych (ONW typ nizinny):
a) ONW typ nizinny I – 179 zł/ha
b) ONW typ nizinny II – 264 zł/ha
3) Płatność dla obszarów specyficznych (ONW typ specyficzny) – 264 zł/ha.

Ustawodawca przewidział jednakże §3 ust. 4 r.o.o.n. degresywność płatności ONW w zależności od łącznej powierzchni działek rolnych lub ich części objętych pomocą. W zależności od tej powierzchni, płatność przyznawana będzie w następującym wymiarze: 1) od 1 do 25 ha – 100% płatności; 2) od 25,01 do 50 ha – 50% płatności; 3) od 50,01 do 75 ha – 25% płatności; 4) powyżej 75 ha – płatność nie będzie przyznawana.

Przyjęcie takiego rozwiązania ma przeciwdziałać nadmiernej koncentracji gruntów jedynie w celu utrzymania dopłat. Stawki płatności ulegają pewnym modyfikacjom, a instrument degresywności znacznemu osłabieniu (dwukrotnie, a nawet ponad trzykrotnie wyższe progi powierzchni gospodarstw w przypadku rolników realizujących zobowiązanie w pięcioletnim okresie). Przyjęcie takiego rozwiązania znajduje uzasadnienie chociażby z punktu widzenia efektów środowiskowych pro-

44 Rozporządzenie MRiRW z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Dz.U. z 2015 r. poz. 364, dalej cyt. jako: „r.o.o.n.".

wadzonej działalności. Grunty tych gospodarstw będą musiały być utrzymane w dobrej kulturze rolnej zgodnie z wymogami ochrony środowiska, a z uwagi na ich położenie na obszarach cennych przyrodniczo będzie to służyło poprawie stanu elementów przyrodniczych i różnorodności biologicznej.

7. Płatność za działania środowiskowe

Jednym z przejawów ekologizacji WPR jest obowiązkowy element środowiskowy zawarty w płatnościach bezpośrednich, wspierający praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska. Zgodnie z unormowaniami rozp. nr 1307/2013 system płatności po roku 2013 stał bardziej ekologiczny – „zazieleniony" (ang. *greening*). To określenie odnosi się do nowego instrumentu finansowego, tzw. płatności za działania środowiskowe, przyznawanego, co do zasady, obok podstawowej płatności obszarowej dla rolników, a uzależnionego od spełniania przez nich dodatkowych wymogów związanych z ochroną środowiska, służących zahamowaniu spadku różnorodności biologicznej i zapobieganiu zmianom klimatu.

Obowiązek bezwzględnego wypełniania wyżej wymienionych praktyk nie dotyczy wszystkich rolników, bowiem zgodnie z obowiązującymi przepisami uzależniony jest od:

1) powierzchni gruntów ornych w gospodarstwie;
2) przystąpienia do systemu dla małych gospodarstw;
3) posiadania trwałych użytków zielonych;
4) prowadzenia produkcji ekologicznej.

Płatności za działania środowiskowe są przyznawane za obowiązkowe praktyki rolnicze podejmowane w gospodarstwach rolnych. Polegają one na prostych, ogólnych, pozaumownych i rocznych działaniach związanych z rolnictwem, ale wykraczających poza wymogi wzajemnej zgodności. Wśród działań tych w art. 43 ust. 2 rozp. nr 1307/2013 wskazano:

1) wymóg dywersyfikacji upraw;
2) wymóg utrzymywania trwałych użytków zielonych;
3) wymóg utrzymania obszarów proekologicznych.

Dywersyfikacja upraw na mocy art. 44 rozp. nr 1307/2013 polega na konieczności prowadzenia kilku różnych upraw w liczbie uzależnionej od powierzchni gospodarstwa. Ustawodawca zauważa trudność w wypełnieniu tego wymogu przez małe, rodzinne gospodarstwa rolne, zwalniając z tego obowiązku gospodarstwa do 10 ha. Z uwagi na strukturę agrarną Polski i średnią powierzchnię gospodarstw rol-

nych, z obowiązku tego zostanie zwolniona ich przeważająca większość. Według danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Polsce:

1) około 83% gospodarstw będzie zwolnionych z obowiązku realizacji dywersyfikacji upraw, co stanowi jednak jedynie 34% całkowitej powierzchni gruntów ornych;
2) około 14% gospodarstw będzie objętych obowiązkiem posiadania dwóch upraw, a 3% gospodarstw posiadaniem trzech upraw. Jednakże z danych wynika, że 66% całkowitej powierzchni gruntów ornych będzie objętych obowiązkiem dywersyfikacji upraw.[45]

Biorąc pod uwagę powierzchnię gruntów ornych objętych wskazanym wymogiem należy stwierdzić znaczną potencjalną skuteczność tego instrumentu w Polsce, ale zarazem znikomy udział rodzinnych gospodarstw rolnych o powierzchni stanowiącej średnią krajową.[46] W polskich aktach wykonawczych nie został stworzony mechanizm zachęt do podejmowania dobrowolnych działań dywersyfikacyjnych również w tych mniejszych gospodarstwach rolnych, co mogłoby się przyczynić do osiągnięcia celu tej regulacji, który w założeniach europejskiego ustawodawcy ma przeciwdziałać monokulturom, a w konsekwencji jest bardzo ważnym elementem służącym różnorodności biologicznej i kształtowaniu krajobrazu na obszarach wiejskich.

W przyjętej w 2013 r. regulacji zachowano także obowiązek utrzymania dotychczasowego areału trwałych użytków zielonych, który dotyczy naturalnie wykształconych łąk i pastwisk, często na terenach podmokłych. Instrument ten przede wszystkim ma być stosowany na obszarach Natura 2000, wyznaczonych zgodnie z przepisami dyrektywy nr 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dziko żyjącej fauny i flory[47] i dyrektywy nr 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa,[48] ale może być także na podstawie art. 45 ust. 1 zd. 2 rozp. nr 1307/2013 stosowany poza nimi. Trwałe użytki zielone charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem gatunkowym roślin i zwierząt, istniejącym dzięki naturalnemu procesowi ich wieloletniej ekspansji na tych gruntach. Ponadto pełnią one także znaczącą rolę w zachowaniu istniejącego na tych obszarach krajobrazu.

Kolejnym dodatkowym wymogiem, ustanowionym w ramach płatności za działania środowiskowe, ma być obowiązek zachowania tzw. obszarów proekolo-

45 Biuletyn informacyjny nr 6/2014, s. 12.
46 Szerzej na ten temat: M.A. Król, Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej, [w:] P. Litwiniuk (red.), Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, Warszawa 2015, s. 164.
47 Dyrektywa nr 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dziko żyjącej fauny i flory, Dz.Urz. WE L 206 z dnia 22 lipca 1992 r., s. 7.
48 Dyrektywa nr 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.Urz. UE L 20 z dnia 26 stycznia 2010 r., s. 7.

gicznych, na powierzchni nie mniejszej niż 5% areału gospodarstwa.[49] Obszary proekologiczne to m.in. miedze, tarasy, strefy buforowe, zadrzewienia i zakrzaczenia, oczka wodne, czyli wszystkie te elementy krajobrazu, które w naukach przyrodniczych są określane jako tzw. wyspy środowiskowe w otoczeniu agroekosystemów.[50] Ich obecność ma kluczowe znaczenie nie tylko dla różnorodności biologicznej, ale także stanowi niezbędny element struktury krajobrazu wiejskiego, przesądzający o jego różnorodności. Utrzymanie obszarów proekologicznych będzie dotyczyło jednakże gospodarstw o powierzchni powyżej 15 ha gruntów ornych. Z danych ARMiR wynika,[51] że około 91% gospodarstw będzie zwolnionych z obowiązku realizacji tej praktyki. Natomiast powierzchnia gruntów ornych podlegająca realizacji obowiązku utrzymania obszarów proekologicznych stanowić będzie około 54% całkowitej powierzchni gruntów ornych w Polsce, a zatem podobnie jak w przypadku dywersyfikacji upraw, obowiązkiem tym obciążone będą tylko nieliczne, większe gospodarstwa rolne. Ponadto przepisy rozporządzenia zawierają wykaz obszarów znajdujących się na terenie gospodarstwa, które mogą być uznane za obszar proekologiczny (m.in. grunty ugorowane, elementy krajobrazu, jak oczka wodne, drzewa stanowiące pomnik przyrody, rowy, miedze śródpolne, czy żywopłoty), co jeszcze zmniejsza konieczność podejmowania aktywnych działań proekologicznych w tym zakresie.

8. Praktyki równoważne

Kolejnym elementem, który wymaga wzmiankowania jest ustanowienie możliwość uznania wykonania praktyk równoważnych. Na podstawie art. 43 ust. 3 lit. a w zw. z załącznikiem IX rozp. nr 1307/2013 określony został zakres realizacji zobowiązań stanowiących wykonanie praktyk równoważnych do triady działań środowiskowych. Praktyki równoważne obejmują praktyki podobne, które skutkują równoważnym lub większym poziomem korzyści dla klimatu i środowiska w porównaniu do jednej lub kilku praktyk. Państwa członkowskie mogą na podstawie przepisów krajowych uznać spełnienie pewnych wymogów za wykonanie obowiązku dywersyfikacji upraw, utrzymania trwałych użytków zielnych, utrzymania obszarów proekologicznych.

W Polsce na podstawie przepisów rozporządzenia MRiRW z 20 marca 2015 r. w sprawie wykonania praktyk równoważnych[52] przyjęto jedynie praktyki równoważne w zakresie określonym w częśći I pkt 2 tiret drugie załącznika IX do rozp. nr 1307/2013, w zakresie obowiązku płodozmianu tj. „stosowania przynajmniej 4

49 Odsetek ten może zostać podwyższony przez Komisję Europejską po 2017 r. do 7%.
50 E. Symonides, Znaczenie powiązań ekologicznych w krajobrazie rolniczym, „Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie" 2010, t. 10, s. 250.
51 Dane: Informacja na temat wybranych elementów nowego systemu płatności bezpośrednich po 2014 r., Warszawa, maj 2014, s. 5.
52 Dz.U. z 2015 r. poz. 433.

upraw" w plonie głównym w gospodarstwie. Na podstawie przyjętego w Polsce rozwiązania wykonanie tego obowiązku będzie uznane w przypadku realizacji wymogu określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia MRiRW z 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne" objętego programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020,[53] gdzie w ust. 1 w części I. Pakietu I. „*Rolnictwo zrównoważone"* określono możliwość dywersyfikacji upraw poprzez praktykę równoważną tzn. zastosowanie wymogu 4 upraw w plonie głównym w ciągu roku na gruntach ornych w gospodarstwie oraz 1) udział głównej uprawy oraz łącznie zbóż w strukturze zasiewów nie może przekraczać 65% i 2) udział każdej uprawy nie może być mniejszy niż 10%.

9. Wnioski

Kolejna reforma WPR podyktowana została nowymi determinantami zmian: ograniczeniami zewnętrznymi (m.in. konkurencja na rynkach światowych, zmiany klimatu) i częściowo innymi niż w przeszłości uwarunkowaniami wewnętrznymi (m.in. dążeniem do ograniczenia środków budżetowych, rozszerzeniem UE o kolejne państwa członkowskie).[54]

W tych nowych warunkach następuje reorientacja instrumentów polityki rolnej. Wprowadzane rozwiązania mają wyeliminować grupę właścicieli gospodarstw utrzymujących grunty wyłącznie w celu otrzymywania dopłat (tzw. *sofa farmers*), zredukować dopłaty dla największych gospodarstw, a zaoszczędzone środki przeznaczyć na rozwój obszarów wiejskich.

Analiza ustanowionych rozwiązań prawnych w zakresie płatności bezpośrednich pozwala stwierdzić, że pomimo zasadniczego celu, jakim jest zapewnienie utrzymania na odpowiednim poziomie dochodów rolniczych, co jest przedmiotem coraz częstszych obaw części doktryny ekonomicznej,[55] nowy model wsparcia bezpośredniego ma służyć również wspieraniu prośrodowiskowych praktyk rolniczych. Ustanowione środki prawne odnoszą się również (zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio) do ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazu poprzez dywersyfikację upraw, utrzymanie trwałych użytków zielonych, utrzymanie obszarów proekologicznych, czy stosowanie praktyk równoważnych obejmujących m.in. gospodarowanie elementami krajobrazu m.in. przerzedzanie drzew, przycinanie żywopłotów, odbudowę roślinności lasów nadbrzeżnych, kamiennych murów, tarasów, rowów, stawów (pkt III. 5 załącznika do rozp. nr 1307/2013).

53 Dz.U. z 2015 r. poz. 415.
54 A. Czyżewski, S. Stępień, Punkt widzenia..., *op.cit.*, s. 70.
55 W. Czubak, W. Poczta, A. Sadowski, Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 r. na sytuację polskiego rolnictwa, „Wieś i Rolnictwo" 2011, z. 4, s. 78-81.

Czynnikami przesądzającymi o skuteczności wdrożenia instrumentów tzw. zazielenienia w gospodarstwach rolnych są:

1) ich obowiązkowy charakter – rolnicy uprawnieni do płatności na wszystkich kwalifikujących się gruntach będą zobowiązani do przestrzegania praktyk rolniczych korzystnych dla środowiska i klimatu lub alternatywnie będą mogli dokonywać tzw. praktyk podobnych (wymienionych w załączniku nr IX do rozp. nr 1307/2013[56]), które skutkują równoważnym lub większym poziomem korzyści środowiskowych;

2) sankcja finansowa za nieprzestrzeganie wymogów „ekologizacji" przez producentów rolnych, w postaci możliwości cofnięcia w całości lub części przyznanej pomocy.[57] Płatności mają charakter administracyjnoprawny i ich przyznanie następuje na podstawie decyzji administracyjnoprawnej w trybie określonej procedury. Niedopełnienie wymogów gospodarowania zgodnie z ustanowionymi zasadami (praktyki rolnicze korzystne dla środowiska i klimatu) w kolejnych latach po 2017 r. będzie mogło powodować sankcje nawet przewyższające otrzymaną kwotę z tytułu zazielenienia, co oznaczać będzie częściowe zmniejszenie innych płatności;

3) obowiązek ponownego przekształcenia gruntów w trwały użytek zielony w przypadku zaorania lub przekształcenia trwałych użytków na terenach cennych przyrodniczo (np. obszarach Natura 2000), nakładany niezależnie od sankcji finansowej w postaci zmniejszenia płatności;

4) zagwarantowanie na ten cel 30% ogółu środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie. W ten sposób przyznanie niemalże jednej trzeciej środków przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie będzie uzależnione od spełnienia przez państwo członkowskie bardziej elastycznych i wprowadzanych stopniowo wymogów związanych z ochroną środowiska.

Natomiast czynnikiem osłabiającym skuteczność tego instrumentu są liczne wyłączenia obowiązku podejmowania praktyk rolniczych korzystnych dla środowiska i klimatu. Jak wynika z przeprowadzonej powyżej analizy, dla rolników, którzy prowadzą działalność rolniczą na powierzchni gruntów ornych do 10 ha i nie posia-

56 1.W zakresie dywersyfikacji upraw: płodozmian, zimowa pokrywa glebowa, międzyplony. 2. W zakresie utrzymania trwałych użytków zielonych: gospodarowanie łąkami lub pastwiskami z zachowaniem wymogu utrzymywania trwałych użytków zielonych, ekstensywny system wypasu. 3. W zakresie utrzymania obszarów proekologicznych stosowanie którejkolwiek z następujących praktyk: m.in. odłogowanie ekologiczne; tworzenie „stref buforowych" dla obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej, obszarów Natura 2000 lub innych miejsc ochrony różnorodności biologicznej; gospodarowanie nieuprawianymi strefami buforowymi i miedzami śródpolnymi; gospodarowanie, odbudowa cech krajobrazu (drzew, żywopłotów, roślinności lasów nadbrzeżnych, kamiennych murów – tarasów, rowów, stawów).

57 Na podstawie art. 63 i n., 77 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 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 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 549.

dają trwałych użytków zielonych albo zostali włączeni w 2015 r. do systemu dla małych gospodarstw, otrzymanie płatności za zazielenienie nie będzie wiązało się z koniecznością dokonywania zmian w systemie gospodarowania.

NEW LEGAL ARRANGEMENTS IN THE FIELD OF PAYMENTS UNDER THE DIRECT SUPPORT SCHEMES

Key words: direct payments, active farmer, greening, equivalent practices

Reformed system of payments under the direct support schemes introduces many changes. The previous regulations were not connected with direct payments from production but only subject to the fulfillment of cross-compliance requirements. which contributed to support and stabilization of farm income, and also contributed to providing the public, next to agricultural products also public goods such as food security or environmental goods (biodiversity, quality of the environment, rural landscape) . While the payment system in the next programming period of the Common Agricultural Policy (CAP) for 2014-2020 is to support economically active farmers, with an emphasis on support for young farmers, small and medium-sized farms and with the possibility of reducing support to farms achieving the highest income. Under the new programming period the CAP increased environmental requirements relating to the support of farms, as well as maintained additional support to producers in areas with natural constraints.

Under these new circumstances follows the reorientation of agricultural policy instruments. The introduced solutions have eliminated a group of owners of land holdings with the sole purpose of receiving payment to reduce the subsidies for the largest farms, and the money saved spent on rural development.

Analysis of established legal solutions in the field of direct payments shows that despite the fundamental objective which is to ensure the appropriate level of farm income, which is the subject of increasingly frequent concerns of part of the economic doctrine , the new model of direct support is also intended to support environment-friendly agricultural practices. The established legal measures also apply (both indirectly and directly) to the protection of biodiversity and landscape through crop diversification, maintenance of permanent pasture, the maintenance of ecological focus areas, or equivalent practices.

Bibliografia

K. Bańkowska, M.A. Król, Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo, [w:] M. Woźniak, M. Pierzchała, Dobra publiczne w administracji, Toruń 2015.

Biuletyn informacyjny nr 6/2014.

A. Chlebicka, J. Fałkowski, T. Wołek, Małe gospodarstwa w Polsce – charakterystyka, Warszawa, marzec 2009, www.fapa.com.pl/gfx/saepr/Male_gospodarstwa_w_Polsce.pdf

P. Czechowski, Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską, [w:] S. Prutis (red.), Polskie prawo rolne u progu Uni Europejskie, Białystok 1998.

W. Czubak, W. Poczta, A. Sadowski, Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 r. na sytuację polskiego rolnictwa „Wieś i Rolnictwo" 2011, z. 4.

A. Czyżewski, S. Stępień, Punkty widzenia Polski i innych państw członkowskich Unii Europejskiej na WPR 2014-2020, „Journal of Agribusiness and Rural Development" 2012, z. 3.

M. Dudzińska, K. Kocur-Bera, Definicja małego gospodarstwa rolnego, „Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich" 2013, z. 1.

Informacja na temat wybranych elementów nowego systemu płatności bezpośrednich po 2014 r., Warszawa, maj 2014.

A. Jurcewicz, [w:] A. Stelmachowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2008.

M.A. Król, Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej, [w:] Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.

A. Lichorowicz, Harmonizacja polskiego ustawodawstwa strukturalnego w rolnictwie z ustawodawstwem Unii Europejskiej (na przykładzie prawnego pojęcia gospodarstwa rolnego), „Państw i Prawo" 1996, z. 4-5.

A. Lichorowicz, Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Kraków 1996.

D. Łobos-Kotowska, Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności, „Studia Iuridica Agraria" 2013, t. XI.

D. Łobos-Kotowska, Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia zmniejszenia płatności, „CEDR Journal of Rural Law" 2015, v. 1.

A. Mickiewicz, B. Mickiewicz, Podstawowe zasady dopłat bezpośrednich stosowane w nowej perspektywie finansowej 2015-2020, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych" 2015, z. 1.

Pomoc dla małych gospodarstw rolnych w Polsce w nowej perspektywie finansowej 2014-2020, Warszawa, sierpień 2013.

S. Prutis, Instrumenty prawne polityki strukturalnej w rolnictwie (dyskusje i bariery), „Studia Iuridica Agraria" 2002, t. III.

Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2014, Warszawa 2015.

Rocznik Statystyczny. Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2013 r., Warszawa 2014.

D. Stankiewicz, Opinia merytoryczna do projektu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (druk sejmowy nr 3080), Opinie Biura Analiz Sejmowych, http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3080

E. Symonides, Znaczenie powiązań ekologicznych w krajobrazie rolniczym, „Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie" 2010, t. 10.

Szczegółowy opis systemu płatności bezpośrednich w Polsce w latach 2015-2020 (dane ze strony internetowej Krajowego Związku Plantatorów Buraków Cukrowych, http://kzpbc.com.pl/files/files/szczegolowyopis%20systemuplatnosci%20bezposrednich.pdf

The CAP towards 2020. Implementation of the new system of direct payments. MS notifications, DG Agriculture and Rural Development, European Commission.

The future of CAP direct payments „Agricultural Policy Perspectives Brief", No. 2, 2011.

S. Wiggins, J. Kristen, L. Llambi, The Future of Small Farms, "World Development" 2010, Vol. 38, No. 10, pp. 1341-1348, http://www.sciencedirect.com/science/journal/0305750X/38/10

P. Wojciechowski, A. Niewiadomski, [w:] P. Czechowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2011.

Przemysław Litwiniuk[1]

Uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej – nośny slogan czy absolutna konieczność?

1. Wstęp

Poprawa jakości legislacji Unii Europejskiej została włączona do katalogu podstawowych zadań realizowanych początkowo w ramach Strategii lizbońskiej,[2] a później w strategii Unii Europejskiej Europa 2020. Problematyka jakości prawa unijnego stała się w ten sposób przedmiotem wzmożonego zainteresowania na wielu płaszczyznach aktywności organów UE i tym samym zyskała więcej niż tylko czysto legislacyjny wymiar.[3]

Proces uproszczenia przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczy w dużej mierze regulacji prawno-rolnej. Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej (WPR) jest bowiem najstarszą z polityk wspólnotowych, a jej początki sięgają wczesnych lat 60. XX wieku. Wspólnotowe prawodawstwo rolne, stanowiące około połowy całego *acquis*, ze względu na swój ewolucyjny charakter oraz kolejne reformy jest bardzo skomplikowane. Wspólna Polityka Rolna, początkowo skierowana głównie do rolników, została z czasem rozszerzona na podmioty sektora żywnościowego oraz obszary wiejskie. Coraz większy nacisk kładziony jest także na zagadnienia związane z ochroną środowiska, jakością i bezpieczeństwem żywności oraz dobrostanem zwierząt.

Postulat uproszczenia europejskiej polityki rolnej był i jest artykułowany zarówno przez beneficjentów tej polityki, krajowe instytucje zarządzające oraz wdrażające WPR, jak i instytucje biorące udział w przygotowywaniu, opiniowaniu i przyjmowaniu unijnych regulacji.[4]

---

1 Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

2 European Commission (EC) Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment, Commission communication – COM/2005/535.

3 S. Balcerak, Z problematyki uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego", 2007, nr 2, s. 153-176.

4 J. Hauge Pedersen, Administrative Burdens and the CAP, Conference – A simple CAP for Europe, A challenge for all, Brussels 3-4 October 2006, http://ec.europa.eu/agriculture/events/

Kwestia uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej stała się również jednym z priorytetów reformy tej polityki po 2013 r. W chwili obecnej, kiedy mamy już wiedzę na temat przyjętych unijnych rozwiązań legislacyjnych, a także częściowo na temat przepisów krajowych, warto postawić sobie pytanie, w jaki sposób i w jakim stopniu postulat ten został zrealizowany.

2. Proces uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej

Komisja Europejska w 2002 r. podjęła się realizacji projektu pod nazwą „Lepsze stanowienie prawa" (ang. *Better Regulation*), który obejmował określone działania uproszczeniowe na różnych etapach stanowienia prawa, w tym analizę nowych inicjatyw i wniosków, będących jeszcze w fazie negocjacji, jak i już obowiązującego prawa.[5]

Proces uproszczenia realizowany jest na poziomie politycznym oraz technicznym.[6] W przypadku WPR uproszczenie techniczne polega na przeglądzie aktów wykonawczych ustanawiających reguły administrowania mechanizmami WPR oraz istniejących procedur administracyjnych w celu identyfikacji nadmiernych obciążeń dla beneficjentów i administracji państwowych, a następnie ich wyeliminowaniu poprzez opracowanie i wdrożenie propozycji ich uproszczenia. Obejmuje mechanizmy pierwszego oraz drugiego filaru WPR, od momentu ustanowienia nowego mechanizmu do momentu jego końcowego rozliczenia. Wymienione rodzaje uproszczeń odnoszą się do całości działań legislacyjnych i regulacyjnych Unii Europejskiej, jednak na poziomie poszczególnych sektorów gospodarki stosowane są indywidualne programy na rzecz uproszczenia prawa.

W unijną inicjatywę lepszego stanowienia prawa wpisywały się także prace nad uproszczeniem WPR podjęte przez Komisję ponad dziesięć lat temu. Powszechnie podzielany jest pogląd, że proces uproszczenia, a w tym poprawy jakości prawa unijnego w zakresie WPR, ułatwi jej implementację przez państwa członkowskie i zredukuje koszty ponoszone zarówno przez rolników, przedsiębiorstwa, jak i przez administrację. W efekcie spodziewane jest ograniczenie biurokracji oraz zmniejszenie obciążenia podatników. Wynikiem uproszczenia WPR powinno być w szczególności zwiększenie przejrzystości i czytelności aktów prawnych, a w rezultacie zmniejszenie kosztów transakcyjnych dla wszystkich uczestników rynków rolnych (ograniczenie obciążeń administracyjnych i wydatków publicznych). Pozwolić to ma z jednej strony na zwiększenie konkurencyjności sektora rolnego, a z drugiej na większą akceptację tej polityki przez rolników, konsumentów i podatników.

5 M. Kałużyńska, *Better Regulation*, „Biuletyn Analiz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej" 2003 nr 13.

6 European Commission (EC) Simplification of the Common Agricultural Policy, Action Plan, DG Agriculture and Rural Development, Working Paper, October 2006.

W październiku 2005 roku został zaprezentowany Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie uproszczenia prawodawstwa rolnego.[7] W jego następstwie, w marcu 2007 r. na szczycie Rady Europejskiej zatwierdzony został docelowy poziom zmniejszenia obciążeń administracyjnych wynikających z obowiązujących przepisów prawnych UE wynoszący 25%, który miał zostać osiągnięty wspólnie przez UE i państwa członkowskie do 2012 r. Program dotyczył prawodawstwa europejskiego, ale kraje członkowskie były także proszone o opracowanie własnych programów uproszczenia prawodawstwa krajowego.

W ramach tej inicjatywy w celu ograniczania obciążeń administracyjnych Komisja zaproponowała następujące działania[8]:

- zmniejszenie częstotliwości składania sprawozdań do minimum niezbędnego dla osiągnięcia merytorycznych celów prawodawstwa oraz, w miarę możliwości, zrównanie częstotliwości raportowania w różnych powiązanych ze sobą przepisach prawnych;
- sprawdzenie, czy ten sam obowiązek informowania nie jest nałożony wielokrotnie i wyeliminowanie przypadków, w których się one pokrywają;
- wprowadzenie wymogu składania sprawozdań w formacie elektronicznym lub internetowym przy zastosowaniu, jeśli to możliwe, inteligentnych portali;
- wprowadzenie progów w odniesieniu do obowiązków informowania, ograniczając je, o ile to możliwe, dla małych i średnich przedsiębiorstw lub zastosowanie metody kontroli wyrywkowej;
- rozważenie możliwości zastąpienia obowiązku informowania dla wszystkich przedsiębiorstw podejściem uwzględniającym ryzyko – nałożenie obowiązku informowania na podmioty, z którymi związane jest największe ryzyko;
- ograniczenie lub zniesienie obowiązków informowania, jeżeli odnoszą się one do wymogów merytorycznych, które już zniesiono lub zmieniono od czasu wprowadzenia obowiązku informowania;
- wyjaśnienie w sposób oficjalny skomplikowanych przepisów prawnych, które mogą spowalniać prowadzenie działalności gospodarczej lub wymagać posiadania specjalistycznej wiedzy prawnej.

Warto tu podkreślić, że w celu lepszego rozpoznania uciążliwości administracyjnych dotyczących skomplikowanej legislacji, w 2006 r. Komisja Europejska zapoczątkowała badania uciążliwości przepisów administracyjnych związanych z uzy-

7 European Commission (EC) Communication from the Commission on Simplification and Better-Regulation for the Common Agricultural Policy, COM(2005) 509 final.

8 *Ibidem*.

skaniem płatności bezpośrednich. Badania te zostały przeprowadzone w wybranych krajach UE, w oparciu o metodykę określoną w komunikacie Komisji Europejskiej. W wyniku badań została stworzona lista najbardziej uciążliwych dla rolników rozporządzeń UE.[9]

W wyniku tego procesu 21 sektorowych wspólnych organizacji rynków rolnych zostało scalonych rozporządzeniem Rady (WE) nr 1234/2007[10] ustanawiającym wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych, co miało skutki związane m.in. z reorganizacją prac organów przygotowawczych Komisji (tj. komitetów zarządzających).

Ważnym etapem dyskusji nad uproszczeniem Wspólnej Polityki Rolnej był przeprowadzony w latach 2007-2009 przegląd funkcjonowania WPR (ang. *Health Check*).[11] Komisja Europejska podjęła w ten sposób inicjatywę sformułowania nowych możliwości dalszej modernizacji i udoskonalenia Wspólnej Polityki Rolnej przed jej kolejną reformą. Jedną z głównych idei omawianych podczas przeglądu było uproszczenie systemu dopłat bezpośrednich i zwiększenie jego efektywności, m.in. przez takie działanie, jak zmiana historycznych kryteriów wyznaczania kopert krajowych na dopłaty bezpośrednie. W ramach przeglądu wskazywano, że wprowadzony w 2003 r. system płatności bezpośrednich oddzielonych od produkcji zniósł uzasadnienie dalszego stosowania płatności bezpośrednich zależnych od produkcji, w ujęciu historycznym. Wynikało stąd poparcie dla ujednolicenia stawek płatności na poziomie państwa lub regionów. Podkreślano również, że wprowadzenie wymogów zasad wzajemnej zgodności (ang. *cross compliance*), przyczyniających się do obniżki efektywności ekonomicznej gospodarstw rolnych, stanowi właściwe uzasadnienie do kompensowania producentom niższych zysków ze względu na realizację nowych funkcji publicznych. Takie podejście, promowane w konkluzjach *Health Check*, stwarzało szanse na powiązania płatności z użytkowaniem ziemi i logiką *cross compliance* oraz docelową prostotę tych rozwiązań. Warto tu podkreślić, że Komisja Europejska prowadziła też analizy wariantów uproszczenia zasad wzajemnej zgodności.[12] Za najważniejsze źródło niesprawności tego instrumentu wskazywano na bardzo szeroki zakres wymogów *cross compliance*, obejmujący niejednokrotnie elementy trudne do określenia i skontrolowania. Podkreślano przy tym

9 E. Philippart, EU method for assessing administrative costs, Conference – A simple CAP for Europe, A challenge for all, Brussels 3-4 October 2006, http://ec.europa.eu/ agriculture/events/simplification/philippart.pdf

10 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku") (Dz.Urz. UE L 299 z 16 listopada 2007 r., s. 1).

11 Komunikat Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego, Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR, Bruksela, 20.11.2007. KOM(2007)732.

12 CAP Heath Check – Impact Assessment Note No 2. Cross compliance, CF D(2008).

stosunkowo dużą swobodę we wdrażaniu poszczególnych elementów tych zasad przez państwa członkowskie.[13]

3. Najważniejsze elementy reformy Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku miała zagwarantować, że WPR uwzględni wyzwania, przed którymi stoją sektor rolny oraz obszary wiejskie. Reforma ta koncentrowała się na kwestiach opłacalności produkcji żywności, zrównoważonej gospodarce zasobami naturalnymi oraz zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich. Liczba i jakość zmian spowodowała jednak, iż uproszczenie WPR ponownie stało się pojęciem szeroko dyskutowanym przez organy Unii Europejskiej, a nowy komisarz ds. rolnictwa Phil Hogan uczynił je jednym z priorytetów swojej kadencji, o czym informował już podczas przesłuchania przed Parlamentem Europejskim w październiku 2014 roku.[14]

W ramach reformy WPR po roku 2013 wprowadzono wiele zmian w obrębie obydwu jej filarów. W zakresie systemu wsparcia bezpośredniego dokonano szczególnej modyfikacji, jeśli chodzi o beneficjenta płatności. Dokładając starań, aby pomoc trafiała do faktycznych użytkowników gruntów rolnych, wprowadzono pojęcie „rolnik aktywny zawodowo". Przepisy dotyczące rolnika aktywnego zawodowo ujęte zostały w art. 9 rozporządzenia nr 1307/2013[15] i określają zasady nabywania uprawnień do płatności w zależności od rodzaju działalności prowadzonej przez beneficjanta płatności bezpośrednich oraz PROW 2014-2020 i udziału jego dochodów rolniczych w ogólnych dochodach danego podmiotu. Przepisy dotyczące „aktywnego rolnika" przewidują, iż rolnik, który nie spełni wymogów określonych w przepisach art. 9 rozporządzenia 1307/2013, zostanie wykluczony w danym roku ze wszystkich płatności bezpośrednich, a w przypadku niektórych działań PROW 2014-2020 uznany zostanie za rolnika niespełniającego kryteriów kwalifikowalności lub warunków otrzymania wsparcia. Zmieniła się ponadto definicja „kwalifikujących się hektarów".[16]

Oprócz tych zasadniczych zmian w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym, od 2015 roku rolnik może ubiegać się o przyznanie wsparcia bezpośrednie-

13 Analiza wybranych tematów przedstawionych w komunikacie Komisji Europejskiej „Preparing for the Health Check of the CAP reform", 2008.

14 Ph. Hogan, Opening Speech, European Parliament Hearings, 2 października 2014, tekst dostępny na stronie internetowej http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/hogan-hearing-speech-02102014_en.pdf

15 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 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 608), dalej: „rozporządzenie 1307/2013".

16 Art. 32 rozporządzenia nr 1307/2013 oraz art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1551).

go z tytułu: jednolitej płatności obszarowej, płatności za zazielenienie, płatności dla młodych rolników, płatności związanych do powierzchni upraw, płatności związanych do zwierząt, płatności dodatkowej, płatności niezwiązanej do tytoniu, płatności dla małych gospodarstw, przy czym z wyjątkiem jednolitej płatności obszarowej, wszystkie rodzaje dopłat są wsparciem nowym, dotychczas nierealizowanym w tej formie w Polsce lub zasady ich przyznawania różnią się od zasad obowiązujących w latach poprzednich. W przypadku jednolitej płatności obszarowej występuje natomiast szereg nowych warunków otrzymania wsparcia, których spełnienie do tej pory nie było wymagane.

Dotychczasowe reformy WPR zmierzały do urynkowienia sektora rolnego przez oddzielenie wysokości dopłat od poziomu produkcji. Istotne było także ustanowienie mechanizmów służących produkcji żywności wysokiej jakości (w szczególności zasada wzajemnej zgodności, niektóre programy rolnośrodowiskowe) oraz zwiększenie znaczenia zagadnień związanych z ochroną środowiska przyrodniczego. Większe znaczenie w tzw. starych celach miały zatem kwestie ekonomiczno-rynkowe, zaś zagadnienia środowiskowe pełniły rosnącą, lecz wciąż jedynie uzupełniającą rolę.[17]

W nowej perspektywie finansowej UE, w ramach WPR istotne są cele o tzw. rynkowym charakterze, a wśród nich kwestia zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i zwiększenia konkurencyjności europejskiego sektora rolnego. Coraz większy akcent kładzie się jednak na cele środowiskowe, w tym przede wszystkim mitygację i adaptację do zmian klimatycznych, ochronę środowiska na obszarach wiejskich, a przede wszystkim zachowanie różnorodności biologicznej czy bardziej skuteczną gospodarkę zasobami wodnymi oraz rozwój produkcji energii odnawialnej. Wspólna Polityka Rolna UE „zazielenia się", czyli w coraz większym stopniu integruje aspekty ochrony i zachowania środowiska przyrodniczego z celami ekonomicznymi i społecznymi rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Włączenie celów środowiskowych do unijnej polityki rolnej znalazło swój wyraz w rozbudowie instrumentarium wsparcia, m.in. poprzez włączenie nowych elementów do systemu płatności bezpośrednich. Komponent systemu płatności stanowiący wynagrodzenie za zazielenienie będzie finansowany w wysokości 30% krajowej koperty finansowej. W praktyce, po szeregu negocjacji, hasło zazielenienie przełożyło się na trzy główne wymogi odnośnie praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska przedstawione w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009 jako:

a) dywersyfikacja upraw;

b) utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych; oraz

17 Por. A. Chlebicka, J. Fałkowski, T. Wołek, Ocena poprawności sposobu zdefiniowania celów Wspólnej Polityki Rolnej, [w:] M. Adamowicz (red.) Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Uwarunkowania, mechanizmy, efekty, Warszawa 2009, s. 125-137.

c) utrzymywanie na użytkach rolnych obszaru proekologicznego (ang. *Ecological Focus Areas*).[18]

Pierwszy wymóg w zamierzeniu ma zniwelować obecność monokultur oraz poprawić strukturę zasiewów, także poprzez stosowany przez rolników płodozmian. W praktyce przewidziano, że gospodarstwa większe niż 10 ha, ale nie większe niż 30 ha winny posiadać co najmniej dwie różne uprawy, a gospodarstwa od nich większe zobowiązane są do posiadania co najmniej trzech rodzajów upraw. Udział pojedynczej uprawy nie może przekraczać 75%, zaś dwóch upraw łącznie 95% powierzchni gruntów ornych.[19] Drugi wymóg – podyktowany był funkcjami środowiskowymi, jakie pełnią trwałe użytki zielone (krajobrazowe, siedliskowe, retencyjne) i ma zapobiegać masowemu przekształcaniu ich w grunty orne. Praktyka utrzymania trwałych użytków zielonych dotyczy jednakże tylko gospodarstw, które takowe posiadają. Zakaz zaorywania i przekształcania cennych przyrodniczo trwałych użytków zielonych (TUZ) na poziomie gospodarstwa rolnego skierowany jest do rolników gospodarujących na obszarach Natura 2000. Pozostałe gospodarstwa podlegają restrykcji mówiącej o obowiązku utrzymania udziału TUZ w użytkach rolnych całego kraju, który względem roku 2015 nie może się zmniejszyć o więcej niż 5%.[20]

Trzeci wymóg sprowadza się do wyłączenia (w gospodarstwach powyżej 15 ha) 5% gruntów ornych z produkcji rolnej lub zastosowania praktyk równoważnych (tj. utrzymania elementów krajobrazu takich jak oczka wodne, drzewa i zadrzewienia, rowy, żywopłoty, miedze śródpolne, a także zagajniki, zalesienia młodsze niż z 2008 r. czy uprawy wiążące azot oraz międzyplonu i pokrywy zielonej). Praktyki równoważne podlegają współczynnikom przekształcenia i ważenia w celu ich zaliczenia w obszar proekologiczny EFA.[21]

4. Realizacja postulatu uproszczenia WPR w reformie tej polityki po 2013 r.

Uproszczenie Wspólnej Polityki Rolnej stało się przedmiotem dyskusji pomiędzy Komisją Europejską, Radą i Parlamentem Europejskim. Komisja Europejska przedstawiła w tym obszarze wykaz najważniejszych elementów uproszczenia WPR, do których zaliczono ryczałtową formę płatności dla małych gospodarstw, zazielenienie w najprostszej możliwej formie, uproszczenie zasad zwrotu poniesionych kosztów w działaniach z II filaru, mniejszą liczbę doprecyzowanych kryteriów w zakresie monitoringu i ewaluacji PROW oraz redukcję wyrywkowych kontroli stanu faktycznego u beneficjentów. Komisarz ds. rolnictwa i rozwoju obszarów

18 Art. 43 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013 (ang. *Ecological Focus Areas – EFA*).
19 Art. 44 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013.
20 Art. 45 rozporządzenia 1307/2013.
21 Art. 46 rozporządzenia 1307/2013.

wiejskich zapowiedział rewizję przepisów o obszarach proekologicznych i innych aspektach systemu płatności podstawowej. Jej celem ma być redukcja formalności związanych z przyznaniem i rozliczeniem płatności dla rolników. Zaznaczył, że do uproszczenia nadaje się ponad 200 aktów prawnych wydanych przez Komisję Europejską. Pierwsza dyskusja o uproszczeniu odbyła się na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w grudniu 2014 r.

Kolejna debata orientacyjna na temat uproszczenia WPR miała miejsce na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w marcu 2015 r. Ministrowie omówili niedawną reformę WPR i wskazali priorytetowe dziedziny uproszczenia. Wiele państw członkowskich uznało, że priorytetem uproszczenia powinien być komponent środowiskowy, czyli tzw. „zazielenienie" WPR.

Uproszczenie WPR było także omawiane w grupach roboczych Rady i w Specjalnym Komitecie ds. Rolnictwa. Wynik marcowej debaty orientacyjnej i dyskusje w organach przygotowawczych Rady stały się podstawą konkluzji Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa z dnia 11 maja 2015 r.[22] Konkluzje dotyczą przede wszystkim możliwości uproszczenia aktów delegowanych i wykonawczych. Zgodnie z Konkluzjami Rady uproszczenie WPR powinno odbywać się na następujących zasadach. Po pierwsze, istotne jest zachowanie celów polityki i głównych elementów zreformowanej WPR, jak również zagwarantowanie stabilności prawa w odniesieniu do rolników, tak by uproszczenie nie doprowadziło do zniesienia kontroli ani do ograniczenia dostępu do wsparcia w ramach WPR. Po drugie, nie należy narażać na ryzyko nienależytego zarządzania finansowego funduszami UE. Po trzecie, trzeba koncentrować się na dziedzinach, w których podmioty wdrażające WPR, a także beneficjenci tej polityki, uzyskaliby największe korzyści pod względem zmniejszenia obciążeń administracyjnych, np. dotyczących informowania, kontroli i wymogów w zakresie sprawozdawczości. Po czwarte, należy dążyć do zwiększenia klarowności prawodawstwa i jego spójności, szczególnie między pierwszym a drugim filarem, jak również między aktami podstawowymi, aktami Komisji i wytycznymi Komisji.

Wskazywane przez Radę działania priorytetowe w zakresie potrzeby uproszczenia w odniesieniu do systemu płatności bezpośrednich obejmują wymogi zazieleniania, w szczególności stosowanie zasad dotyczących TUZ, czy okresu dywersyfikacji upraw, definicje rodzajów obszarów proekologicznych, a także wymogi dotyczące praktyk równoważnych. Uproszczenia odnośnie do wspólnej organizacji rynków miałyby z kolei polegać na unikaniu zbędnych wymogów w zakresie sprawozdawczości, uproszczeniu norm handlowych w celu usunięcia zbędnych obciążeń oraz uproszczeniu wymogów dotyczących programów operacyjnych i organi-

22 Projekt konkluzji Rady w sprawie uproszczenia wspólnej polityki rolnej, Bruksela, 5 maja 2015 r., 8485/15. Dostęp: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8485-2015-INIT/pl/pdf

zacji producentów w sektorze owoców i warzyw (przegląd przepisów dotyczących ram środowiskowych, uproszczenie sprawozdań rocznych, monitorowanie i ocena programów operacyjnych, strategii krajowych). Kraje członkowskie miałyby też możliwość stosowania bardziej elastycznego podejścia co do wdrażania i usuwania zbędnych przepisów i procedur dotyczących działań osłonowych, takich jak prywatne przechowywanie i interwencja publiczna oraz modernizacja systemu mechanizmów w zakresie handlu.

W zakresie II filaru WPR, postulowane uproszczenia w pierwszej kolejności powinny objąć opracowywanie i zatwierdzanie programów rozwoju obszarów wiejskich i polegać na zmniejszeniu obciążeń związanych z ich monitorowaniem i oceną. Rada wskazuje również na konieczność zharmonizowania przepisów z zakresu EFRROW dotyczących programowania i sprawozdawczości z istniejącymi przepisami dotyczącymi innych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Z kolei w odniesieniu do przepisów horyzontalnych, Rada wskazuje, aby zastosować bardziej proporcjonalne i oparte na ryzyku podejście do kontroli, przy czym intensywność kontroli powinna uwzględniać poziom ryzyka i kwoty, których dotyczy. Ponadto postuluje się unikanie wielokrotnych kontroli wymogów w zakresie zazieleniania oraz innych programów i środków wsparcia. Proponowane jest również proporcjonalne zmniejszanie płatności i kary administracyjne w przypadkach nieprzestrzegania obowiązku zazieleniania, zwłaszcza w przypadku mniejszych naruszeń. Uznano, że należy również dokonać przeglądu systemu kontroli i kar dotyczącego wzajemnej zgodności pod kątem jego proporcjonalności.

5. Kwestia uproszczenia WPR po 2013 r. z polskiej perspektywy

Zgodnie ze stanowiskiem polskiego rządu,[23] przyszłe reformy WPR powinny zapewniać jej wspólnotowy charakter i uproszczenie; płatności bezpośrednie powinny być uproszczone, ujednolicone, niepowiązane z parametrami historycznymi oraz uzupełnione o dodatkowe rekompensaty, odnoszące się do specyficznych problemów, z jakimi borykają się obszary wiejskie. Uznano, że niezbędne są dalsze uproszczenia WPR, tak aby zredukować jej koszty wdrożeniowe i aby stała się ona bardziej zrozumiała dla rolników i podatników.

Jako pozytywne elementy uproszczenia, przyjęto w Polsce przede wszystkim możliwość utrzymania systemu jednolitej płatności obszarowej (ang. *Single Area Payment Scheme* SAPS),[24] czyli uproszczonego systemu płatności bezpośrednich stosowanego przez wszystkie państwa, które przystąpiły do Unii Europejskiej

23 Ogólna ocena i założenia do stanowiska Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do pakietu legislacyjnego Komisji Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020, Warszawa, kwiecień 2012, http://www.minrol.gov.pl/Informacje-branzowe/WPR-po-2013-roku/Stanowiska-Rzadu-RP

24 A. Czyżewski, S. Stępień, Punkt widzenia Polski i innych państw członkowskich Unii Europejskiej na WPR 2014-2020, „Journal of Agrobusiness and Rural Development" 2012, nr 3, s. 69-79.

w 2004 r. lub później (z wyjątkiem Chorwacji, Malty i Słowenii). W systemie tym brak jest uprawnień do płatności, a stawkę jednolitej płatności obszarowej oblicza się poprzez podzielenie rocznej krajowej koperty finansowej, określonej dla każdego państwa przez powierzchnię kwalifikujących się gruntów. W systemie SAPS możliwe jest stosowanie tych samych rodzajów płatności, które stosowane są w systemie płatności podstawowej. Oznacza to, że zamiast wspólnego systemu dla wszystkich krajów członkowskich (ang. *Basic Payment Scheme* – BPS), jak proponowała wcześniej Komisja Europejska, nadal funkcjonować będą dwa systemy – jednolitej płatności SPS („stare" kraje UE-15 plus Słowenia i Malta) oraz jednolitej płatności obszarowej SAPS (10 nowych krajów członkowskich, w tym Polska). W porównaniu z nowym systemem, SAPS jest łatwiejszy w administrowaniu, bardziej zrozumiały dla rolnika. Kolejnym dobrze przyjętym przez Polskę rozwiązaniem jest system zryczałtowanej płatności drobnych gospodarstw (do 10% krajowej koperty dopłat), w którym rolnicy są zwolnieni z kontroli norm i wymogów zasady wzajemnej zgodności, a także z obowiązku stosowania praktyk w zakresie zazielenienia.

Jednakże zmiana zasad i warunków przyznania pomocy, kryteriów dostępu, jak i wprowadzenie nowych systemów wsparcia bezpośredniego (płatność za zazielenienie, płatność dla młodego rolnika, płatność redystrybucyjna, dobrowolne wsparcie związane z produkcją), kryterium aktywnego rolnika, zmiana definicji gruntów kwalifikujących się do pomocy, spowodowały znaczne komplikacje na poziomie wdrożenia. Dotychczas funkcjonujące moduły informatyczne (IT) w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS), w tym System Identyfikacji Działek Rolnych (LPIS), musiały ulec bardzo znaczącym modyfikacjom, a w niektórych zakresach wymagały budowy nowych komponentów systemów informatycznych.

Zmiana zasad przyznawania wsparcia bezpośredniego dla rolników wiązała się ponadto ze zmianą formularzy wniosków, zmianą zasad deklarowania działek rolnych oraz zwiększeniem zakresu danych podawanych we wnioskach. Jak wynika ze stanowiska Polski prezentowanego podczas przesłuchania organizowanego przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego,[25] na podstawie tegorocznych doświadczeń można postawić tezę, że pomimo utrzymania systemu SAPS na podobnych zasadach jak w minionej perspektywie finansowej, rolnicy uczą się na nowo zasad deklarowania danych o wsparcie bezpośrednie. Pomimo szeroko zakrojonej kampanii informacyjno-promocyjnej i szkoleniowej na temat PROW 2014-2020 spełnienie praktyk zazielenienia sprawia rolnikom wiele trudności. Obowiązek deklarowania upraw we wniosku o przyznanie płatności spowodował znaczące zwiększenie zakresu danych, które należy podawać we wniosku

25 Przesłuchanie organizowane przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego, Bruksela, 4.05.2015 Paying agencies: past experience and ideas for the future. Link do nagrania wysłuchania: http://europarl.europa.eu/ep-live/pl/committes/video?event=20150504-1500-COMMITTEE-AGRI

oraz znacznie podniósł możliwość popełnienia błędów przez rolników oraz doradców rolniczych. Ponadto, bardzo istotnym problemem są również kwestie związane z terminem wdrożenia programów pomocowych przez Komisję Europejską oraz możliwościami poszczególnych krajów w przygotowaniu rozporządzeń krajowych oraz szczegółowych zasad płatności obowiązujących w roku 2015. Stwierdzane tendencje oraz problemy identyfikowane w składanych wnioskach w opinii strony polskiej mogą skutkować popełnianiem błędów we wnioskach i należy mieć świadomość, że w oczywisty sposób związane to będzie ze wzrostem współczynnika błędu, który jest monitorowany zarówno przez Komisję Europejską, jak i Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) oraz pozostałe służby kontrolne.

Dla agencji płatniczych wdrożenie nowego systemu wsparcia bezpośredniego wiąże się z koniecznością dostosowania, a w istocie kompletnej przebudowy zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz formularza geoprzestrzennego wniosku, tzw. GSAA.[26] W zakresie systemu LPIS koniecznym stało się zbudowanie nowej warstwy elementów proekologicznych (EFA) oraz systemu zarządzania i utrzymania w aktualności warstw związanych z trwałymi użytkami zielonymi, w tym trwałymi użytkami zielonymi cennymi przyrodniczo. Z uwagi na zmianę definicji gruntu kwalifikującego się do płatności konieczna była również aktualizacja maksymalnego kwalifikowalnego obszaru wyznaczanego w systemie LPIS. Zmiana ta spowodowała konieczność zarządzania w systemie LPIS powierzchniami kwalifikowanymi co najmniej w zakresie gruntu ornego, trwałych użytków zielonych, trwałych plantacji, elementów EFA. W poprzednich latach system LPIS zarządzał pojedynczą „warstwą" gruntów rolnych potencjalnie kwalifikowalnych do płatności. Utrzymanie tej pojedynczej „warstwy" wymagało ogromnego wysiłku organizacyjnego i nakładów finansowych, a mimo tego nie zawsze pozwalało na prawidłowe skontrolowanie deklaracji. Natomiast obecnie wprowadzany model jest wielokrotnie bardziej skomplikowany zarówno dla rolnika, jak i administracji publicznej. Każda z powyżej wymienionych „warstw" jest warstwą administracyjną, w oparciu o którą prowadzi się kontrole wizualne i terenowe, zatem nieprawidłowość ustalona na każdej z nich może stać się powodem nałożenia sankcji przez Komisję Europejską na kraj członkowski oraz podstawą nałożenia sankcji finansowych przez organ administracji na rolnika. Szacuje się, że zwiększenie zakresu danych w systemie LPIS będzie skutkowało corocznie powiększeniem kosztów aktualizacji systemu LPIS o ok. 20%.

Ponadto, po wprowadzeniu zreformowanego systemu wsparcia bezpośredniego trzykrotnie zwiększyła się liczba kontroli siedzib stad (dobrowolne wsparcie związane z produkcją zwierzęcą). Wprowadzenie płatności za zazielenienie spowodowało zwiększenie liczby i zakresu powierzchniowych kontroli kwalifikowalności

26 Geo-Spatial Aid Application.

o co najmniej 7%, ponadto przewidywane jest również podniesienie kosztów kontroli w stosunku do kosztów z lat poprzednich o około 55%. Podniesienie tych kosztów wynika zarówno z zakresu kontroli oraz z bardzo krótkich terminów kontroli niezbędnych do realizacji w temacie dywersyfikacji upraw (3 miesiące).

Podsumowując wskazać należy, iż w minionej perspektywie 2007-2013 średnie koszty administracyjne ponoszone przez ARiMR wynosiły ok. 100 euro/wniosek. Natomiast szacuje się, że w roku 2015 ogólne koszty związane z dostosowaniem systemów IT, systemu LPIS, prowadzenia kontroli administracyjnych oraz kontroli na miejscu wzrosną o ok. 38%.

Dokonując analizy przepisów obciążających w sposób szczególny agencje płatnicze, na posiedzeniu, o którym mowa powyżej, przedstawiciele Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zaproponowali następujące uproszczenia:

– Odstąpienie od obowiązku deklarowania upraw niezgłaszanych do płatności (art. 40 rozporządzenia (UE) nr 639/2014[27]). W celu zapewnienia warunków dywersyfikacji upraw należy także wliczać uprawy na gruntach ornych, które nie są zgłaszane do płatności (np. o powierzchni mniejszej niż 0,1 ha). Taki obowiązek skutkuje tym, że rolnicy podlegający praktyce zazielenienia muszą we wnioskach podawać również szczegóły dotyczące takich upraw, co znacznie komplikuje wniosek o przyznanie płatności.
– Uproszczenie naliczania sankcji finansowych – ustanowiony system kar administracyjnych za nieprzestrzeganie praktyk zazielenienia jest bardzo skomplikowany i restrykcyjny. Proponuje się ustanowienie analogicznego systemu kar jak dla nieprawidłowości stwierdzanych z tytułu zasad i wymogów wzajemnej zgodności, natomiast w 2015 roku kary administracyjne z tytułu braku realizacji praktyk zazielenienia nie powinny być stosowane (art. 24-27 rozporządzenia (UE) nr 640/2014[28]).
– Zmniejszenie poziomu kontroli praktyk zazielenienia – przyjęty poziom kontroli zwiększa obciążenia administracyjne i często jest nieuzasadniony, bo weryfikacje taką można przeprowadzić na podstawie danych w systemie LPIS. Utrzymanie ustanowionych dotychczas regulacji może w praktyce doprowadzić do konieczności przeprowadzania kontroli poza sezonem wegetacyjnym roślin (art. 24-27 rozporządzenia (UE) nr 640/2014).

27 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) Nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia (Dz.Urz. UE L 181 z dnia 20 czerwca 2014 r., s. 1).

28 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz.Urz. UE L 181 z dnia 20 czerwca 2014 r., s. 48).

– Ograniczenie zakresu aktualizacji danych LPIS – ograniczenie identyfikowania i aktualizacji obszarów EFA wyłącznie do gospodarstw potencjalnie objętych tą praktyką. Taka zmiana przepisów pozwoli na ograniczenie kosztów aktualizacji systemu LPIS o około 50%. Zmiana ta spowoduje również ograniczenie kosztów i liczby kontroli na miejscu (art. 70 rozporządzenia UE nr 1306/2013[29]).

W dniu 11 maja 2015 roku, podczas posiedzenia Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, ministrowie przyjęli projekt konkluzji w sprawie uproszczenia WPR. Konkluzje wskazują przede wszystkim na potrzebę zmniejszenia obciążeń administracyjnych i związanych z nimi kosztów ponoszonych przez rolników i innych beneficjentów, organizacje producentów oraz administracji krajowych. W przyjętym dokumencie wskazano między innymi te elementy WPR, które wymagają najpilniejszej uwagi i podjęcia działań w celu uproszczenia:

– W zakresie zazielenienia – uproszczenia poprzez umożliwienie państwom członkowskim stosowania elastycznego podejścia do wdrażania tego mechanizmu, unikanie wielokrotnych kontroli wymogów w zakresie zazielenienia oraz innych programów i środków wsparcia, proporcjonalne zmniejszenie płatności i kary administracyjne w przypadku nieprzestrzegania obowiązku zazielenienia, zwłaszcza w przypadku mniejszych naruszeń.
– Odnośnie wspólnej organizacji rynków – m.in. unikanie zbędnych wymogów w zakresie sprawozdawczości, a także uproszczenie norm handlowych oraz wymogów dotyczących programów operacyjnych i organizacji producentów w sektorze owoców i warzyw w celu uniknięcia zbędnych obciążeń. Ponadto umożliwienie państwom członkowskim stosowania bardziej elastycznego podejścia co do wdrażania i usuwania zbędnych przepisów i procedur dotyczących działań osłonowych, takich jak prywatne przechowywanie i interwencja publiczna oraz modernizacja systemu mechanizmów w zakresie handlu; ocena pod kątem prawnym możliwości fakultatywnego stosowania przez państwa członkowskie narzędzi zarządzania kryzysowego w przypadkach, gdy chodzi tylko o niewielkie ilości produktów.
– Odnośnie rozwoju obszarów wiejskich – m.in. uproszczenie opracowywania i zatwierdzania programów rozwoju obszarów wiejskich oraz zmniejszenie obciążeń związanych z ich monitorowaniem i oceną. Wskazano, iż w trakcie procesu zatwierdzania programu nie należy wprowadzać żadnych warunków, które nie są przewidziane w obowiązujących przepisach. Należy podjąć wysiłki w celu zharmonizowania przepisów z zakresu EFRROW

29 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 549).

dotyczących programowania i sprawozdawczości z istniejącymi przepisami dotyczącymi innych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Jeśli chodzi o pomoc państwa, w miarę możliwości należy wydawać zgodę na nią wraz z zatwierdzeniem programu, dążąc do realizacji koncepcji punktu kompleksowej obsługi.

– Odnośnie przepisów horyzontalnych – zastosowanie bardziej proporcjonalnych i opartych na ryzyku podjeść do kontroli, z uwzględnieniem ryzyka i kwoty, których dotyczy opłacalność oraz różne cele i różne oczekiwane rezultaty.[30]

Przedstawienie Radzie przez Komisję szczegółowego planu upraszczania i sposobu realizacji konkluzji Rady planowane jest na koniec 2015 roku. W roku 2016 natomiast, w oparciu o zebrane i przedstawione przez Komisję informacje, planowane jest przeprowadzenie oceny postępów w zakresie upraszczania WPR.[31]

6. Podsumowanie

Wydaje się, że w procesie kształtowania Wspólnej Polityki Rolnej, w dalszym ciągu dominuje poszukiwanie legitymizacji wsparcia, w tym zwłaszcza dla płatności bezpośrednich, a także konieczność uzyskania kompromisu politycznego co do drażliwych regionalnie problemów rolnictwa i wsi. Taka sytuacja nie służy poprawie jakości i przejrzystości prawa, rozumianej w szczególności jako zapobieganie nadmiernej częstotliwości zmian legislacyjnych oraz zbytniej fragmentaryczności przepisów. Również w efekcie ostatniej reformy, w zakresie najważniejszego instrumentu, jakim są płatności bezpośrednie, nie zdecydowano się na żadne radykalne rozwiązanie służące uproszczeniu tego systemu. Wskazywane przez Komisję Europejską elementy uproszczenia wprowadzone do WPR po 2013 r. mają, w porównaniu z nowymi skomplikowanymi rozwiązaniami, kosmetyczny charakter. Wprowadzenie wielokomponentowego systemu dopłat bezpośrednich, w tym zawłaszcza płatności za zazielenienie, spowoduje istotny wzrost kosztów obsługi administracyjnej tego mechanizmu.

W dyskusji nad uproszczeniem warto podkreślić polskie propozycje, artykułowane na unijnym forum od dłuższego czasu. Dotyczy to w szczególności ujednolicenia systemów płatności bezpośrednich do formuły SAPS, który ma zdecydowaną przewagę w zakresie prostoty i przejrzystości w porównaniu z systemem SPS. Propozycja ta jest jednakże trudna do akceptacji przez część krajów z innego względu – próby zastąpienia obecnie stosowanych historycznych kryteriów naliczania kopert krajowych na inne, wywołują bowiem dyskusję dotyczącą zrównania stawek płatno-

30 Projekt konkluzji Rady w sprawie uproszczenia wspólnej polityki rolnej, Bruksela, 5 maja 2015 r., 8485/15. Dostęp: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8485-2015-INIT/pl/pdf

31 http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/cap-simplification/

ści bezpośrednich w krajach członkowskich UE. Polska propozycja tzw. *flat rate*[32] (równej stawki) nie była do tej pory możliwa do zaakceptowania przez te państwa, które są płatnikami netto do budżetu Unii Europejskiej.

Dlatego postulat uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej pozostaje wciąż aktualny i pilny, a dotychczasowe starania ukierunkowane na jego realizację okazały się przeciwskuteczne.

32 Stanowisko Polski na temat kształtu płatności bezpośrednich po 2013 r. w obszarze: „zazielenienie", wsparcie obszarów o szczególnych utrudnieniach naturalnych oraz dystrybucji płatności bezpośrednich, Warszawa, kwiecień 2012, http://www.minrol.gov.pl/Informacje-branzowe/WPR-po-2013-roku/Stanowiska-Rzadu-RP

SIMPLIFICATION OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY – A NEW SLOGAN OR PREREQUISITE?

Key words: Common Agricultural Policy, simplification, direct payments, rural development programme

In the process of shaping the Common Agricultural Policy, there continues to dominate the search for legitimizing support, in particular for direct payments, as well as the need to achieve a political compromise regarding sensitive regional issues of agriculture and rural areas. This situation does not serve to improve the quality and transparency of law, understood in particular as preventing excessive occurrence of legislative changes and undue fragmentation of the rules. Also, as a result of the recent reform, it has been decided not to make any radical solution toward simplifying the most important instrument of direct payments. The indicated by the European Commission simplification elements introduced in the CAP after 2013, in comparison to the new complex solutions, are of a symbolic nature. The introduction of the multi-component system of direct subsidies, including payments for greening, will result in a significant increase in the cost of administrative services for the mechanism. Therefore, the demand to simplify the Common Agricultural Policy is still valid and urgent as the previous efforts aimed at its realization have proved to be counterproductive.

Bibliografia:

S. Balcerak, Z problematyki uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego", 2007, nr 2.

A. Chlebicka, J. Fałkowski, T. Wołek, Ocena poprawności sposobu zdefiniowania celów Wspólnej Polityki Rolnej, [w:] M. Adamowicz (red.), Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Uwarunkowania, mechanizmy, efekty, Warszawa 2009.

A. Czyżewski, S. Stępień, Punkt widzenia Polski i innych państw członkowskich Unii Europejskiej na WPR 2014-2020, „Journal of Agribusiness and Rural Development" 2012, nr 3.

M. Kałużyńska, Better Regulation, „Biuletyn Analiz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej" 2003, nr 13.

Adam Niewiadomski[1]

Wspólna Polityka Rolna po 2013 r. – wybrane problemy prawne[2]

Wprowadzona od 2013 r. reforma Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) przedstawia nowe perspektywy finansowe dla rolnictwa preferując rolnictwo zrównoważone działające w zgodzie z zasadami ochrony przyrody. W tym celu w instrumentach finansowania WPR stworzono wiele nowych wymogów i zachęt dla rolników. Zmodyfikowano także niektóre dotychczasowe mechanizmy dostosowując je do nowych celów WPR oraz możliwości budżetowych Wspólnoty. Poniżej zostaną przedstawione najważniejsze zagadnienia prawne w zakresie implementacji i stosowania nowych przepisów dotyczących finansowania WPR. Zaprezentowany zostanie także stan dotychczasowych prac legislacyjnych nad realizacją przyjętych rozwiązań europejskich.

Główne problemy prawne i praktyczne WPR po reformie z 2013 r. ogniskują wokół kilku zagadnień: systemu płatności bezpośrednich, kwotowania produkcji mleka, czy polityki zazieleniania, która ma towarzyszyć nowemu systemowi płatności bezpośrednich.

Współczesna polska polityka rolna w dużej części dostosowana jest do Wspólnej Polityki Rolnej, w tym jej reformy z 2013 r.[3] Oznacza to, że ocena zmian WPR jest także oceną krajowej polityki rolnej. Polski rząd w dużej mierze realizuje WPR. W zakresie krajowej polityki rolnej prowadzi działania dotyczące ubezpieczeń rolników, podatków, spraw związanych z kształtowaniem ustroju rolnego[4] oraz funkcjonowania rynków rolnych, które nie są objęte wspólnotową regulacją.

---

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Badania zostały sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych w ramach finansowania stażu po uzyskaniu stopnia naukowego doktora na podstawie decyzji numer DEC-2012/04/S/HS5/00338. W artykule wykorzystano materiały autora będące częścią raportu krajowego na Europejski Kongres Prawa Rolnego w Poczdamie w 2015 r.

3 A. Jurcewicz, Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011, s. 97-100.

4 P. Czechowski, A. Niewiadomski, Obszary wiejskie a planowanie przestrzenne, [w:] „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 227-238.

Obecnie, w ramach realizowanej polityki rolnej wypracowywane są instrumenty prawne,[5] które pozwolą na zrealizowanie określonych w regulacjach europejskich celów.[6] Wydawane są także rozporządzenia ministerialne, które określają warunki uzyskiwania pomocy.[7] Główny cel działań skupia się na jak najlepszym rozdysponowaniu środków europejskich i budżetowych w ramach realizacji zadań WPR.[8]

Z punktu widzenia krajowej polityki rolnej wprowadzone zmiany oceniane są pozytywnie, tym bardziej że polskie rolnictwo w dużej mierze jest tradycyjne, co pozwala na wypełnienie wymogów stawianych w WPR po 2013 r. Należy jednak mieć pewne obawy, czy ta generalna pozytywna ocena nie będzie pomniejszona o efekty niektórych nowych rozwiązań prawnych, jak chociażby konieczność dywersyfikacji upraw. Koegzystencja europejskiej i krajowej polityki rolnej powoduje, że ta druga ma charakter komplementarny w stosunku do WPR.[9] Krajowa polityka rolna jest realizowana w tych obszarach, które pozostają poza zainteresowaniem WPR.

Polski rząd przyjął szereg stanowisk dotyczących zarówno reformy WPR z 2013 r., jak też i wizji WPR w przyszłości.[10] Do najważniejszych dokumentów można w tym zakresie zaliczyć:

Stanowisko Rządu RP do pakietu propozycji legislacyjnych dla WPR na lata 2014-2020 (przyjęte w kwietniu 2012 roku);[11] Stanowisko Rządu RP w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku (dokument kierunkowy z 2009

5 S. Prutis, „Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich", [w:] „Studia Iuridica Agraria 2009, t. VII, s. 192-203; T. Kurowska, Założenia konstrukcyjne umowy przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria" 2009, t. VII, s. 163-178.

6 http://www.minrol.gov.pl/Informacje-branzowe/WPR-po-2013-roku

7 M.in. można do nich zaliczyć rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 maja 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. poz. 655); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. poz. 765); rozporządzenie 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 Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. poz. 370); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. poz. 364).

8 J. Wilkin, Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska, „Wieś i Rolnictwo" 2009, nr 4, s. 4-29.

9 A.Z. Nowak, A. Niewiadomska, Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 307-325; P. Czechowski, A. Niewiadomski, Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 326-334.

10 W. Józwiak, W. Michna, Z. Mirkowska, Procesy zachodzące w polskim rolnictwie w latach 1990-2010 i pożądana wizja rolnictwa w 2020 roku – zagadnienia wybrane, Warszawa 2011; W. Poczta, *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku – wizja zmian*, [w:] A. Czyżewski, W. Poczta (red.), Projekty inwestycyjne w agrobiznesie a zasady Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku, Poznań 2011.

11 http://www.minrol.gov.pl/content/download/35469/198140/version/1/file/00_www_OG%C3%93LNA%20OCENA%20PAKIETU%20i%20zalozenia%20stanowiska%20RP.pdf

roku);[12] Ogólna ocena pakietu legislacyjnego WPR na lata 2014-2020 i założenia do Stanowiska Rządu RP;[13] Stanowisko Rządu RP do projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej (COM(2011)625);[14] Stanowisko Rządu RP do projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków") (COM(2011)626).[15] Wykaz innych stanowisk i opinii rządu polskiego w sprawie przyszłości WPR umieszczono na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.[16]

Zgodnie z tymi dokumentami „w opinii Rządu RP Wspólna Polityka Rolna także po 2013 r. będzie odgrywać kluczową rolę w zapewnieniu w UE: bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, równych warunków konkurencji na jednolitym rynku rolnym, a także silnej pozycji konkurencyjnej UE na globalnym rynku rolnym. [...] Zdaniem Rządu RP, aby zapewnić skuteczność i efektywność WPR w realizacji powyższych zadań w przyszłości kolejne zmiany tej polityki powinny: (i) zachować w pełni jej wspólnotowy charakter, w szczególności w wymiarze finansowym, zapewniając równe warunki konkurencji na jednolitym rynku UE, (ii) powiązać poziom i dystrybucję wsparcia finansowego poszczególnych działań, w tym w zakresie wsparcia bezpośredniego z aktualnymi i przyszłymi celami, co m.in. wymaga odejścia od historycznych pułapów (kopert) płatności bezpośrednich odzwierciedlających intensywność i poziom produkcji rolnej w poszczególnych państwach członkowskich sprzed kilkunastu lat, a także (iii) ograniczyć koszty wdrożeniowe zarówno po stronie instytucji UE, państw członkowskich, jak i samych beneficjentów, co wymaga dalszego uproszczenia tej polityki. Przyszła WPR musi być zrozumiała dla rolników, a także dla podatników i bez jej radykalnego uproszczenia nie będzie to możliwe".[17]

Obecnie trwają prace legislacyjne nad wdrożeniem regulacji europejskich i wydania aktów wykonawczych, które pozwoliłyby na aplikowanie o pomoc przez rolników. Dotychczas wydano w zakresie płatności bezpośrednich: ustawę z dnia 5

12 http://www.minrol.gov.pl/pol/Informacje-branzowe/WPR-po-2013-roku/Aktualnosci-WPR-po-2013-roku/Stanowisko-Rzadu-RP-w-sprawie-przyszlosci-Wspolnej-Polityki-Rolnej-po-2013-roku

13 http://www.minrol.gov.pl/pol/Informacje-branzowe/WPR-po-2013-roku/Aktualnosci-WPR-po-2013-roku/Stanowisko-Rzadu-RP-do-Komunikatu-KE

14 http://www.minrol.gov.pl/content/download/35470/198148/version/1/file/01_www_PLATNOSCI_stanowisko%20RP_%20COM_2011_625.pdf

15 http://www.minrol.gov.pl/content/download/35471/198152/version/1/file/02_www_RYNKI_stanowisko%20RP_COM_2011_626.pdf

16 http://www.minrol.gov.pl/pol/Informacje-branzowe/WPR-po-2013-roku/Aktualnosci-WPR-po-2013-roku/Informacja-na-temat-stanowiska-rzadu-w-sprawie-WPR-po-2013-r

17 Ogólna ocena pakietu legislacyjnego WPR na lata 2014-2020 i założenia do Stanowiska Rządu RP, s. 1-5.

lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego;[18] rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie elementów krajobrazu uznawanych za część kwalifikującego się obszaru działki rolnej oraz ich szerokości;[19] rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie gatunków drzew, których uprawa stanowi zagajnik o krótkiej rotacji, oraz maksymalnego cyklu zbioru dla każdego z tych gatunków drzew;[20] rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie określenia maksymalnego zagęszczenia drzew;[21] rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie okresu obliczania udziału różnych upraw w celu dywersyfikacji upraw;[22] rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska;[23] rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie wyznaczenia trwałych użytków zielonych wartościowych pod względem środowiskowym;[24] rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać jednostki organizacyjne, którym można powierzyć przeprowadzanie kontroli dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego;[25] rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie obszarów uznawanych za obszary proekologiczne oraz warunków wspólnej realizacji praktyki utrzymania tych obszarów;[26] rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu;[27] rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności

18 Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. poz. 308 z późn. zm.).

19 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie elementów krajobrazu uznawanych za część kwalifikującego się obszaru działki rolnej oraz ich szerokości (Dz.U. poz. 336).

20 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie gatunków drzew, których uprawa stanowi zagajnik o krótkiej rotacji, oraz maksymalnego cyklu zbioru dla każdego z tych gatunków drzew (Dz.U. poz. 339).

21 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie określenia maksymalnego zagęszczenia drzew (Dz.U. poz. 338).

22 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie okresu obliczania udziału różnych upraw w celu dywersyfikacji upraw (Dz.U. poz. 340).

23 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. poz. 344).

24 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie wyznaczenia trwałych użytków zielonych wartościowych pod względem środowiskowym (Dz.U. poz. 348).

25 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać jednostki organizacyjne, którym można powierzyć przeprowadzanie kontroli dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. poz. 374).

26 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie obszarów uznawanych za obszary proekologiczne oraz warunków wspólnej realizacji praktyki utrzymania tych obszarów (Dz.U. poz. 354).

27 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu (Dz.U. poz. 351).

w ramach systemów wsparcia bezpośredniego[28] i 7 innych szczegółowych rozporządzeń. Legislacja ta jest przede wszystkim aktami wykonawczymi do regulacji europejskich oraz polskiej ustawy, która stwarza ramy prawne dla funkcjonowania systemu płatności bezpośrednich po 2013 r.

Toczą się także prace legislacyjne nad regulacjami dotyczącymi realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich i wykonania zatwierdzonego przez Komisję Europejską Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. W zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich wydano: ustawę 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;[29] ustawę z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności;[30] 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;[31] rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie przygotowawcze" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020;[32] rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 maja 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020;[33] rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 maja 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów" objętego Programem

28 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. poz. 352).

29 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. poz. 349).

30 Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz.U. poz. 378).

31 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).

32 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie przygotowawcze" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. poz. 851).

33 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 maja 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. poz. 765).

Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020;[34] rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020;[35] rozporządzenie 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 Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020;[36] rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.[37]

Trwają nadal prace nad przygotowaniem aktów wykonawczych dla wszystkich działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020. Ich wydawanie związane jest z procedurą przydzielania poszczególnych środków finansowych i harmonogramem ustanowionym w programie.

Jednym z podstawowych zagadnień prawnych jest problematyka systemu płatności bezpośrednich. W Polsce obecnie istnieje około 1,5 mln gospodarstw rolnych uprawnionych do korzystania z systemu płatności bezpośrednich. W 2014 r. z tej podstawowej pomocy dla rolników korzystało około 1,4 mln.[38] Rolnicy korzystają przede wszystkim z systemu płatności bezpośrednich, jako tego, który jest najmniej skomplikowany w procesie wnioskowania i przyznawania.[39] Trzeba zwrócić uwagę, że wypracowane instrumenty prawne w ramach płatności bezpośrednich w Polsce

34 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 maja 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. poz. 655).

35 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. poz. 415).

36 Rozporządzenie 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 Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. poz. 370).

37 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. poz. 364).

38 Gospodarstwa rolne na tle gospodarstw Unii Europejskiej – wpływ WPR, W. Poczta (red.), Warszawa 2013, s. 181-182.

39 W. Poczta, Change in agriculture with particular focus on structural transformations, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska, *Rural Poland 2012 Rural Development Report,* Warszawa 2012, s. 82.

były inne niż w krajach UE-15[40] w ramach tzw. systemu uproszczonego.[41] Sprzyja to w okresie przejściowym pozyskiwaniu pomocy, która pozwala na bieżące funkcjonowanie gospodarstwa rolnego. O obecnym poziomie rozdysponowania środków świadczą dane zawarte w poniższej tabeli.

Tabela 1. Liczba wydanych decyzji o przyznaniu płatności obszarowych w kampaniach 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014

Województwo	Liczba wydanych decyzji w kampanii										
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
DOLNOŚLĄSKIE	60545	62488	61401	60550	58745	57565	57182	56403	56454	56307	56101
KUJAWSKO-POMORSKIE	68594	69671	69048	68388	67348	66092	66137	65768	65695	65282	64492
LUBELSKIE	172001	184725	183970	183489	180590	174967	175418	176869	177330	176416	175966
LUBUSKIE	19978	21194	21117	21026	20504	20093	19912	19777	19855	19817	19740
ŁÓDZKIE	126824	133476	132118	131052	128543	126417	125036	123157	122937	122065	121434
MAŁOPOLSKIE	131023	141117	138930	136992	132085	126650	123446	121419	121259	120874	120915
MAZOWIECKIE	206378	221132	219692	218277	213064	209057	207857	206042	206640	206163	205706
OPOLSKIE	29994	30284	29611	29170	28607	27424	27688	27595	27734	27570	27456
PODKARPACKIE	118357	130414	129034	127332	123672	119775	117517	116016	116590	116376	116326
PODLASKIE	80289	84045	83775	83327	82463	81722	81255	80696	81010	80856	80650
POMORSKIE	38621	40124	39824	39727	38960	37273	37974	38021	38404	38294	38411
ŚLĄSKIE	52253	55768	54625	53915	51783	49533	48509	47646	47483	47187	47075
ŚWIĘTOKRZYSKIE	91322	95980	95078	94045	91621	87989	86912	85526	85280	84834	84614
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	41443	43625	43768	43713	42951	42623	42758	42759	43130	43100	43101
WIELKOPOLSKIE	121667	125194	124290	123837	122353	120546	120686	120490	121116	120840	120341
ZACHODNIOPOMORSKIE	28553	29739	29479	29386	28470	27967	27898	27945	28370	28460	28533
Razem	1387842	1468976	1455760	1444226	1411759	1375693	1366185	1356129	1359287	1354441	1350861

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia: maj 2015 r.

40 J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Płatności bezpośrednie*, [w:] P. Czechowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2011, s. 407; A. Germano, Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. i reżim płatności jednolitej, „Przegląd Prawa Rolnego", 2007, nr 1; T. Kurowska, Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich, [w:] „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. IV; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne, Warszawa, 2006; D. Milanowska, Instrument modulacji w nowym systemie dopłat bezpośrednich, „Studia Iuridica Agraria" 2007, t. VI; S. Prutis, Instrumenty prawne wsparcia rozwoju rolnictwa ze środków UE (w świetle orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku), „Studia Iuridica Agraria" 2007, t. VI; A. Oleszko, „Dziedziczenie" kwot produkcyjnych oraz płatności w rolnictwie, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", Lublin-Polonia, vol. LII/LIII, sectio G, 2005-2006.

41 B. Wieliczko, Mechanizmy oddziaływania funduszy strukturalnych na konkurencyjność polskiego rolnictwa, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 443-457; J. Mikołajczyk, Współczesne funkcje obszarów wiejskich na tle koncepcji multifunkcjonalnego rolnictwa, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 367-384.

Nowością w systemie płatności bezpośrednich jest uwzględnienie w systemie pomocy finansowej ze środków europejskich wdrażania tzw. polityki zazieleniania.[42] Wiąże się ona bezpośrednio ze zwiększeniem roli czynników mających wpływ na wzrost poziomu ochrony środowiska naturalnego w procesie produkcji rolnej. Wprowadzenie polityki zazieleniania znalazło swoje odzwierciedlenie w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym 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.[43] Określa ono odpowiednie obowiązki, które musi spełnić rolnik, aby móc ubiegać sie o jedną z podstawowych form pomocy w postaci płatności bezpośrednich.[44] Regulacje te dotyczą każdego rolnika, który może ubiegać się o taką pomoc. Nieznane są jeszcze efekty wprowadzenia nowych wymagań i ich korelacji z rozdziałem tych środków, w szczególności na obszarach Natura 2000.

Z pomocy pochodzącej z funduszy europejskich przeznaczonych dla rolnictwa korzysta ok. 71% uprawnionych podmiotów.[45] Obecnie akceptacja polityczna, jak również społeczna dla tej pomocy rolnictwu poprzez system dofinansowywania jest duża. Sprzyja temu wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa, również dzięki udziałowi środków europejskich.[46] Wszystkie ugrupowania parlamentarne w różnym stopniu (pięć partii politycznych) popierają dotowanie wskazanych w przepisach europejskich sektorów rolnictwa oraz rynku rolnego.[47] Problemem staje się jednakże spełnienie przez część rolników wymogów stawianych w reformie Wspólnej Polityki Rolnej z 2013 r.[48] Dotyczy to w szczególności praktyk korzystnych dla klimatu.[49] Praktyki te wprowadzone po reformie WPR w 2013 r. stanowią nowe wyzwanie dla polskich rolników, którzy będą musieli w większym stopniu uwzględniać

42 B. Jeżyńska, R. Pastuszko, Pakiet legislacyjny WPR 2014-2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna, Biuro Analiz i Dokumentów, OE – 186, marzec 2012.

43 Dz.U. UE L z 2013 r. Nr 347, poz. 608 z późn. zm.

44 B. Jeżyńska, Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich, „Studia Iuridica Lubliniensia" 2010, nr 13, s. 35-50.

45 http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie

46 P. Cichalewska, S, Brodecki, Wpływ Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 na konkurencyjność polskiego rolnictwa, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 355-365.

47 Główne głosowania w sprawie rolnictwa oraz programy polityczne partii parlamentarnych wskazują na akceptację polityczną podstawowej polityki rolnej. Wyjątkiem jest tutaj jedna z lewicowych partii politycznych, która w dużym stopniu nie akceptuje uprzywilejowania rolnictwa i rolników, dotyczy to m.in. dotowania produkcji, czy odrębnego systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce (http://twojruch.eu/wp-content/uploads/2014/09/plan-zmian.pdf, s. 33).

48 W. Czubak, W. Poczta, A. Sadowski, *W*pływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa, „Wieś i rolnictwo" 2011, nr 4.

49 B. Jeżyńska, R. Pastuszko, Pakiet legislacyjny WPR 2014-2020...,*op.cit.*, Biuro Analiz i Dokumentów, OE – 186, marzec 2012; B. Jeżyńska, Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance..., *op.cit.*, s. 35-50; A. Niewiadomski, Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, „Studia Iuridica Agraria" 2013, t. XI, s. 293-304; E. Tomkiewicz, M. Bocheński, Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014-2020 w kontekście nowych wyzwań, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 239-250.

w procesie produkcji rolnej czynnik ochrony środowiska naturalnego.[50] Społeczna akceptacja dla pomocy dla rolnictwa ze środków europejskich widoczna jest także w innych grupach społecznych niż rolnicy.[51]

Zgodnie z prowadzonymi przez polski rząd badaniami „ze względu na miejsce zamieszkania, największy odsetek nierolników dostrzegających zmiany na lepsze w polskim rolnictwie występuje w regionie południowo-zachodnim (37%). W tym regionie występuje jednak największy odsetek rolników, którzy oceniają zmiany w polskim rolnictwie negatywnie (50%). Największy odsetek rolników dostrzegających zmiany na lepsze odnotowano natomiast w regionie południowym (45%). Odsetek badanych rolników negatywnie oceniających przemiany w polskim rolnictwie spadł w porównaniu z latami poprzednimi (w porównaniu do roku 2013 spadł o 10 punktów procentowych, w porównaniu z rokiem 2010 o 23 punkty procentowe). Wzrósł natomiast odsetek respondentów dostrzegających zmiany na lepsze, co może świadczyć o pozytywnym kierunku zmian w tym zakresie. Największy odsetek rolników dostrzegających zmiany na lepsze w polskim rybactwie ma region południowy (30%). W tym regionie odnotowano również największy odsetek nierolników dostrzegających zmiany na lepsze w tym obszarze (24%). Wyniki badań pokazują, że z roku na rok wzrasta odsetek respondentów oceniających zmiany zachodzące w polskim rybactwie pozytywnie. Natomiast w przypadku odsetka badanych dostrzegających zmiany na gorsze nie występuje wyraźny trend".[52]

Udział pomocy pochodzącej ze środków UE w dochodowości polskich gospodarstw kształtuje się różnie w zależności od wielkości gospodarstwa, specyfikacji produkcji, możliwości uzyskania pomocy. Te czynniki wpływają na strukturę wydatkowych środków, a co za tym idzie na dochodowość gospodarstw. Zgodnie z raportem „Polska wieś i rolnictwo w 2014 r." rolnicy środki pochodzące z płatności bezpośrednich przeznaczają najczęściej na zakup paliwa do produkcji rolnej (24%), zakup nawozów i środków ochrony roślin (38%), zakup maszyn rolniczych (25%), budowa lub remont budynku mieszkalnego (12%).[53]

Na pomocy pochodzącej z funduszy europejskich korzystają przede wszystkim właściciele i posiadacze gospodarstw rolnych małych i średnich.[54] Fundusze te pozwalają zwiększyć im poziom inwestycji, a co za tym idzie osiągnąć większy dochód.[55] Największy udział środków pochodzących z finansowania WPR w docho-

50 B. Jankowski, Oddziaływanie Wspólnej Polityki Rolnej na ochronę środowiska, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 515-525; B. Jeżyńska, Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 251-264.

51 Public opinion in the European Union, Eurobarometr 2014, s. 77-120.

52 Polska wieś i rolnictwo 2014, s. 107.

53 *Ibidem*, s. 29.

54 P. Wojciechowski, Postępowanie dotyczące przyznawania pomocy finansowej w ramach działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 335-354.

55 W. Dzun, Duże gospodarstwa rolne przed i po wejściu do UE, [w:] Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian, Warszawa 2008; B. Karwat-Woźniak, Możliwości rozwojowe chłopskiego rolnictwa

dach rolniczych dotyka gospodarstw, których wielkość ekonomiczna nie przekracza 4 ESU. Obecnie udział tych środków w dochodach rolniczych w tych gospodarstwach to ok. 35%.[56] Gospodarstwa te w znacznej mierze są głównymi beneficjentami pomocy i to ich właściciele oraz posiadacze mogliby najwięcej stracić w przypadku likwidacji obecnego systemu wsparcia dla rolnictwa ze środków europejskich.

Im większe obszarowo gospodarstwo, tym udział środków europejskich w dochodach rolniczych maleje (gospodarstwa 4-8 ESU – 24,6%, 8-16 ESU – 17,8%, 16-40 ESU – 14,3%, 40-100 ESU – 13,2%; powyżej 100 ESU – 7,1%).[57] Zgodnie z danymi rządowymi „43% badanych mieszkańców wsi wskazuje, że sytuacja finansowa ich gospodarstwa domowego jest dobra lub bardzo dobra. Przeciwnego zdania jest 15% respondentów. Odsetek mieszkańców wsi oceniających pozytywnie sytuację materialną wzrósł w porównaniu do wszystkich poprzednich analizowanych okresów".[58] Szacuje się, że zmiany WPR i mniejsze środki pomocowe po 2013 r. mogą obniżyć powyższe wielkości.

Kolejnym problemem praktycznym i ekonomicznym jest likwidacja kwot mlecznych, która dla polskiego rolnictwa oznacza pewną rewolucję.[59] Oznacza przede wszystkim liberalizację rynku mleka w Polsce. Sprzyja również poprawie konkurencyjności pośród producentów mleka, bo o popycie na mleko będzie decydować już jakość, cena produktu, a nie system specjalnych kwot.[60] Obecnie polska branża mleczarska wymaga modernizacji i przyspieszenia jej rozwoju, w celu specjalizacji produkcji mleka. Likwidacja kwot mlecznych może temu sprzyjać.[61] Poszczególni producenci mleka powinni zwiększyć dochodowość swoich gospodarstw w wyniku sprzedaży większej ilości mleka. Będzie to zależne jednakże od skali produkcji, specjalizacji i poziomu nowych inwestycji w ten sektor i poszczególne gospodarstwa.

Wiąże się ona także z dużą reorganizacją rynku mleka w Polsce.[62] Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w jednym z wywiadów prasowych wskazał, że „będzie miało

na przykładzie gospodarstw wysokotowarowych. Raport nr 10, Warszawa 2005; idem, *Gospodarstwa wysokotowarowe w rolnictwie chłopskim. Synteza wyników badań 2005-2009*, Warszawa 2009, s. 27.

56 Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2013 r., Warszawa 2014, s. 138-142; Rolnictwo w 2014 r., Warszawa 2015, s. 32-33.

57 Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2013 r., *op.cit.*, s. 138-142; *Rolnictwo w 2014 r.*, *op.cit.*, s. 32-33.

58 Polska wieś i rolnictwo 2014, s. 41.

59 A. Baer-Nawrocka, E. Kiryluk-Dryjska, Wpływ likwidacji kwot mlecznych na sytuację produkcyjną i ekonomiczną producentów mleka w Unii Europejskiej (wyniki symulacji modelowych), „Wieś i Rolnictwo" 2010, nr 3.

60 P. Szajner, Wpływ likwidacji kwot mlecznych i zmian regulacji rynku mleka na perspektywy rozwoju polskiego mleczarstwa, s. 12; P. Szajner, Ocena wpływu likwidacji kwot mlecznych na konkurencyjność polskiego mleczarstwa w kontekście teorii ekonomii, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego" 2012, nr 12(27), s. 104-112.

61 Stan przygotowania Polski i Unii Europejskiej do zniesienia kwot mlecznych, D. Ogryczak (red.), Warszawa 2014.

62 M. Karolewska, Polskie duże gospodarstwa specjalizujące się w produkcji mleka na tle gospodarstw z wybranych krajów europejskich, „Roczniki Naukowe Rolnictwa" 2006, Seria G, nr 93,1; D. Komorowska, Koncentracja produkcji mleka w Polsce, „Zeszyty Naukowe Ekonomiki Organizacji Gospodarki Żywnościowej" 2006, nr 61.

miejsce szukanie dobrych dostawców i producentów przez duże zakłady przetwórcze, co stanowi duże zagrożenie dla małych zakładów mleczarskich".[63] W wyniku takich zmian, jeżeli małe przetwórnie mleczne szybko nie dostosują swojej oferty do potrzeb rynku, to będą zagrożone wypadnięciem z rynku. Przewiduje się, że likwidacja kwoty mlecznej będzie sprzyjać konsolidacji rynku, w szczególności tworzeniu większych zakładów przetwórczych, które będą w stanie odbierać od rolników wyprodukowane mleko. Likwidacja kwot mlecznych może oznaczać spadek rentowności małych producentów, którzy dzięki temu systemowi mogli mieć jakikolwiek zysk z produkcji mleka.[64]

Należy również zwrócić uwagę, że likwidacji uległ mechanizm kontrolujący rynek mleka i ilości wytwarzane przez poszczególnych producentów. Z punktu widzenia liberalizacji rynku taki fakt należy przyjąć z zadowoleniem, natomiast z punktu widzenia jakości produkcji, należy wzmocnić kontrole odpowiednich służb weterynaryjnych.

Pewnym ubocznym problemem związanym z likwidacją kwot mlecznych może być także wzrost pogłowia bydła mlecznego. Może to spowodować znaczne zmiany na rynku wołowiny poprzez wzrost podaży tych produktów.[65]

Obecnie w Polsce realizowany jest system kontroli przyznawanych środków zgodnie z regulacjami europejskimi. Jedną z podstaw prawnych kontroli jest 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[66] (w szczególności art. 79-90) oraz szczegółowe akty prawne dotyczące różnych możliwych typów kontroli.

W tym zakresie polska agencja płatnicza (w Polsce Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) przeprowadza szereg kontroli, m.in. kontrolę na miejscu, kontrole krzyżowe, kontrole formalne,[67] kontrole *cross-compliance*, kontrole norm i wymogów wzajemnej zgodności, kontrole w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, kontrole płatności bezpośrednich, kontrole siedzib stad.

63 Wywiad z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi dr. Markiem Sawickim http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/kwoty-mleczne-odchodza-do-lamusa-dzis,96,0,1749088.html

64 M. Sznajder, Skutki likwidacji kwot mlecznych dla mleczarstwa polskiego, Opinie i ekspertyzy. Kancelaria Senatu, Warszawa 2010.

65 B. Czyżewski, M. Śmigala, *I*nstytucjonalne przesłanki rozwoju gospodarstw mleczarskich w Polsce, „Journal of Agribusiness and Rural Development" 2012, nr 3(25), s. 81-99.

66 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 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 549 z późn. zm.).

67 P. Wojciechowski, Odpowiedzialność administracyjna i karna beneficjentów pomocy z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 281-306.

Ewentualne wykryte nieprawidłowości są usuwane, a naruszenia przepisów prawa i zasad przyznawania pomocy są karane zgodnie z regulacjami dotyczącymi poszczególnych pomocy. Polska w tym zakresie zwraca zgodnie z regulacjami europejskimi niewłaściwie wydatkowane środki finansowe. Obecnie istnieją pewne szczegółowe problemy dotyczące systemu kontroli wydatkowania środków pomocowych pochodzących z funduszy europejskich przeznaczonych na rolnictwo.[68] Nie mają one jednak charakteru generalnego i większość wydatkowanych środków w ramach funduszy europejskich odbywa się poprawnie.

Ponadto przyznawanie środków, które odbywa się w drodze umów, kontrolowane jest w drodze postępowania cywilnoprawnego.[69] Nadzór nad wykonaniem tych umów sprawują nie tylko ich strony, ale także sądy powszechne w Polsce.

Wnioski o finansowanie pomocy składane są przez specjalny system teleinformatyczny polskiej agencji płatniczej[70] – Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Pozwala to na szybsze publikowanie listy osób, które otrzymały pomoc.[71] Po uzyskaniu pomocy listy beneficjentów publikowane są w specjalnej bazie on-line beneficjentów pomocy Wspólnej Polityki Rolnej.[72] Taki sposób publikacji o beneficjentach ułatwia transparentność i jawność całego procesu przyznawania pomocy. Zakres udostępnianych danych określają 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[73] oraz rozporządzenie Komisji (UE) nr 908/2014 z dnia 6 sierpnia 2014 r. ustanawiające zasady dotyczące stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, przepisów dotyczących kontroli, zabezpieczeń i przejrzystości.[74]

Polska agencja płatnicza (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) publikuje sprawozdania o zakresie udzielonej pomocy (wysokości wnioskowanych kwot oraz wysokości udzielonej pomocy) oraz o liczbie wnioskodawców i benefi-

68 A. Niewiadomska, A. Niewiadomski, Structural Funds of Polish Agriculture, „World Academy of Science, Engineering and Technology" 2012, issue 71, s. 1804-1810.

69 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. 265-280.

70 A. Niewiadomski, P. Wojciechowski, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red)., Warszawa 2011, s. 419 i nast.

71 W. Czubak, A. Sadowski, Dostępność informacji oraz czynniki utrudniające ubieganie się o dopłaty bezpośrednie, „Wieś i Rolnictwo" 2010, nr 3.

72 http://beneficjenciwpr.minrol.gov.pl/

73 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 (Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 549).

74 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 908/2014 z dnia 6 sierpnia 2014 r. ustanawiające zasady dotyczące stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, przepisów dotyczących kontroli, zabezpieczeń i przejrzystości (Dz.Urz. UE L 255 z dnia 28 sierpnia 2014 r., s. 59).

cjentów. Szczegółowo przekazywane są dane dotyczące informacji o beneficjentach pomocy z uwzględnieniem wielu kryteriów, m.in.: wielkości gospodarstwa, rodzaju produkcji, wielkości ekonomicznej gospodarstwa, struktury gospodarstwa.[75] Ponadto w systemach konkursowych publikowane są listy rankingowe wnioskodawców.

Zasygnalizowane powyżej problemy prawne związane z funkcjonowaniem nowych aktów prawnych pozwalają wskazać na konieczność lepszej koordynacji podejmowanych zamierzeń legislacyjnych, przede wszystkim w zakresie dostosowania tempa wydawania aktów prawnych do prowadzonych naborów wniosków na kolejne działania pomocowe.

W tym zakresie na uwagę zasługuje nowe podejście do polityki płatności bezpośrednich, w której uwzględnia się politykę „zazieleniania". Powstaje pytanie, czy ta słuszna idea dbania o środowisko naturalne przekona rolników do korzystania z pomocy z funduszy europejskich w zamian ze pewną reorganizację części swojej produkcji rolnej. Współczesny system zachęt dla rolników może okazać się niewystarczający.

75 J. Stoksik, Wybrane zagadnienia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 424-442.

THE COMMON AGRICULTURAL POLICY AFTER 2013.
– FEATURED LEGAL PROBLEMS

Keywords: Common Agricultural Policy, financing instruments, Community budget

Reform of the Common Agricultural Policy introduced from 2013 shows the new financial perspectives for agriculture sustainable agriculture preferring to operate in accordance with the principles of nature conservation. To that end, the CAP financing instruments created many new requirements and incentives for farmers. Some of the existing mechanisms have been modified and adapted to the new objectives of the CAP and the possibility of the Community budget. Below are presented the most important legal issues in terms of implementation and application of the new provisions concerning the financing of the CAP.

Bibliografia:

A. Baer-Nawrocka, E. Kiryluk-Dryjska, Wpływ likwidacji kwot mlecznych na sytuację produkcyjną i ekonomiczną producentów mleka w Unii Europejskiej (wyniki symulacji modelowych), „Wieś i Rolnictwo" 2010, nr 3.

J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, Płatności bezpośrednie, [w:] P. Czechowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2011.

Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2013 r., Warszawa 2014.

P. Cichalewska, S. Brodecki, Wpływ Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 na konkurencyjność polskiego rolnictwa, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

P. Czechowski, A. Niewiadomski, Obszary wiejskie a planowanie przestrzenne, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

P. Czechowski, A. Niewiadomski, Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

W Czubak, W. Poczta, A. Sadowski, Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa, „Wieś i Rolnictwo" 2011, nr 4.

W Czubak, A. Sadowski, Dostępność informacji oraz czynniki utrudniające ubieganie się o dopłaty bezpośrednie, „Wieś i Rolnictwo" 2010, nr 3.

B. Czyżewski, M. Śmigala, Instytucjonalne przesłanki rozwoju gospodarstw mleczarskich w Polsce, „Journal of Agribusiness and Rural Development" 2012, nr 3(25).

W. Dzun, Duże gospodarstwa rolne przed i po wejściu do UE, [w:] Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian, Warszawa 2008.

A. Germano, Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. i reżim płatności jednolitej, „Przegląd Prawa Rolnego" 2007, nr 1.

Gospodarstwa rolne na tle gospodarstw Unii Europejskiej – wpływ WPR, W. Poczta (red.), Warszawa 2013.

B. Jankowski, Oddziaływanie Wspólnej Polityki Rolnej na ochronę środowiska, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

B. Jeżyńska, R. Pastuszko, Pakiet legislacyjny WPR 2014-2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna, Biuro Analiz i Dokumentów, OE – 186, marzec 2012.

B. Jeżyńska, Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

B. Jeżyńska, Znaczenie i funkcje zasady *cross-compliance* w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich, „Studia Iuridica Lubliniensia" 2010, nr 13.

W. Józwiak, W. Michna, Z. Mirkowska, Procesy zachodzące w polskim rolnictwie w latach 1990-2010 i pożądana wizja rolnictwa w 2020 roku – zagadnienia wybrane, Warszawa 2011.

A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne, Warszawa 2006.

A. Jurcewicz, Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red)., Warszawa 2011.

M. Karolewska, Polskie duże gospodarstwa specjalizujące się w produkcji mleka na tle gospodarstw z wybranych krajów europejskich, „Roczniki Naukowe Rolnictwa" 2006, Seria G, nr 93,1.

B. Karwat-Woźniak, Możliwości rozwojowe chłopskiego rolnictwa na przykładzie gospodarstw wysokotowarowych. Raport nr 10, Warszawa 2005.

B. Klepacki, Wykształcenie jako czynnik różnicujący zasoby, organizację i wyniki ekonomiczne gospodarstw rolniczych, 2005.

D. Komorowska, Koncentracja produkcji mleka w Polsce, [w:] „Zeszyty Naukowe Ekonomiki Organizacji Gospodarki Żywnościowej", 2006, nr 61.

M.A Król, Model doradztwa rolniczego w Polsce na tle rozwiązań przyjętych w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej, Warszawa 2013.

T. Kurowska, Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. IV.

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.

J. Mikołajczyk, Współczesne funkcje obszarów wiejskich na tle koncepcji multifunkcjonalnego rolnictwa, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

D. Milanowska, Instrument modulacji w nowym systemie dopłat bezpośrednich, „Studia Iuridica Agraria" 2007, t. VI.

A. Niewiadomska, A. Niewiadomski A., Structural Funds of Polish Agriculture, „World Academy of Science, Engineering and Technology" 2012, issue 71.

A. Niewiadomski, Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, „Studia Iuridica Agraria" 2013, t. XI.

A. Niewiadomski, P. Wojciechowski, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011.

A.Z. Nowak, A. Niewiadomska, Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

A. Oleszko, „Dziedziczenie" kwot produkcyjnych oraz płatności w rolnictwie, [w:] „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", Lublin-Polonia, vol. LII/LIII, sectio G, 2005-2006.

W. Poczta, Change in agriculture with particular focus on structural transformations [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska, Rural Poland 2012 Rural Development Report, Warszawa 2012.

W. Poczta, Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku – wizja zmian, [w:] red. A. Czyżewski, W. Poczta, Projekty inwestycyjne w agrobiznesie a zasady Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku, Poznań 2011.

Polska wieś i rolnictwo 2014.

S. Prutis, Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich, „Studia Iuridica Agraria" 2009, t. VII.

S. Prutis, Instrumenty prawne wsparcia rozwoju rolnictwa ze środków UE (w świetle orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku), „Studia Iuridica Agraria" 2007, t. VI.

Rolnictwo w 2014 r., Warszawa 2015.

Stan przygotowania Polski i Unii Europejskiej do zniesienia kwot mlecznych, red. D. Ogryczak, Warszawa 2014.

J. Stoksik, Wybrane zagadnienia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

P. Szajner, Ocena wpływu likwidacji kwot mlecznych na konkurencyjność polskiego mleczarstwa w kontekście teorii ekonomii, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego", 2012, nr 12(27).

P. Szajner, Wpływ likwidacji kwot mlecznych i zmian regulacji rynku mleka na perspektywy rozwoju polskiego mleczarstwa, IERiGŻ.

M. Sznajder, Skutki likwidacji kwot mlecznych dla mleczarstwa polskiego, Opinie i ekspertyzy. Kancelaria Senatu, Warszawa 2010.

E. Tomkiewicz, Bocheński M., Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014-2020 w kontekście nowych wyzwań, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

B. Wieliczko, Mechanizmy oddziaływania funduszy strukturalnych na konkurencyjność polskiego rolnictwa, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

J. Wilkin, Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska, [w:] „Wieś i Rolnictwo", 2009, nr 4.

P. Wojciechowski, Odpowiedzialność administracyjna i karna beneficjentów pomocy z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

P. Wojciechowski, Postępowanie dotyczące przyznawania pomocy finansowej w ramach działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

Aneta Suchoń[1]

Grupy i organizacje producentów rolnych wobec wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej 2014-2020

Do rozwoju rolnictwa niezbędna jest współpraca producentów rolnych na różnych etapach prowadzonej przez nich działalności rolniczej: począwszy od zakupu środków produkcji, poprzez korzystanie z maszyn rolniczych, przechowywanie i sprzedaż produktów rolnych, aż po doradztwo i przetwórstwo. Wspólne działanie producentów rolnych pozwala na obniżenie kosztów produkcji rolniczej, uzyskanie wyższych kwot za produkty rolne i realizację zadań, założeń i celów Wspólnej Polityki Rolnej. Te ostatnie określone zostały w Traktacie Rzymskim jako m.in.: zapewnienie odpowiedniego poziomu życia osób pracujących w rolnictwie, stabilizacja rynków czy zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw.[2] Po dokonaniu Przeglądu Wspólnej Polityki Rolnej (ang. *Health Check*) dołączono do listy celów WPR nowe wyzwania, obejmujące: zmiany klimatyczne, energię odnawialną, gospodarkę wodną, różnorodność biologiczną, działania towarzyszące w sektorze mleczarskim, innowacyjność w zakresie czterech pierwszych wyzwań.[3] Obecnie, w związku z reformą rynku mleka i kwotowania od kwietnia 2015 r., nie ulega wątpliwości, że poprawa trudnej sytuacji w tej branży, związanej ze spadającymi cenami mleka, stanowi jedno z aktualnych wyznań WPR.[4]

Unia Europejska zdaje sobie sprawę z pozytywnego wpływu zrzeszania się producentów rolnych na ich sytuację finansową i rozwój rolnictwa. Z tego względu wspólne działanie rolników zyskuje w przepisach unijnych coraz większe znaczenie. Przykładem są choćby środki finansowe kierowane do grup producentów

1 Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.

2 A. Jurcewicz, P. Popardowski, J. Zięba, Prawne podstawy wspólnej polityki rolnej, [w:] Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, A. Jurcewicz (red.), Warszawa 2010, s. 14-15, A. Jurcewicz, Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane, Warszawa 2012.

3 J. T. Krzyżanowski, Od *Health Check* do perspektywy finansowej 2013-2020, „Journal of Agribusiness and Rural Develoment" 2013, nr 4, s. 115-136.

4 Polska jest jednym z wiodących producentów mleka – na unijnym rynku zajmuje czwarte miejsce po Niemczech, Francji i Wielkiej Brytanii. Co więcej, Unia Europejska jest największym producentem tego surowca na świecie. Sektor mleczarski jest zatem dla europejskiej gospodarki bardzo istotny. A. Bugała, W 2011 roku UE wciąż pozostawała największym producentem mleka na świecie [online]. Dostępny w Internecie: <http://ksow.pl/rynki-rolne/news/entry/3920-w-2011-roku-ue-wciaz-pozostawala-najwiekszym.html/> (data dostępu: 01.07.2015 r.).

rolnych w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006,[5] 2007-2013.[6] W rejestrach prowadzonych przez marszałków województw na dzień 31 grudnia 2014 r. wpisanych było 1 351 grup producentów rolnych, z czego 65% prowadziło działalność jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, 31% – w formie spółdzielni, 3% – jako zrzeszenia, a 1% – stowarzyszenia.[7] Jak zakłada MRiRW, do roku 2020 ma powstać około 2 tys. nowych podmiotów.[8] W naszym kraju działają także wstępnie uznane grupy producentów rolnych i uznane organizacje producentów owoców i warzyw (obecnie – 122 grupy uznane wstępnie i 187 uznanych organizacji producentów owoców i warzyw). Ich szacowany udział w rynku owoców i warzyw wynosi ok. 26%.[9]

W krajach Europy Zachodniej, na przykład we Francji czy Włoszech, najczęściej to spółdzielnie rolnicze wspierają swoich członków, czyli producentów rolnych prowadzących gospodarstwo rolne, w realizacji celów i zadań, a także nowych wyznań WPR.[10] Również w Polsce niektóre grupy czy organizacje producentów rolnych wybierają formę spółdzielni, która odpowiada instytucji na przykład francuskiej spółdzielni rolniczej[11] czy włoskiego przedsiębiorcy rolnego (którym jest także spółdzielnia rolnicza).[12]

5 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 października 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie grup producentów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz.U. z 2004 Nr 238, poz. 2391.

6 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych" i objęcia PROW na lata 2007-2013, Dz.U. Nr 81, poz. 550 ze zm.

7 Dostępny w Internecie: <http://ksow.pl/grupy-producentow-rolnych/warto-wiedziec.html> (data dostępu: 01.02.2015 r.).

8 Dostępny w Internecie: <http://minrol.gov.pl> (data dostępu: 01.02.2015 r).

9 Dane za: W. Boguta, Rynek owoców i warzyw – integracja w łańcuchu żywności i partnerstwa, referat wygłoszony w dniu 7 października 2015 r. podczas konferencji w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi pod tytułem „Środki wsparcia dla organizacji producentów w ramach nowej wspólnej polityki rolnej: Możliwości spółdzielni rolniczych".

10 W państwach Unii Europejskiej funkcjonuje około 22 tys. spółdzielni rolniczych, a ich całkowity obrót przekracza 347 miliardów euro. Mają one ponad 50% udziału w dostawach środków do produkcji rolniczej, a w skupie, przetwórstwie i marketingu produktów rolnych – ponad 60%. Zob. szerzej: COGECA, Development of Agricultural Cooperatives in the EU, Brussels 2014, s. 6 i n. Zob. też COGECA, Agricultural Cooperatives in Europa, Main Issues and Trends, Brussels 2010, s. 5 i n.; W. Boguta, Z. Gumowski, K. Lachowski, Organizacja mazowieckiego rynku rolnego poprzez tworzenie grup producentów rolnych na bazie prawa spółdzielczego, Warszawa 2007, s. 27.

11 Według R. 521-1 Code Rural zadaniem spółdzielni rolniczych określonym w ich statutach jest wykonywanie jednego lub wielu rodzajów działalności, np. zapewnianie lub ułatwianie produkcji, sprzedaż, w szczególności na eksport, produktów rolnych i leśnych pochodzących z gospodarstw członków spółdzielni bezpośrednio po ich zebraniu bądź po przechowywaniu, opakowaniu lub przetworzeniu; zapewnianie i dostarczanie swoim spółdzielcom produktów, urządzeń, narzędzi i zwierząt niezbędnych do prowadzenia działalności, usług niezbędnych w ich gospodarstwach, zwłaszcza przez udostępnianie im sprzętu, maszyn rolniczych, środków utrzymywania i naprawy, prowadzenie na rzecz członków spółdzielni innych działań i prac właściwych dla zawodów rolniczych. Spółdzielni rolniczych dotyczy Rozdział III francuskiego *Code rural et de la pêche maritime* (Kodeksu Rolnego i rybołówstwa, zwanego *Code Rural* albo Kodeksem rolnym): „Les sociétés coopératives Agricole". Zob. np. Code rural et de la pêche maritime, code forestier, commenté, La Rochelle 2014.

12 Art. 1 ust. 2 Dekretu z mocą ustawy z dnia 18 maja 2001 r. nr 228 (GU n.137 del 15-6-2001 – Suppl. Ordinario n. 149) stanowi, że: „uznaje się za przedsiębiorców rolnych spółdzielnie rolnicze utworzone przez przedsiębiorców rolnych i ich konsorcja, jeżeli do wykonywania działalności, o której mowa w art. 2135 wł. k.c., wykorzystują w przeważającej mierze produkty członków".

Artykuł stanowi próbę dokonania oceny przepisów prawnych regulujących organizację i funkcjonowanie grup i organizacji producentów rolnych w Polsce wobec nowych wyzwań wynikających ze Wspólnej Polityki Rolnej. Zagadnienie to jest szczególnie istotne z uwagi na zmiany wprowadzone ustawą z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz 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,[13] oraz ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz niektórych innych ustaw.[14]

1. Główne cele WPR w latach 2014-2020. Zrzeszanie się rolników w prawie unijnym

Wspólna Polityka Rolna w latach 2014-2020 koncentruje się wokół trzech celów. Pierwszym z nich jest efektywna produkcja żywności, czyli zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, poprawa zdolności produkcyjnej rolnictwa unijnego i jego konkurencyjności oraz zwiększenie dochodów rolników. Po drugie, planuje się prace nad zrównoważonym zarządzaniem zasobami naturalnymi, czyli wspieranie działalności rolniczej prowadzonej metodami przyjaznymi środowisku, zabezpieczanie dostarczania środowiskowych dóbr publicznych, promowanie ekologicznego wzrostu poprzez innowacje, kontynuację działań mających na celu łagodzenie skutków zmiany klimatu. Wreszcie po trzecie, celem WPR jest zrównoważony rozwój terytorialny, czyli wspieranie zatrudnienia na terenach wiejskich, zachowanie sfery społecznej obszarów wiejskich i promowanie dywersyfikacji jako środek zapewnienia wykorzystania potencjału przez podmioty lokalne.[15] Nie ulega wątpliwości, że zrzeszanie się producentów rolnych może przyczynić się do realizacji większości tych celów.

Regulacje prawne dotyczące grup producentów rolnych występują w ustawodawstwie unijnym od dawna. Już II Plan Mansholta podkreślał, że konieczne jest opracowanie przepisów o związkach producentów. Miały one zyskać istotne kompetencje odnośnie do ustalania rozmiaru produkcji poszczególnych płodów rolnych, cen gwarantowanych czy pertraktacji z przetwórcami.[16] W kontekście normatywnych podstaw działania grup i zrzeszeń warto wspomnieć o Rozporządzeniu Rady

13 Ustawa została uchwalona przez Sejm w dniu 11 września 2015 r. i dnia 5 października przekazana do podpisu do Prezydenta.

14 Dz.U. z 2015 r., poz. 1419.

15 Zob. szerzej: np. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 13.02.2012 [online]. Dostępny w Internecie: <http://eur-lex.europa.eu> (data dostępu: 01.02.2012 r.) oraz akty prawne dotyczące WPR na lata 2014-2020 [online]. Dostępny w Internecie: <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm> (data dostępu: 01.07.2015 r.).

16 A. Lichorowicz, Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Kraków 1996, s. 34 i n.

(EWG) nr 1360/78 z dnia 19 czerwca 1978 r. w sprawie grup producentów i ich zrzeszeń.[17] Jak podkreśla się w literaturze, jego zakres był ograniczony do niewielkiego obszaru regionów z deficytem strukturalnym.[18] Rozporządzenie to zostało następnie zastąpione przez Rozporządzenie (EC) nr 952/97 z dnia 20 maja 1997 r. o grupach producentów i ich związkach,[19] które z kolei uchyliło Rozporządzenie (EC) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia.[20] Kolejne Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1857/2006 z dnia 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 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001[21] wskazywało, że „grupa producentów" oznacza taką grupę, która jest tworzona w celu wspólnego przystosowywania, w ramach celów wspólnej organizacji rynków, produkcji i wydajności, członków grupy do warunków rynkowych, w szczególności poprzez koncentrację dostaw.

Należy także dodać, że Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 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[22] już w preambule stanowi, że grupy i organizacje producentów pomagają rolnikom wspólnie stawiać czoła wyzwaniom związanym z rosnącą konkurencją i konsolidacją rynków niższego szczebla w odniesieniu do wprowadzania ich produktów do obrotu, w tym na rynki lokalne. Z tego względu, zdaniem ustawodawcy unijnego, należy zachęcać do tworzenia grup i organizacji producentów. Państwa członkowskie mają możliwość nadawania priorytetu grupom i organizacjom producentów produktów wysokiej jakości, objętych działaniem dotyczącym systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych przewidzianym w tym rozporządzeniu.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 702/2014 z 25 czerwca 2014 r. uznające 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 w art. 2 pkt 43) podaje, że „grupa i organizacja producentów" oznacza grupę lub organizację utworzoną w celu:

a) dostosowania do wymogów rynkowych procesu produkcyjnego i produkcji producentów, którzy są członkami takiej grupy bądź organizacji; lub

17 Dz.Urz. WE L 166, z dnia 26 czerwca 1978 r., s. 1.
18 R. Mögele, F. Erlbacher, Single Common Market Organisation, München 2011, s. 533 i n. oraz literatura tam podana.
19 Dz.Urz. WE L 142, z dnia 2 czerwca 1997 r., s. 30.
20 Dz.Urz. UE L 160, z dnia 26 czerwca 1999 r., s. 80.
21 Dz.Urz. UE L 358, z dnia 16 grudnia 2006 r., s. 3.
22 Dz.Urz. UE L 347, z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 487.

b) wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostaw do odbiorców hurtowych; lub

c) ustanowienia wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności; lub

d) innych działań, które mogą być przeprowadzane przez grupy lub organizacje producentów, takich jak: rozwijanie umiejętności biznesowych i marketingowych oraz organizowanie i ułatwianie procesów wprowadzania innowacji.

Ustawodawca, wymieniając w tym przepisie katalog celów tych zrzeszeń, użył łącznika „lub", co oznacza, że aby uznać daną grupę za spełniającą definicję ustawową wystarczy, że podejmuje ona działania tylko w jednym z punktów od a) do d).

Z kolei 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[23] już w preambule wskazuje, że organizacje producentów i ich zrzeszenia mogą pełnić użyteczną rolę w koncentracji podaży, poprawie wprowadzania do obrotu, planowania i dostosowywania produkcji do popytu, optymalizacji kosztów produkcji i stabilizowaniu cen producenta, prowadzeniu badań, promowaniu najlepszych praktyk i oferowaniu pomocy technicznej, gospodarowaniu produktami ubocznymi i zarządzaniu narzędziami zarządzania ryzykiem dostępnymi dla ich członków, przyczyniając się tym samym do wzmocnienia pozycji producentów w łańcuchu dostaw żywności (pkt 131).

Artykuł 152 Rozporządzenia 1308/2013 stanowi natomiast, że państwa członkowskie mogą na wniosek uznawać te organizacje producentów, które dążą do co najmniej jednego spośród następujących celów: zapewnienie planowania i dostosowywania produkcji do popytu, w szczególności w odniesieniu do jakości i ilości; koncentracja dostaw i umieszczanie na rynku produktów wytwarzanych przez ich członków, w tym sprzedaż bezpośrednia; optymalizacja kosztów produkcji i zysków z inwestycji służących utrzymywaniu standardów dotyczących ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt oraz stabilizowanie cen producentów; promowanie i udzielanie pomocy technicznej w zakresie stosowania przyjaznych dla środowiska metod uprawy i technik produkcji oraz odpowiedzialnych praktyk i technik w odniesieniu do dobrostanu zwierząt.

23 Dz.Urz. UE L 347, z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 671, zwane dalej Rozporządzeniem unijnym nr 1308/2013.

2. Grupy producentów rolnych

Według ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw[24] grupy producentów rolnych powołane są w celu dostosowania produkcji rolnej do warunków rynkowych, poprawy efektywności gospodarowania, planowania produkcji ze szczególnym uwzględnieniem jej ilości i jakości, koncentracji podaży oraz organizowania sprzedaży produktów rolnych, a także ochrony środowiska naturalnego. Cel grup producentów rolnych jest ściśle związany z działalnością rolniczą jej członków. Przejmują one od producentów rolnych prowadzących działalność rolniczą część obowiązków związanych na przykład ze sprzedażą produktów rolnych, komercjalizacją, wykonywaniem niektórych usług agrotechnicznych czy zakupem środków produkcji. Założyć grupę może tylko osoba prawna, czyli z reguły spółka z o.o. albo spółdzielnia. Na marginesie warto dodać, że forma organizacyjna spółdzielczej grupy producentów rolnych stanowi spółdzielnię *sensu stricto* – z uwagi na związek, jaki powinien zachodzić pomiędzy działalnością przedsiębiorstwa „spółdzielnia" a zarobkową działalnością spółdzielcy.[25] Spółdzielnia ma tutaj charakter pomocniczy – powinna wspierać członków w sposób bezpośredni.[26] Spółdzielcze grupy producentów rolnych odpowiadają tej charakterystyce, gdyż takie podmioty funkcjonują tylko dzięki gospodarstwom członków. Nie dążą one, co do zasady, do maksymalizacji zysku, a ten wypracowany przeznaczają z reguły na dalszy rozwój. Natomiast członkowie grupy zmierzają zazwyczaj do zwiększenia swoich dochodów – chociażby przez uzyskanie wyższej ceny za produkty rolne wysokiej jakości.

Mimo że grupa producentów rolnych funkcjonuje wyłącznie dzięki gospodarstwom rolnym członków i dla nich, niezależnie od formy prawnej, prowadzi działalność klasyfikowaną (zgodnie z PKD) najczęściej jako pozarolnicza działalność gospodarcza. Można spotkać się ze stwierdzeniem, że stanowi ona przedłużenie gospodarstwa rolnego, co potwierdzają niektóre regulacje traktujące grupę tak jak producenta rolnego. Przykładowo: w świetle art. 613 § 4 k.c. przez producenta rolnego rozumie się również grupę producentów rolnych lub ich związek. Grupa, zawierając umowę kontraktacji, mimo że co do zasady nie posiada gruntów, zobowiązuje się wytwarzać i dostarczać kontraktującemu oznaczoną ilość produktów rolnych określonego rodzaju, a kontraktujący zobowiązuje się te produkty odebrać w terminie umówionym, zapłacić cenę oraz spełnić określone świadczenia dodatkowe, jeżeli

24 Dz.U. z 2000 Nr 88, poz. 983 ze zm., zwana dalej ustawą o grupach producentów rolnych. Warto także dodać, że polskie rozwiązania legislacyjne w zakresie tworzenia grup producentów rolnych były konstruowane z wykorzystaniem regulacji obowiązujących w prawie niemieckim – zwłaszcza niemieckiej ustawy z dnia 16 maja 1969 r. o dostosowaniu produkcji rolnej do wymogów rynku (tzw. ustawa o strukturze rynku). Ten akt prawny wyprzedzał zatem unijne wspólne rozwiązania normatywne dotyczące grup producentów rolnych, a szczególnie form ich wspierania. Zob. szerzej: https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12272604/12290427/12290428/dokument177103.pdf (data dostępu: 01.10.2015 r.).

25 Zob. np. P. Zakrzewski, Cel spółdzielni, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2005, nr 1, s. 69.

26 P. Zakrzewski, Cel…, *op. cit.*, s. 72.

umowa lub przepisy szczególne to przewidują.[27] To właśnie dzięki umowom członkowskim i wynikającemu z nich obowiązkowi wytworzenia oraz dostarczenia do grupy produktów rolnych o określonych parametrach spółdzielnia grup producentów rolnych może wywiązać się z postanowień zawartych w umowie kontraktacji czy sprzedaży.[28] Można zatem uznać, że ustawodawca, nowelizując kodeks cywilny, potwierdził, że grupa funkcjonuje tylko dzięki gospodarstwom rolnym i dla nich, przejmując część obowiązków związanych z działalnością rolniczą. Warto przytoczyć także konkluzję Sądu Apelacyjnego w Gdańsku, który w wyroku z dnia 12 lutego 2013 r.[29] orzekł, że przedmiotem kontraktacji nie jest dostawa skądkolwiek pochodzącego produktu *in genere*, lecz wyprodukowanie w gospodarstwie producenta rolnego produktu i jego dostarczenie. Własna produkcja jest istotnym elementem umowy kontraktacji. Zatem w przypadku umowy kontraktacji zawieranej przez grupy producentów rolnych jej przedmiotem są produkty rolne wyprodukowane właśnie w gospodarstwach rolnych członków.

Nowelizacja ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz 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, która wejdzie w życie prawdopodobnie w grudniu, zmodyfikuje cele działania grup producentów rolnych. Wskazane w ustawie podmioty, czyli producenci rolni prowadzący gospodarstwo rolne czy dział specjalny produkcji rolnej, w myśl nowelizacji mogą organizować się w grupy producentów rolnych w celu dostosowania produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych, wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych, ustanowienia wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności produktów rolnych, rozwijania umiejętności biznesowych, marketingowych oraz organizowania i ułatwiania procesów wprowadzania innowacji, a także ochrony środowiska naturalnego. Uszczegółowiony zatem został zakres działania podmiotów na różnych etapach prowadzonej przez członków działalności rolniczej, a także zaakcentowana została jej innowacyjność. W uzasadnieniu do projektu podkreślono, że „zmiana brzmienia przepisu art. 2 obowiązującej ustawy zaproponowana w art. 1 pkt 1 projektu ustawy ma na celu dookreślenie katalogu celów, dla których mogą tworzyć się grupy producentów rolnych, i uwzględnienie w nim także celów określonych w art. 27 rozporządzenia nr 1305/2013, ze względu na realizację których grupy producentów rolnych miałyby

27 Na temat umowy kontraktacji zob. zwłaszcza: A. Stelmachowski, Kontrakcja, [w:] Prawo zobowiązań – część szczegółowa System Prawa Prywatnego, t. VII, J. Rajski (red.), Warszawa 2004 i literatura tam podana.

28 A. Suchoń, Z prawnej problematyki zakładania i prowadzenia działalności przez spółdzielcze grupy producentów rolnych, „Przegląd Prawa Rolnego" 2012, nr 2, s. 221-242.

29 V ACa 1043/12, LEX nr 1313249.

możliwość otrzymania wsparcia finansowego ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich".[30]

Obecnie obowiązująca ustawa o grupach producentów rolnych umożliwia tworzenie grup producentów rolnych także na bazie już funkcjonujących spółdzielni. Artykuł 3a ustawy stanowi, że spółdzielnia może również prowadzić działalność jako grupa, jeżeli: w jej skład wchodzi co najmniej pięciu producentów jednego produktu lub grupy produktów, którzy spełniają wymagania określone w art. 2 ustawy o grupach producentów rolnych i spełnia inne wymagania określone we wspomnianym akcie prawnym. Ustawa nie wymaga, aby wszyscy członkowie spółdzielni spełniali kryteria określone w ustawie. Takie brzmienie przepisu pozwoliło na stworzenie grup przez spółdzielnie kółek rolniczych czy spółdzielnie „Samopomoc Chłopska". Niemniej nowelizacja ustawy o grupach producentów rolnych z dnia 11 września 2015 r. zmienia art. 3a w ten sposób, że wszyscy wchodzący w jej skład producenci jednego produktu lub grupy produktów mają spełniać wymagania określone w art. 2. Modyfikacja jest zatem istotna i na proces tworzenia grup przez istniejące spółdzielnie wpłynie negatywnie.

Nowelizacja ta wprowadza istotne zmiany również w zakresie rejestracji grup producentów rolnych, którą dotąd przeprowadzały urzędy marszałkowskie. Po wejściu w życie ustawy organem za to odpowiedzialnym będzie dyrektor oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego właściwy ze względu na siedzibę grupy. Wydaje on decyzję o: uznaniu grupy, jeżeli spełnia ona warunki określone w ustawie, oraz zatwierdzeniu planu biznesowego, jeżeli są spełnione wymagania określone w przepisach, i dokonuje wpisu grupy do rejestru grup. Zgodnie z nowelizacją podczas rejestracji należy przedstawić m.in. plan biznesowy grupy w zakresie realizacji celów określonych w art. 2 ustawy o grupach producentów rolnych, zgodny z aktem założycielskim, sporządzony na co najmniej 5 lat, na formularzu opracowanym przez Agencję, czy oświadczenia członków grupy o prowadzeniu w dniu składania wniosku gospodarstwa rolnego lub działu specjalnego produkcji rolnej w zakresie produkcji produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została utworzona.

W nowym okresie finansowania rozporządzenie unijne 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 przewiduje kontynuację pomocy dla nowych grup. Nowością jest objęcie wsparciem organizacji producentów rolnych (program Tworzenie grup i organizacji pro-

30 Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, oraz 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, druk sejmowy nr 3836.

ducentów). Będzie ono przyznawane na podstawie planu biznesowego w postaci zryczałtowanej pomocy w formie rocznych rat przez okres nie dłuższy niż pięć lat, następujący po dacie, w której grupa lub organizacja producentów została uznana. Raty są degresywne, a oblicza się je na podstawie rocznej sprzedanej produkcji grupy lub organizacji. Państwa członkowskie wypłacają ostatnią ratę dopiero po potwierdzeniu prawidłowej realizacji planu biznesowego. Co więcej, weryfikują one, czy cele określone w planie biznesowym zostały osiągnięte w ciągu pięciu lat po uznaniu grupy lub organizacji producentów.

PROW 2014-2020[31] przewiduje preferencje w przyznawaniu pomocy grupom i organizacjom producentów, które zorganizowane są w formie spółdzielni zrzeszających jak największą liczbę członków, przykładowo w następujących kategoriach: produkty wysokiej jakości objęte art. 16 Rozporządzenia EFRROW, w szczególności rolnictwa ekologicznego; świnie żywe, prosięta, warchlaki, mięso wieprzowe: świeże, chłodzone, mrożone; bydło żywe: owce lub kozy żywe, zwierzęta rzeźne lub hodowlane, miód naturalny. Takie postanowienia należy ocenić bardzo pozytywnie. Pomoc ma mieć formę ryczałtu w pierwszych pięciu latach funkcjonowania od dnia rejestracji/uznania. Łączna kwota pomocy ograniczona została do 500 000 euro.

Dyskusyjna jest kwestia ograniczenia członkostwa w grupie korzystającej ze środków finansowych tylko i wyłącznie do osób fizycznych. Z jednej strony jest to zasadne z uwagi na przykłady tworzenia sztucznych podmiotów spółek z o.o. tylko w celu spełnienia wymogu pięciu podmiotów powołujących grupę. Z drugiej jednak strony takie ograniczenie jest krzywdzące na przykład w stosunku do rolniczych spółdzielni produkcyjnych, które tworzyły grupy producentów rolnych z rolnikami czy innymi RSP. Według wytycznych Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014-2020[32] pomoc przyznawana grupom lub organizacjom producentów w celu pokrycia kosztów niezwiązanych z rozpoczęciem działalności, takich jak koszty inwestycji lub działalności promocyjnej, będzie poddawana ocenie zgodnie z przepisami regulującymi przyznawanie tego rodzaju pomocy. Przeznaczanie środków na koszty inwestycyjne wydaje się niezmiernie istotne, a uznanie ich przez Komisję za priorytetowe wydawałoby się zasadne. Grupy producentów rolnych będą mogły korzystać z programu, inwestując w przetwórstwo, marketing i rozwój produktów rolnych. Według zapisów PROW 2014-2020 poddziałanie Pomoc na inwestycje w przetwórstwo/marketing i rozwój produktów rolnych (Przetwórstwo i marketing produktów rolnych)[33] adresowane jest do mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw działających m.in. w sektorze przetwórstwa lub wprowadzania do obrotu produktów rolnych.

31 PROW 2014-2020, zob.: <http://minrol.gov.pl/> (data dostępu: 01.07.2015 r.).
32 Dz.Urz. UE C 158, z dnia 5 czerwca 2012 r., s. 4.
33 PROW 2014-2020, zob.: <http://minrol.gov.pl/> (data dostępu: 01.07.2015 r.).

Członkowie grupy producentów rolnych, spełniający określone w rozporządzeniu wymagania, mogą uczestniczyć w programie Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych (art. 16 rozporządzenia unijnego nr 1305/2015). Rozporządzenie wykonawcze z dnia 6 sierpnia 2015 r. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach poddziałania Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020[34] stanowi, że wnioskodawca będący członkiem grupy producentów załącza m.in. pisemne potwierdzenie członkostwa w grupie producentów, działającej w jednej z form organizacyjnych wymienionych w załączniku do Rozporządzenia, wydane przez grupę producentów w roku złożenia wniosku o przyznanie pomocy lub w roku poprzedzającym rok złożenia wniosku o przyznanie pomocy, jeżeli wnioskodawca wskazał we wniosku, że jest członkiem takiej grupy. Za grupę producentów uznaje się na przykład grupę producentów rolnych utworzoną zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw czy wstępnie uznaną grupę producentów, organizację producentów owoców i warzyw oraz grupę producentów chmielu, utworzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku suszu paszowego oraz rynków lnu i konopi uprawianych na włókno. Skorzystanie z pomocy jest możliwe m.in. wtedy, gdy wytwarza się produkty, których nazwy zostały wpisane do rejestru gwarantowanych tradycyjnych specjalności, o którym mowa w art. 22 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych lub rejestru chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych, o którym mowa w art. 11 rozporządzenia.[35]

Wspomniane powyżej rozporządzenie unijne zawiera definicję, zgodnie z którą „grupa" oznacza dowolne stowarzyszenie, niezależnie od jego formy prawnej, skupiające głównie producentów lub przetwórców, których działalność związana jest z tym samym produktem. Grupy odgrywają kluczową rolę w procesie składania wniosku o rejestrację nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności, a także w zmianach specyfikacji i wniosków o cofnięcie rejestracji.

3. Wstępnie uznane i uznane organizacje producentów owoców i warzyw

Wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw oraz uznane organizacje producentów owoców i warzyw, podobnie jak grupy producentów rolnych, dzia-

34 Dz.U. z 2015 r., poz. 1195.
35 Dz.Urz. UE L 343, z dnia 14 grudnia 2012 r., s. 1.

łają w imieniu swoich członków oraz reprezentują ich interesy w kwestiach ekonomicznych, zajmując się nie tylko sprzedażą produktów rolnych wytworzonych w gospodarstwach rolnych członków, ale także ich transportem, magazynowaniem, konfekcjonowaniem, wspólnym zakupem środków produkcji i maszyn.[36] Rozporządzenie unijne nr 1308/2013 wskazuje, że w sektorze owoców i warzyw organizacje producentów dążą do realizacji co najmniej jednego z celów (określonych w art. 152 ust. 1 lit. c) pkt i, ii oraz iii): zapewnienie planowania i dostosowywania produkcji do popytu, w szczególności w odniesieniu do jakości i ilości; koncentracja dostaw i umieszczanie na rynku produktów wytwarzanych przez ich członków; optymalizacja kosztów produkcji i zysków z inwestycji służących utrzymywaniu standardów dotyczących ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt oraz stabilizowanie cen producentów. Uznaje się, że w sprawach gospodarczych organizacje producentów oraz zrzeszenia organizacji producentów w sektorze owoców i warzyw działają w imieniu i na rzecz swoich członków w granicach swoich uprawnień.

Założycielami wstępnie uznanych spółdzielczych grup producentów owoców i warzyw były osoby fizyczne oraz osoby prawne wytwarzające przynajmniej jeden z produktów wymienionych w grupach produktów, ze względu na które podmiot wnioskuje o wstępne uznanie, i które zostały określone w załączniku do Rozporządzenia MRiRW z dnia 19 września 2013 r. w sprawie warunków wstępnego uznawania grup producentów owoców i warzyw, uznawania organizacji producentów owoców i warzyw oraz warunków i wymagań, jakie powinny spełniać plany dochodzenia do uznania oraz wytwarzających te produkty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.[37] Minimalna liczba założycieli wynosiła pięć podmiotów. Obecnie nie jest możliwe tworzenie grup wstępnie uznanych, ale te już założone nadal prowadzą działalność i mogą starać się o uznanie ich za organizacje producentów owoców i warzyw. Uzyskanie statusu organizacji uznanej łączy się z koniecznością spełnienia szeregu wymogów – na przykład łączna wartość produktów wytworzonych przez producentów i sprzedanych w wybranym dwunastomiesięcznym okresie, rozpoczynającym się nie wcześniej niż dnia 1 stycznia trzeciego roku poprzedzającego rok złożenia wniosku o uznanie organizacji producentów owoców i warzyw, i kończącym się nie później niż dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok złożenia wniosku o uznanie za organizację producentów owoców i warzyw, wynosi co najmniej 500 000 złotych.

Nowe regulacje w zakresie organizacji i funkcjonowania takich organizacji wprowadziła ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rol-

36 Zob. np.: K. Krzyżanowska, Stan zorganizowania rolników w grupy producentów owoców i warzyw w Polsce, „Roczniki Naukowe SERiA" 2011, t. XIII, z. 2, s. 260; M. Bieniek-Majka, Grupy producentów owoców i warzyw w nowej perspektywie finansowej, „Roczniki Naukowe SERiA" 2012, t. XIV, z. 2.

37 Wykaz grup produktów, ze względu na które wnioskuje się o wstępne uznanie lub uznanie, stanowiący załącznik do Rozporządzenia, obejmuje m.in. warzywa, owoce, zioła kulinarne, grzyby oraz grupę produktów oznaczoną jako „inne".

nego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz niektórych innych ustaw. Według art. 2 znowelizowanej ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu[38] to już nie marszałek województwa, ale dyrektor oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego wydaje decyzje w sprawach: uznania organizacji producentów owoców i warzyw; zmian do zatwierdzonego planu dochodzenia do uznania wstępnie uznanej grupy producentów owoców i warzyw za organizację producentów owoców i warzyw, zawieszenia albo cofnięcia:

a) wstępnego uznania grupy producentów owoców i warzyw za organizację producentów, zwanej dalej „grupą producentów",

b) uznania organizacji producentów i ich zrzeszeń,

c) uznania ponadnarodowych organizacji producentów i ich zrzeszeń.

Prezes Agencji prowadzi rejestr wstępnie uznanych grup producentów, uznanych organizacji producentów i ich zrzeszeń oraz ponadnarodowych organizacji producentów i ich zrzeszeń.

Wstępnie uznane grupy i uznane organizacje producentów owoców i warzyw korzystają ze środków unijnych od kilku lat. Wiele z nich dzięki temu wsparciu zakupiło nowoczesne maszyny i urządzenia do zbioru owoców i warzyw, linie do ich sortowania i pakowania, samochody do transportu produktów do hurtowni czy sklepów, a także zbudowało własne chłodnie i magazyny.[39] Wśród mechanizmów pomocy finansowej w ramach wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw Unii Europejskiej wyróżnić należy pomoc finansową dla wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzeniem działalności administracyjnej oraz na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania, a także pomoc finansową dla uznanych organizacji producentów owoców i warzyw na dofinansowanie funduszu operacyjnego.[40]

4. Organizacje producentów mleka i innych produktów rolnych

Organizacje producentów rolnych mleka, podobnie jak grupy producentów rolnych, przejmują jeden lub kilka etapów działalności rolniczej w zakresie produkcji mleka prowadzonej przez swoich członków. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1308/2013 z 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 stanowi, że organizacja

38 Tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., Nr 145, poz. 868 ze zm.

39 Zob.: <http://arimr.gov.pl> (data dostępu: 01.05.2015 r.).

40 Strategia krajowa dla zrównoważonych programów operacyjnych organizacji producentów owoców i warzyw w Polsce na lata 2010-2016, Załącznik do informacji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 listopada 2013 r. (Dz.Urz. MRiRW Nr 19, poz. 27).

producentów mleka musi realizować co najmniej jeden spośród następujących celów: zapewnienie planowania i dostosowywania produkcji do popytu, w szczególności w odniesieniu do jakości i ilości; koncentracja dostaw i umieszczanie na rynku produktów wytwarzanych przez ich członków; optymalizacja kosztów produkcji i stabilizowanie cen producentów (art. 154 ust. 3 rozporządzenia). Rozporządzenie unijne nr 1308/2013 r. wskazuje, że organizacja może w imieniu swoich członków będących rolnikami – w odniesieniu do części lub całości ich wspólnej produkcji – negocjować umowę dostawy przez rolnika mleka surowego do przetwórcy mleka surowego lub jego nabywcy. Ustawodawca unijny uznał, że organizacja może, ale nie musi, negocjować warunków – zależy to od niej. Z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych[41] wynika, że organizacja może zostać utworzona przez minimum 20 członków-producentów mleka. Przepisy nie wskazują minimalnej produkcji mleka osiąganej przez jednego członka – podają wymóg tego rodzaju jedynie dla całej organizacji producentów mleka, która musi wytwarzać i wprowadzać do obrotu rocznie nie mniej niż 2 miliony kilogramów mleka lub przetworów mlecznych wyprodukowanych w ramach tej ilości mleka, o ile w okresie 12 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku co najmniej 20 członków tej organizacji wytwarzało i wprowadzało do obrotu mleko lub przetwory mleczne, a cała ilość mleka lub przetworów mlecznych wyprodukowana w gospodarstwach członków tej organizacji jest wprowadzana do obrotu za jej pośrednictwem.

Na podstawie wspomnianej nowelizacji z dnia 10 lipca 2015 r. do ustawy dodany został rozdział 7b dotyczący zasad uznawania organizacji producentów i zrzeszeń organizacji producentów oraz organizacji międzybranżowych funkcjonujących na rynkach rolnych innych niż rynki mleka i przetworów mlecznych oraz owoców i warzyw. Z przepisów tych wynika, że minister właściwy do spraw rynków rolnych określi w drodze rozporządzenia minimalną liczbę członków organizacji producentów lub minimalną ilość lub wartość zbywalnej produkcji, o których mowa w art. 154 ust. 1 lit. b Rozporządzenia nr 1308/2013.[42] Rejestr takich organizacji prowadzić będzie Prezes Agencji Rynku Rolnego.

5. Podsumowanie

Powyższe rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków.

Ustawodawca, zarówno unijny, jak i polski, stara się wprowadzić instrumenty, które zachęcą producentów do zrzeszania się. Nie ulega wątpliwości, że współpraca rolników sprzyja realizacji celów WPR związanych przede wszystkim z poprawą zdolności produkcyjnej rolnictwa unijnego i jego konkurencyjności, zwiększeniem

41 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 50 ze zm.
42 Do momentu przekazania artykułu do druku takie rozporządzenie nie zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw.

dochodów rolników, zrównoważonym rozwojem terytorialnym, czyli wspieraniem zatrudnienia na terenach wiejskich, promowaniem dywersyfikacji w celu zapewnienia wykorzystania potencjału przez podmioty lokalne. Działania te nie są jednak jednostronne. Unia Europejska, zwłaszcza zaś Wspólna Polityka Rolna, wpływa na rozwój grup i organizacji producentów rolnych. Z drugiej strony zrzeszenia rolników mogą przyczynić się do realizacji celów WPR.

Rozwój grup producentów rolnych i realizacja nowych wyznań WPR zależą nie tylko od przepisów prawnych dotyczących ich organizacji i funkcjonowania oraz zasad finansowania, ale także od struktury agrarnej i sytuacji społeczno-gospodarczej w krajach członkowskich. Dlatego stopień zrzeszania producentów rolnych jest bardzo zróżnicowany w różnych rejonach Europy.

Do rozwoju grup producentów rolnych w naszym kraju przyczyniły się zwłaszcza różne instrumenty finansowe – przede wszystkim możliwość uzyskania środków unijnych na ich rozwój. Zasadne są jednak wątpliwości, czy po okresie finansowania grupy producentów trwale wpiszą się w rozwój rynku, na przykład mleka. Wiele podmiotów nie przeznaczało bowiem dotacji unijnych na inwestycje ani zakup środków trwałych, ale na wydatki bieżące – a dalsze funkcjonowanie łączy się z przeznaczeniem przez producentów rolnych dodatkowych środków na koszty administracyjne grupy, czyli m.in. wynagrodzenia zarządu, księgowych, najmu itp. Uzasadniony wydaje się postulat, aby pomoc unijna była przeznaczana głównie na środki trwałe, z których mogą korzystać członkowie. Daje to większą szansę na kontynuację działalności grupy po upływie okresu finansowania. Trudno zatem przewidzieć, czy wszystkie grupy będę nadal się rozwijały, realizując cele i nowe wyznawania WPR.

Większe szanse trwałej współpracy mają spółdzielcze grupy producentów zrzeszające dużą liczbę producentów rolnych. Niektóre z nich funkcjonowały już przed wejściem w życie ustawy o grupach producentów rolnych. Spółki zrzeszające pięciu producentów rolnych nie mają, jak się wydaje, realnych możliwości stworzenia trwałych struktur organizacyjnych. Dlatego spółdzielcze grupy producentów rolnych jako spółdzielnie rolnicze powinny rozwijać działalność, wzorując się na podmiotach spółdzielczych z państw Europy Zachodniej. W takich państwach jak Niemcy czy Włochy w latach 70. i 80. XX wieku także funkcjonowały grupy. Niektóre z nich tworzono na bazie istniejących spółdzielni. Po kilku latach działania w grupie (często także po zakończeniu okresu wsparcia) niektóre z nich występowały z wnioskiem o wykreślenie z rejestru grup, prowadząc działalność dalej jako spółdzielnia rolnicza.

W kontekście rozwiązań przygotowanych dla nowych grup producentów rolnych, które będą powstawały po wejściu w życie Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi dotyczącego programu Tworzenie grup i organizacji pro-

ducentów, pozytywnie ocenić należy przyznanie preferencji w PROW 2014-2020 w zakresie środków unijnych podmiotom zrzeszającym największą liczbę członków w danej kategorii oraz spółdzielniom. Przyczyni się to do większej popularności tej formy prowadzenia działalności gospodarczej.

Grupy producentów rolnych będą dokonywały rejestracji według nowych zasad, tj. w Agencji Rynku Rolnego. Trudno z góry oceniać skutki wpływu tej zmiany przepisów na proces tworzenia i funkcjonowania grup. Odnotować należy jednak głosy krytyczne, podkreślające, że urzędy marszałkowskie posiadają wieloletnie doświadczenie w tym zakresie i są jednostkami odrębnymi od struktur państwowych. Z kolei zwolennicy tej modyfikacji podkreślają większą jednolitość interpretacji i związek ARR z rolnictwem. Nowo powstałe grupy przyczyniają się niewątpliwie do zwiększenia konkurencyjności, uzyskania wyższych cen za produkty rolne. Nie wydaje się jednak, by mogły znacząco pomóc w rozwiązaniu aktualnych problemów na rynku mleka. Organizacje producentów, w tym mleka, również nie mają dużych szans na rozwój. Przyczyną tego stanu rzeczy są m.in. rozdrobniona struktura agrarna i duża liczba małych gospodarstw rolnych, a także wymagania wynikające z regulacji prawnych. Osiągnięcie sprzedaży na poziomie 2 milionów kilogramów mleka, co stanowi warunek podstawowy, w warunkach polskich z całą pewnością wymaga zrzeszenia więcej niż 20 producentów. Poza tym instrument z pakietu mlecznego, czyli negocjacje cen przez uznane organizacje producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych, nie będzie miał dużego znaczenia dla polskich producentów rolnych – istotną rolę odegra w tych państwach Unii Europejskiej, w których nie są popularne spółdzielnie mleczarskie.[43]

W Polsce realne wsparcie ze strony Unii potrzebne jest spółdzielniom mleczarskim. Z jednej strony podmioty te powinny być coraz bardziej konkurencyjne tak na rynku europejskim, jak światowym. Z drugiej natomiast ważny aspekt stanowi pomoc finansowa dla spółdzielców-producentów mleka, szczególnie tych mniejszych, którzy ponieśli duże koszty dostosowania produkcji do wymagań unijnych. Za szczególnym wsparciem spółdzielni mleczarskich przemawia także to, że sektor mleczarski jest jedyną branżą, w której przedsiębiorstwa należące do producentów rolnych, czyli właśnie spółdzielnie, mają ogromny wpływ na rynek krajowy. W ten sposób producenci rolni uczestniczą w kolejnym etapie prac, czyli przetwórstwie.

Grupy producentów rolnych i organizacje mogą mieć problemy z angażowaniem się w działania związane z przetwórstwem i energią odnawialną. W kontek-

43 Udział spółdzielni w rynku mleka wynosi: w Austrii – 95%, w Irlandii – 99%, w Finlandii – 97%, w Danii – 94%, w Holandii – 80%, w Portugalii – 70%, w Niemczech – 65%, we Francji – 55%, w Belgii – 12,5 %, w Estonii – 35,1%, na Łotwie – 33,3%, na Litwie – 25%, na Słowacji – 24,5%. Tak: M. Hanisch, M. Müller, J. Rommel, Support for Farmers' Cooperatives; Sector Report Dairy, Wageningen 2012, s. 28 i n. Zob. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rozwój sytuacji na rynku mleczarskim i funkcjonowanie przepisów dotyczących „pakietu mlecznego", http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354_pl.pdf (data dostępu: lipiec 2015 r.).

ście przetwórstwa odnotować należy rolę programów, które pozwalają na uzyskanie środków unijnych – na przykład Pomoc na inwestycje w przetwórstwo/marketing i rozwój produktów rolnych. Z drugiej jednak strony cele grupy określone w ustawie o grupach producentów rolnych nie obejmują przetwórstwa. Dlatego podmioty, które zajmowały się przetwórstwem nabytych od członków grupy produktów rolnych, a nie ich sprzedażą, nie mogły otrzymać finansowania z programu Grupy producentów rolnych z PROW 2004-2006 czy 2007-2013. Mogły jednak na przykład utworzyć czy nabyć udziały w spółce zajmującej się przetwórstwem, czy też stworzyć inną spółdzielnię z innymi podmiotami i do niej sprzedawać produkty nabyte od członów, przy czym takie rozwiązanie z reguły łączyło się z dodatkowymi kosztami. W moim przekonaniu bardziej korzystne jest bezpośrednie wykorzystywanie przez grupę produktów rolnych do przetwórstwa. Pozwala to na angażowanie się w kolejny etap łańcucha żywnościowego i uzyskanie dodatkowych dochodów przez producentów rolnych, a także ominięcie kosztów związanych z tworzeniem kolejnej osoby prawnej czy nabywaniem udziałów czy akcji.

W wielu krajach Europy Zachodniej, szczególnie Niemczech, Danii czy Francji, zaobserwować można coraz większe zaangażowanie spółdzielni w działania związane z energią odnawialną. Również w Polsce grupy producentów rolnych są zainteresowane takimi działaniami, jednak przeszkodę stanowią potrzebne środki finansowe. Dlatego takie inwestycje są realizowane z reguły przez spółki prawa handlowego. Poza tym istotne byłoby poszerzenie przedmiotu działalności grupy o angażowanie się w energię odnawialną z wykorzystaniem produktów rolnych lub produktów ubocznych z działalności rolniczej tak, aby taka grupa mogła otrzymać środki z programu.

Instytucja wstępnie uznanych grup będzie wygaszana – nowe podmioty tego rodzaju nie będą już zakładane. W kolejnych latach będzie natomiast przybywało uznanych organizacji producentów rolnych, co oczywiście należy ocenić bardzo pozytywnie. Uznane organizacje mają jednak poważne problemy z możliwością uzyskania środków z programu operacyjnego – obecnie korzysta z niego tylko 10 takich podmiotów.[44] Zasadne zatem wydaje się uproszczenie procedur, co poprawi dostępność programu dla tychże podmiotów.

44 Dane za: W. Boguta, Rynek owoców i warzyw…, *op. cit.*

GROUPS AND ORGANIZATIONS OF AGRICULTURAL PRODUCERS IN THE CONTEXT OF THE CHALLENGES OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY 2014-2020

This article attempts to assess the legal rules governing the organization and functioning of groups and organizations of agricultural producers in Poland in the context of new challenges resulting from the Common Agricultural Policy. This issue is particularly important due to some changes to legal regulations introduced by the Act of 11 September 2015, as well as of 10 July 2015.

The paper presents the basic objectives of the Common Agricultural Policy and the legal regulations on the associations of farmers in the EU legislation. Special attention is given to the scope of their tasks and challenges arising from the EU regulations. Next, the paper focuses on legal regulations of the operation of groups of agricultural producers, initially recognized groups and organizations of fruit and vegetables and milk producer organizations in Poland. It emphasizes the relationship between the group (organization) of agricultural producers and its members' farm. Its purpose is closely linked with agricultural activities of its members. They take over from agricultural producers running an agricultural activity some of the obligations related to, e.g. the sales of agricultural products, marketing, taking some agrotechnological actions or purchasing the means of production. Special attention is paid to the change to legal regulations concerning the organization and functioning of groups and organizations of agricultural producers (e.g. the process of registration, the entity performing control and supervision).

In conclusion, the author points out that the above analyses have confirmed that the legislator, both the EU and the Polish one, is trying to introduce the legal instruments that will encourage farmers to associate. The development of agricultural producer groups and implementation of new challenges of the CAP depend not only on legislation concerning their organization and functioning as well as financing, but also on the agrarian structure and socio-economic situation in the Member States.

Bibliografia:

M. Bieniek-Majka, Grupy producentów owoców i warzyw w nowej perspektywie finansowej, „Roczniki Naukowe SERiA" 2012, t. XIV, z. 2.

A. Bugała, W 2011 roku UE wciąż pozostawała największym producentem mleka na świecie [online], dostępny w Internecie: <http://ksow.pl/rynki-rolne/news/entry/3920-w-2011-roku-ue-wciaz-pozostawala-najwiekszym.html/> (data dostępu: 01.07.2015 r.).

W. Boguta, Rynek owoców i warzyw – integracja w łańcuchu żywności i partnerstwa, referat wygłoszony 7 października 2015 r. podczas konferencji w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi

pod tytułem „Środki wsparcia dla organizacji producentów w ramach nowej wspólnej polityki rolnej: Możliwości spółdzielni rolniczych".

W. Boguta, Z. Gumowski, K. Lachowski, Organizacja mazowieckiego rynku rolnego poprzez tworzenie grup producentów rolnych na bazie prawa spółdzielczego, Warszawa 2007.

Code rural et de la pęche maritime, code forestier, commenté, La Rochelle 2014.

COGECA, Development of Agricultural Cooperatives in the EU, Brussels 2014.

COGECA, Agricultural Cooperatives in Europa, Main Issues and Trends, Brussels 2010.

M. Hanisch, M. Müller, J. Rommel, Support for Farmers' Cooperatives; Sector Report Dairy, Wageningen 2012.

A. Jurcewicz, P. Popardowski, J. Zięba, Prawne podstawy wspólnej polityki rolnej, [w:] Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, A. Jurcewicz (red.), Warszawa 2010.

A. Jurcewicz, Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane, Warszawa 2012.

Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rozwój sytuacji na rynku mleczarskim i funkcjonowanie przepisów dotyczących „pakietu mlecznego", http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354_pl.pdf (data dostępu: lipiec 2015 r.).

J. T. Krzyżanowski, Od *Health Check* do perspektywy finansowej 2013-2020, „Journal of Agribusiness and Rural Develoment" 2013, nr 4.

K. Krzyżanowska, Stan zorganizowania rolników w grupy producentów owoców i warzyw w Polsce, „Roczniki Naukowe SERiA", t. XIII, z. 2, Warszawa-Poznań-Wrocław 2011.

A. Lichorowicz, Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Kraków 1996.

R. Mögele, F. Erlbacher, Single Common Market Organisation, München 2011.

A. Stelmachowski, Kontrakcja, [w:] Prawo zobowiązań – część szczegółowa System Prawa Prywatnego, t. 7, J. Rajski (red.), Warszawa 2004.

A. Suchoń, Z prawnej problematyki zakładania i prowadzenia działalności przez spółdzielcze grupy producentów rolnych, „Przegląd Prawa Rolnego" 2012, nr 2.

P. Zakrzewski, Cel spółdzielni, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2005, nr 1.

Anna Kapała[1]

Prawne uwarunkowania wsparcia krótkich łańcuchów dostaw żywności w PROW 2014-2020

Krótkie łańcuchy dostaw i lokalne systemy żywnościowe od zawsze istniały, jednak wcześniej nie były przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej w takim stopniu, jak w obecnej polityce rozwoju obszarów wiejskich. Ich rola w poprawie konkurencyjności producentów rolnych została wyraźnie uwzględniona w ramach celu szczegółowego 3A, zdefiniowanego w rozporządzeniu UE 1305/2013.[2] Ponadto prawo UE po raz pierwszy wprowadziło definicję „krótki łańcuch dostaw żywności" w art. 2 wspomnianego rozporządzenia.

Polski Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 będzie realizował wszystkie sześć priorytetów wyznaczonych w nowym okresie programowania dla unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich, w tym priorytet nr 3, tj. „wspieranie organizacji łańcucha żywnościowego, przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych", a w ramach niego wspomniany cel szczegółowy 3a.

Poprawie funkcjonowania łańcucha żywnościowego służy wiele działań, określonych w PROW. Mają one wspierać „integrację poziomą rolników, czyli działania zespołowe producentów pozwalające na osiągnięcie korzyści skali, oraz integrację pionową prowadzącą do wchodzenia producentów rolnych w kolejne fazy łańcucha żywnościowego takie jak przetwórstwo na małą skalę czy sprzedaż bezpośrednio do konsumenta, co umożliwi rolnikom przejmowanie marży przetwórczej oraz detalicznej".[3]

Omówienie powyższych działań pozwoli przybliżyć formy skracania łańcucha żywnościowego, dla których zostało przewidziane wsparcie, a analiza prawnych

1 Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu.

2 Priorytety unijne w zakresie rozwoju obszarów wiejskich określone są w art. 5 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 uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz.Urz. UE L 347/487 z 20 grudnia 2013 r. Cel szczegółowy 3a dotyczy „poprawy konkurencyjności producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym poprzez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy i organizacje producentów oraz organizacje międzybranżowe".

3 PROW 2014-2020, s. 48.

uwarunkowań jego uzyskania ma na celu ustalenie, czy są one spójne z obowiązującym ustawodawstwem, a zwłaszcza ze znowelizowanymi przepisami o sprzedaży bezpośredniej. Ta ostatnia jest bowiem jedną z form skracania łańcuchów dostaw żywności, prawnie uregulowaną, w której mogą uczestniczyć rolnicy, bez konieczności rejestracji działalności gospodarczej.[4]

W pierwszej kolejności zostaną omówione inwestycje, które w ramach ogólnego celu skracania łańcucha dostaw, skierowane są wprost na wsparcie sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych, także przetworzonych, prowadzonej przez rolników, takie jak „Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów", „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw", „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych", „Inwestycje w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi lub ich rozwój", „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników" oraz „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych". Następnie przybliżone zostaną działania, mające na celu integrację podmiotów łańcucha żywnościowego, tj. „Tworzenie grup i organizacji producentów", „Współpraca", „Leader", które wzmacniają pozycję producenta rolnego w łańcuchu żywnościowym i przyczyniają się do budowania lokalnego systemu żywnościowego.

Działanie wprost skierowane na wsparcie sprzedaży bezpośredniej żywności oraz skracanie łańcucha dostaw to „Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów" (w ramach działania „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich"). Beneficjentem działania mogą być gminy do 200 tys mieszkańców. Trudno zrozumieć, jakie jest uzasadnienie takiego ograniczenia. Nie zostało ono określone w art. 20 rozporządzenia 1305/2013 będącym podstawą prawną powyższego działania. Wydaje się, że byłoby wskazane zwiększenie powyższego progu do większych gmin, tym bardziej że właśnie w nich utrudniony jest dostęp do lokalnych produktów prosto od rolnika, przy równoczesnym dużym na nie popycie.

Pozytywnie należy ocenić przewidywaną preferencję dla targowisk, w których większy jest udział powierzchni handlowej przeznaczonej dla rolników w stosunku do całkowitej powierzchni targowiska. Są to zatem rozwiązania zbliżające do istniejących w innych państwach rynków chłopskich, tzw. *farmers' markets* i są spójne z niedawno uchwalonymi przepisami, zmieniającymi art. 3 u.s.d.g., zezwalającymi

4 W kwietniu b.r. zostały uchwalone nowe przepisy w zakresie sprzedaży bezpośredniej, umożliwiające rolnikom sprzedaż bezpośrednią przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu w miejscach, w których produkty te zostały wytworzone oraz na targowiskach, z wyjątkiem budynków. Zob. ustawę z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 699), która m.in. zmieniła art. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2004 Nr 173, poz. 1807 ze zm. (dalej powoływanej jako u.s.d.g.) którego nowe brzmienie wejdzie w życie od dnia 1 stycznia 2016 r.

rolnikowi na sprzedaż tylko w dwóch miejscach, tj. w gospodarstwie i na targowisku.

Realizacją i rozwinięciem założeń PROW powinny być regulacje prawne sprzyjające tworzeniu rynków chłopskich, gwarantujące udział w nich producentom rolnym i ustalające jednolite wymogi i standardy ich realizacji. Być może zostaną one określone w ramach rozporządzenia,[5] warto jednak rozważyć wprowadzenie rozwiązania ogólnego, obowiązującego nie tylko w ramach realizacji PROW, określającego także jednolite wymogi w zakresie etykietowania i wskazywania miejsca pochodzenia produktu. W odniesieniu do tej ostatniej kwestii wydaje się, że przydatne byłoby normatywne określenie na poziomie krajowym czytelnego logo lub znaku dla produktów lokalnych pochodzących prosto od rolnika.

Innym ważnym działaniem wspierającym podejmowanie przez rolników sprzedaży bezpośredniej jest „Restrukturyzacja małych gospodarstw", poddziałanie „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw". Pomoc jest przyznawana na restrukturyzację gospodarstwa w kierunku produkcji żywnościowych lub nieżywnościowych produktów rolnych, a także przygotowania do sprzedaży produktów rolnych wytwarzanych w gospodarstwie, przy czym projekt rozporządzenia nie precyzuje wprost, w przeciwieństwie np. do warunków działania „Wsparcie inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi lub ich rozwój," czy kwalifikuje się również sprzedaż detaliczna.

Beneficjentem może być rolnik będący osobą fizyczną ubezpieczoną na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników z mocy ustawy i w pełnym zakresie jako rolnik, prowadzącą wyłącznie działalność rolniczą, w celach zarobkowych w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej. W rozumieniu projektu rozporządzenia działalność rolnicza prowadzona jest przez osobę fizyczną w sposób zarobkowy, jeżeli w okresie 12 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku o przyznanie pomocy uzyskała ona przychód ze sprzedaży produktów rolnych w wysokości co najmniej 5 tys. zł, udokumentowany fakturą VAT lub fakturą VAT RR, lub wydrukiem paragonu fiskalnego kas rejestrujących, lub dokumentacją podatkową podatku dochodowego od osób fizycznych.[6]

Z powyższego wynika, że rolnik ubiegający się o pomoc na „przygotowanie do sprzedaży produktów rolnych wytwarzanych w gospodarstwie" *de facto* już wcześniej musi prowadzić działalność sprzedaży produktów rolnych i otrzymywać z tego tytułu, jako tzw. rolnik ryczałtowy, faktury VAT RR od podatników VAT czynnych lub wystawiać faktury VAT jako podatnik VAT czynny lub odprowadzać podatek

5 Nie zostało jeszcze wydane rozporządzenie dotyczące omawianego działania (stan na 15.10.2015 r.).

6 Zob. §2 ust. 2 projektu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operacje typu „Restrukturyzacja małych gospodarstw" w ramach poddziałania „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz małych gospodarstw" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

dochodowy z tytułu sprzedaży produktów rolnych. Ten ostatni warunek dziwi, skoro sprzedaż produktów rolnych nie podlega opodatkowaniu, a jedynie sprzedaż produktów przetworzonych (i tylko do końca 2015 r.).[7] Zaś posiadanie kasy fiskalnej wymagane jest tylko od podatników, którzy przekroczą określone w przepisach limity obrotu ze sprzedaży towarów i usług.[8] Biorąc pod uwagę, że wsparcie skierowane jest do małych gospodarstw rolnych, dla wielu z nich powyższy wymóg udokumentowania prowadzenia zarobkowej sprzedaży może stanowić problem.

Kryteria przewidziane dla omawianego działania w PROW, jak również w projekcie rozporządzenia, nie przewidują obowiązku zarejestrowania działalności gospodarczej. Ponadto przyznawane są preferencje ze względu na m.in. przetwarzanie produktów rolnych wytwarzanych w gospodarstwie. Należy zauważyć, że chociaż warunki działania nie odnoszą się wprost do „sprzedaży bezpośredniej", to tylko w takiej formie, zgodnie ze znowelizowanym art. 3 u.s.d.g., rolnik może zbyć swoje produkty przetworzone, tj. konsumentowi, w miejscu prowadzenia produkcji lub na targowiskach. Jest to zatem instrument zachęcający małe gospodarstwa do wejścia w kolejne fazy produkcji, który wpisuje się w treść wspomnianego przepisu, umożliwiającego rolnikom przetwarzanie własnych produktów.

Preferencje przyznawane są także ze względu na udział w zorganizowanych formach współpracy producentów rolnych. Niestety w zakresie przetwarzania i sprzedaży bezpośredniej znowelizowany art. 3 u.s.d.g. nie umożliwia współpracy między rolnikami, zastrzegając, że mogą oni przetwarzać i sprzedawać wyłącznie produkty roślinne i zwierzęce pochodzące z własnej uprawy, hodowli lub chowu. W ofercie sprzedaży nie mogą zatem znaleźć się produkty pochodzące od innego rolnika lub których przetworzenie odbyło się w innym gospodarstwie rolnym.

Po uzyskaniu wsparcia musi nastąpić, w wyniku restrukturyzacji gospodarstwa, wzrost wielkości ekonomicznej gospodarstwa do poziomu minimum 10 tys. euro i o 20% w stosunku do sytuacji wyjściowej. Wzrost powinien być utrzymany do dnia upływu 5 lat od dnia wypłaty pierwszej raty pomocy. Ponadto beneficjent będzie musiał prowadzić ewidencję przychodów i rozchodów w gospodarstwie lub księgę przychodów i rozchodów, lub księgę rachunkową najpóźniej od dnia rozpoczęcia realizacji biznesplanu przez co najmniej 5 lat od dnia wypłaty drugiej raty pomocy. Ten warunek jest bardziej rygorystyczny niż nowe przepisy w zakresie sprzedaży bezpośredniej, bowiem art. 20 ust. 1c pkt 4 u.p.d.o.f., który wejdzie w życie od

7 Zobacz art. 20 ust. 1 c w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2016 r. ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1991 r. Nr 80, poz. 350 z późn. zm.), dalej powoływanej jako u.p.d.o.f.

8 Zob. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących (Dz.U. poz. 1544) oraz art. 111 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.). Zgodnie z powyższym rozporządzeniem z obowiązku posiadania kas fiskalnych zwolnieni są rolnicy ryczałtowi dokonujący dostawy produktów rolnych pochodzących z własnej działalności rolniczej lub świadczących usługi rolnicze, korzystających ze zwolnienia od podatku na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 3 ustawy.

1 stycznia 2016 r., przewiduje obowiązek prowadzenia przez rolnika uproszczonej ewidencji sprzedaży produktów roślinnych i zwierzęcych.

Kolejnym działaniem wspierającym przygotowanie gospodarstwa do sprzedaży produktów rolnych jest „Modernizacja gospodarstw rolnych", poddziałanie „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych". Pomoc udzielana jest na materialne lub niematerialne inwestycje poprawiające ogólne wyniki (ogólną wydajność) gospodarstw rolnych prowadzących zarobkową działalność rolniczą, które będą przyczyniały się do poprawy konkurencyjności i zwiększenia rentowności gospodarstwa rolnego w wyniku jego restrukturyzacji, opartej o orientację rynkową.

Pomoc przyznaje się na zwiększenie rentowności i konkurencyjności gospodarstw w obszarze produkcji lub na operację obejmującą wyłącznie inwestycje związane bezpośrednio z działalnością rolniczą, w tym również przygotowaniem do sprzedaży produktów rolnych wytwarzanych w gospodarstwie.[9] Rozporządzenie nie precyzuje, czy chodzi o sprzedaż bezpośrednią do konsumenta końcowego, czy o sprzedaż hurtową, będącą naturalną końcową fazą produkcji rolniczej.

Beneficjentem mogą być tylko rolnicy (lub grupa rolników) prowadzący działalność rolniczą w celach zarobkowych. Rozporządzenie w taki sam sposób, jak w wyżej omówionym działaniu, wyjaśnia pojęcie „działalność rolnicza prowadzona w celach zarobkowych". Jak wspomniano, małe gospodarstwa, prowadzące działalność rolniczą na samozaopatrzenie lub w niewielkim zakresie działalność sprzedaży mogą mieć trudności w udokumentowaniu zarobkowej działalności, przez co nie będą mogły skorzystać ze wsparcia. Ale omawiane działanie nie jest do nich skierowane, bowiem kryteria wyboru kwalifikują do pomocy, w przeciwieństwie do poprzedniego działania, większe gospodarstwa rolne, tj. o wielkości ekonomicznej od 10 tys. euro i nie większej niż 200 tys. euro.

Poddziałanie „Wsparcie inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi lub ich rozwój" (w ramach działania „Przetwórstwo i marketing produktów rolnych") zostało skierowane specjalnie na inwestycje związane z przetwarzaniem i sprzedażą detaliczną podejmowane przez rolników lub ich domowników, lub małżonka rolnika rozpoczynających prowadzenie działalności przetwarzania produktów rolnych.[10] Działanie to dobrze wpisuje się w nowe przepisy umożliwiające rolnikom prowadzenie przetwarzania i sprzedaży bezpośredniej produktów. Ponadto

9 Szerzej zob. § 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Modernizacja gospodarstw rolnych" w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U. poz. 1371.

10 Zob. § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 października 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi lub ich rozwój" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Dz.U. poz. 1581.

beneficjentem mogą być również mikro-, mali i średni przedsiębiorcy rozpoczynający działalność gospodarczą w zakresie przetwórstwa i sprzedaży.[11]

Pomoc przyznaje się w formie refundacji 50% kosztów kwalifikowalnych projektu. W przypadku przedsiębiorców są to koszty poniesione na budowę lub modernizację zakładów przetwórstwa produktów rolnych lub infrastruktury handlu hurtowego produktami rolnymi. Rolnik, domownik lub małżonek rolnika może wnioskować o refundację kosztów operacji związanych ze sprzedażą detaliczną, wraz z zakupem maszyn i urządzeń do przetwarzania lub magazynowania produktów rolnych do wysokości 300 tys. zł, określonej w § ust. 5 ust. 7 pkt 3 rozporządzenia.

Analizowane działanie, w przeciwieństwie do dwóch omówionych powyżej nie uzależnia przyznania wsparcia od wielkości gospodarstwa, nie wymaga wzrostu wielkości ekonomicznej gospodarstwa ani prowadzenia działalności rolniczej w sposób zarobkowy, nie przewiduje też obowiązku prowadzenia księgi przychodów i rozchodów, lub księgi rachunkowej, lub ewidencji przychodów i rozchodów.

Warto zwrócić uwagę na ciekawy przepis zobowiązujący przedsiębiorstwa do zaopatrywania się co roku, w co najmniej 50% całkowitej ilości surowców niezbędnych do produkcji, u producentów rolnych, grup lub organizacji producentów, związków grup lub zrzeszeń organizacji producentów lub podmiotów wstępnie przetwarzających produkty rolne, na podstawie co najmniej 3-letnich umów, zawierających mechanizm ustalania cen nabycia produktów rolnych. Drugie zobowiązanie polega na wykorzystywaniu do zamrażania i przechowywania produktów rolnych, na podstawie umów zawieranych co najmniej na 3 lata z producentami rolnymi lub podmiotami, które nabywają te produkty od producentów rolnych, co najmniej 50% zdolności przechowalniczych zakładu przeznaczonego do świadczenia usług w zakresie zamrażania i przechowywania produktów rolnych (§ 4 ust. 1 rozporządzenia).

Zobowiązanie się przetwórców do zaopatrywania się w produkty bezpośrednio u producenta niewątpliwie służy skracaniu łańcucha dostaw, oraz, w myśl uzasadnienia do rozporządzenia, „wpływać będzie również na sytuację producentów rolnych, którzy ze względu na powiązania kontraktacyjne z zakładami przetwórczymi lub podmiotami prowadzącymi handel hurtowy uzyskają stabilizację zbytu produktów rolnych".

W ramach kolejnego działania „Premie dla młodych rolników" przewidziana została „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników", przyznawana w związku z rozpoczynaniem prowadzenia gospodarstwa rolnego. Wsparcie dotyczy rozwoju działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym,

11 Produkt będący wynikiem przetwarzania musi być również produktem rolnym, rozumianym jako produkt z zakresu Załącznika I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z dnia 30 kwietnia 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, z późn. zm.).

a także przygotowania do sprzedaży wytwarzanych w gospodarstwie produktów rolnych.[12] W tym wypadku również rozporządzenie nie precyzuje, czy chodzi o sprzedaż hurtową czy detaliczną, bezpośrednio konsumentowi końcowemu. Ale kryteria wyboru uwzględniające w szczególności m.in.: przetwarzanie produktów rolnych wytwarzanych w gospodarstwie, sugerują przygotowanie do sprzedaży bezpośredniej, bo tylko w jej ramach mogą być dostarczane produkty przetworzone w gospodarstwie. Wskazane warunki w połączeniu z brakiem wymogu prowadzenia lub rejestracji działalności gospodarczej wpisują się w treść znowelizowanego art. 3 u.s.d.g.

Rozporządzenie przewiduje, że biznesplan może określać nie tylko prowadzenie działań w zakresie przygotowania do sprzedaży produktów rolnych wytwarzanych w gospodarstwie lub prowadzenia działalności w zakresie przetwarzania produktów rolnych wytwarzanych w gospodarstwie, ale także uczestnictwo w unijnym systemie jakości, o którym mowa w art. 16 rozporządzenia nr 1305/2013 lub krajowym systemie jakości, o którym mowa w działaniu „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych" objętym Programem.[13]

Pomoc przeznaczona jest dla gospodarstw, które mają wielkość ekonomiczną nie mniejszą niż 13 tys. euro i nie większą niż 150 tys. euro. Preferowane są gospodarstwa o powierzchni użytków rolnych równej co najmniej średniej krajowej, a w przypadku gospodarstw położonych w województwie o średniej niższej niż krajowa – równą co najmniej średniej wojewódzkiej oraz nie większą niż 300 ha. Choć przedmiotem wsparcia są działalności, które nie podlegają opodatkowaniu, rozporządzenie przewiduje obowiązek prowadzenia ewidencji przychodów i rozchodów w gospodarstwie lub księgi przychodów i rozchodów, lub księgi rachunkowej, lub ewidencji przychodów i rozchodów na podstawie odrębnych przepisów, co najmniej do dnia upływu 5 lat od dnia wypłaty pierwszej raty pomocy.

Rolnik, który wytwarza produkty rolne i środki spożywcze w ramach unijnych lub krajowych systemów, jakości może skorzystać z działania „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych", poddziałanie „Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości". Pomoc dotyczy uczestnictwa w unijnych systemach jakości, tj. Chronione Nazwy Pochodzenia, Chronione Oznaczenia Geograficzne; Gwarantowane Tradycyjne Specjalności; Rolnictwo ekologiczne oraz w Krajowych, takich jak 1. Integrowana produkcja roślin 2. System Jakość Tradycja 3. System jakości QMP; 4. System jakości QAFP w zakresie mięsa wieprzowego i wędlin 6. System jakości PQS.[14]

12 Zob. § 6 ust. 2 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. z dnia 14 lipca 2015 r., poz. 982

13 *Ibidem*.

14 Zob. § 3 pkt 3 i 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wspar-

Beneficjentem może być rolnik aktywny zawodowo w rozumieniu art. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013[15] oraz przepisów krajowych,[16] któremu została przyznana jednolita płatność obszarowa za rok poprzedzający złożenie wniosku oraz złoży oświadczenie o ubieganiu się o płatności przez okres pomocy. Rozporządzenie przewiduje, że o pomoc może ubiegać się także rolnik, który jest członkiem grupy producentów.[17]

Wsparcie polega na refundacji kosztów kwalifikowanych na podstawie kosztów rzeczywiście poniesionych w związku z funkcjonowaniem w ramach systemu (np. na kontrole i uzyskanie certyfikatu jakości). Zgodnie z uzasadnieniem do projektu rozporządzenia omawiana pomoc ma wesprzeć rolników w finansowaniu wyższych kosztów produkcji, do czasu kiedy koszty te będą odzwierciedlone w wyższej cenie tych produktów na rynku.

Warunki przyznania pomocy nie są uzależnione od wielkości gospodarstwa, mogą z niej zatem skorzystać także bardzo małe gospodarstwa, dla których koszty stałe, wynikające z udziału w systemach jakości, stanowią duże obciążenie finansowe. Można zauważyć, że jest to instrument skierowany do bardzo małych gospodarstw, nie mający jednak charakteru alimentacyjnego, jak w przypadku instrumentów w PROW 2004-2006, i nie wymagający zwiększenia powierzchni gospodarstw, jednak mogący przyczynić się do poprawy ich rentowności. Oczywiście, trwała poprawa może nastąpić przy założeniu, że po okresie dofinansowania sprzedawane produkty uzyskają renomę i zainteresowanie konsumentów, dzięki czemu koszty uczestnictwa w systemie będą mogły być zawarte w ich cenie.

W sprzedaży bezpośredniej ważne są działania informacyjne i promocyjne w celu dotarcia do konsumenta i zwrócenia jego uwagi na możliwość nabycia produktów prosto z gospodarstwa oraz na specyficzne cechy i jakość takich wyrobów. W PROW zostało przewidziane poddziałanie „Wsparcie działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych przez grupy producentów na rynku wewnętrznym", ale tylko w odniesieniu do produktów rolnych lub środków spożywczych wytwarzanych w ramach systemów jakości. O środki może ubiegać się zespół „promocyjny" utworzony przez co najmniej dwóch producentów powyższych produktów. Pomoc

cie na przystępowanie do systemów jakości" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U. poz. 1195.

15 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz.Urz. L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r.

16 Zob. ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. poz. 1551).

17 Zob. § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia z dnia 6 sierpnia 2015 r. Załącznik do rozporządzenia podaje kwalifikujące się formy organizacyjne grup producentów.

ma formę refundacji 70% kosztów poniesionych w celu przeprowadzenia działań promocyjnych.[18]

Kolejne poddziałanie, które ma m.in. na celu skracanie łańcucha żywnościowego, to „Tworzenie grup i organizacji producentów". Według warunków określonych w PROW (brak rozporządzenia, stan na 15.10.2015 r.) beneficjentami są nowe grupy producentów rolnych, które powstały od dnia 1 stycznia 2014 r., działające jako przedsiębiorcy, składające się z osób fizycznych i które spełnią dodatkowe warunki kwalifikowalności. Wsparcie przeznaczone jest m.in. na wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych. Przepisy w zakresie sprzedaży bezpośredniej nie przewidują prowadzenia przetwarzania bądź sprzedaży bezpośredniej wspólnie przez rolników. Dlatego w ramach grupy rolnik może dostarczać jedynie produkty nieprzetworzone. Warunki działania przewidują preferencje w przyznawaniu pomocy dla grup i organizacji producentów, zorganizowanych w formie spółdzielni i zrzeszających producentów w wybranych kategoriach produktów rolnych (głównie zwierzęta i mięso). Działanie grupowe nie pozwala na prowadzenie przez rolników sprzedaży bezpośredniej, ale niewątpliwie służy skracaniu łańcucha dostaw. Ponadto pozwala na zwiększenie konkurencyjności producentów rolnych i ich pozycji w łańcuchu dostaw, poprzez wspólne planowanie, organizowanie produkcji oraz ponoszenie kosztów przechowywania i transportu, a także wzbogacenie oferty sprzedaży i dostosowanie jej do potrzeb odbiorców.

Poddziałanie „Wsparcie tworzenia i działania grup operacyjnych EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa" (w ramach działania Współpraca) dotyczy wspierania powstawania i działalności grup operacyjnych na rzecz innowacji (EPI) w rozumieniu art. 56 i 57 Rozporządzenia UE 1305/2013, które w ramach działalności będą realizować projekty polegające na opracowywaniu i wdrażaniu rozwiązań innowacyjnych do praktyki. Przedmiotem operacji realizowanych przez grupę operacyjną na rzecz innowacji mogą być produkty oraz praktyki, procesy i technologie związane z produkcją lub przetwarzaniem produktów rolnych. Według założenia PROW „największe korzyści ostatecznie odniosą, w wyniku realizacji działania, producenci rolni, zwiększając w dłuższej perspektywie swoją konkurencyjność, dochodowość i uczestnictwo w rynku, zgodnie z celem szczegółowym 2A".[19]

Chociaż założeniem WPR w ramach współpracy było umożliwienie, jak wyraźnie stanowi art. 35 rozporządzenia 1305/2013, horyzontalnej i wertykalnej współpracy między podmiotami łańcucha dostaw na rzecz utworzenia i rozwoju krótkich łańcuchów dostaw i rynków lokalnych, czyli finansowania operacji także w zakre-

18 Brak rozporządzenia, stan na 15.10.2015 r.
19 PROW 2014-2020, s. 585.

sie wspólnego organizowania zbytu produktów rolnych, jednak w polskim PROW operacje ograniczają się do procesu produkcji i przetwarzania produktów rolnych.

Eksperci europejskiej sieci na rzecz obszarów wiejskich stwierdzili, że „Partnerstwo i współpraca są i będą w dalszym ciągu kluczem do sukcesu w tworzeniu lokalnych systemów żywnościowych i krótkich łańcuchów dostaw[20]". Dlatego ważne jest wsparcie operacji zakładających szerokie partnerstwo producentów, konsumentów, podmiotów sektora publicznego i organizacji dla tworzenia lokalnych systemów żywnościowych i krótkich łańcuchów dostaw, jak np. powiązania kontraktacyjne między lokalnymi producentami a instytucjami publicznymi (szkoły, szpitale) prowadzącymi stołówki, restauracjami, sklepami spożywczymi w zakresie zaopatrzenia w lokalne produkty rolne.

Środki na operacje zakładające stworzenie sieci w zakresie realizacji krótkich łańcuchów dostaw i rynków lokalnych oraz działań promocyjnych i marketingowych zostały przewidziane w programie LEADER. Działanie „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER (RLKS – rozwój lokalny kierowany przez społeczność) skierowane jest na operacje mające m.in. na celu rozwój produktów lokalnych, rozwój rynków zbytu, z wyłączeniem targowisk i zachowanie dziedzictwa lokalnego. Pomoc nie jest przyznawana na operacje służące zaspokajaniu partykularnych potrzeb beneficjenta (lub beneficjenta ostatecznego); promocję indywidualnych przedsiębiorców, ich produktów i usług.

W przypadku operacji z zakresu tworzenia i funkcjonowania sieci, operacja realizowana jest przez co najmniej dwóch partnerów, których działalność jest ukierunkowana na tworzenie krótkich łańcuchów dostaw, rynków lokalnych lub usług turystycznych. Beneficjentami mogą być osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Ponadto, w przypadku operacji mających na celu rozpoczęcie lub rozwój działalności pozarolniczej, pomoc może być przyznana osobom fizycznym ubezpieczonym na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników w niepełnym zakresie, którzy obok rolniczej prowadzą działalność pozarolniczą. W przypadku operacji w zakresie przetwórstwa lub sprzedaży produktów rolnych beneficjentem może być również osoba fizyczna ubezpieczona na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników w pełnym zakresie.

W ramach poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność" pomoc, w myśl § 2 ust. 1 pkt 3-5 rozporządzenia[21] przyznawana jest m.in. na operacje wspierania współpracy

20 Zob. Magazyn Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: „Przegląd Obszarów Wiejskich UE" 2012 nr 12, poświęcony tematowi: „Lokalna żywność i krótkie łańcuchy dostaw", s. 45.

21 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach

między podmiotami wykonującymi działalność gospodarczą na obszarze wiejskim objętym LSR[22] w ramach krótkich łańcuchów dostaw, a także w zakresie rozwijania rynków zbytu produktów lub usług lokalnych, w tym gminy oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Zgodnie z § 10 ust. 1 podmioty muszą zawrzeć porozumienie o wspólnej realizacji operacji, która ma na celu zwiększenie sprzedaży dóbr lub usług oferowanych przez podmioty z obszaru wiejskiego objętego LSR przez zastosowanie wspólnego znaku towarowego lub stworzenie oferty kompleksowej sprzedaży takich dóbr lub usług.

W PROW 2014-2020 zostało przewidziane ponadto wsparcie na realizację kursów dla rolników m.in. z zakresu marketingu, rachunkowości, skracania łańcucha żywnościowego, w ramach działania „Wsparcie kształcenia zawodowego i nabywania umiejętności", o które mogą ubiegać się jednostki naukowe i uczelnie, publiczne podmioty doradcze, tj. wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego, Centrum Doradztwa Rolniczego, izby rolnicze oraz inne podmioty prowadzące działalność szkoleniową.

Środki zostały również przewidziane na świadczenie usług doradczych (porad) dla rolników lub grupy rolników w ramach działania „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw", poddziałanie „Świadczenie kompleksowej porady dla rolnika". Porada dla rolników może m.in. obejmować kwestie wyników ekonomicznych gospodarstwa rolnego w zakresie oddziaływania na środowisko, w tym aspektów dotyczących konkurencyjności (np. krótkie łańcuchy dostaw, rolnictwo ekologiczne, aspekty zdrowotne chowu zwierząt); oraz innych zagadnień, wynikających z potrzeb gospodarstwa rolnego ostatecznego odbiorcy.

W PROW 2014-2020 zostało przewidziane wielokierunkowe wsparcie krótkich łańcuchów dostaw, w tym sprzedaży bezpośredniej i przetwarzania produktów wytwarzanych w gospodarstwach, zarówno na rzecz indywidualnych rolników, a także grup rolników oraz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie przetwórstwa i sprzedaży.

Cztery poddziałania („Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwój małych gospodarstw", „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych", „Wsparcie inwestycji w przetwarzanie i obrót", „Pomoc w rozpoczęciu inwestycji na rzecz młodych rolników") przeznaczone są dla rolników na inwestycje związane z przetwarzaniem produktów rolnych, ale także z przygotowaniem do sprzeda-

strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U. poz. 1570.

22 LSR to w myśl § 2 ust. 1 pkt omawianego rozporządzenia „strategia rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność".

ży produktów wytarzanych w gospodarstwie, bez obowiązku rejestracji działalności gospodarczej, wpisując się w ten sposób w treść znowelizowanego art. 3 u.s.d.g.

Spośród wymienionych czterech działań, jedynie „Wsparcie inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi lub ich rozwój" nie określa wymogów w zakresie wielkości gospodarstwa, wzrostu jego wielkości ekonomicznej, udokumentowania wykonywania przez min. 12 miesięcy, przed przystąpieniem do poddziałania, zarobkowej działalności sprzedaży produktów rolnych oraz prowadzenia, po uzyskaniu wsparcia ewidencji przychodów i rozchodów w gospodarstwie lub księgi przychodów i rozchodów, lub księgi rachunkowej. Wymienione warunki, a zwłaszcza dwa ostatnie mogą stanowić problem, szczególnie dla małych gospodarstw, do których skierowane jest działanie „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw". Wymóg prowadzenia rachunkowości przewidziany w powyższych działaniach ma zapewne być sprawdzianem przed ewentualnym wprowadzeniem dla rolników w przyszłości powyższego obowiązku w sposób systemowy.

Innym działaniem na rzecz małych gospodarstw, wartym docenienia, bo pozwalającym wykorzystać tkwiący w nich potencjał, jest „Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości". Pozytywnie należy także ocenić wsparcie na budowę targowisk, przeznaczonych w przeważającej mierze dla rolników.

Innym, ważnym instrumentem sprzyjającym skracaniu łańcucha dostaw jest, określony w działaniu „Wsparcie inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi lub ich rozwój", obowiązek zaopatrywania się przetwórców w surowce rolne, na podstawie 3-letnich umów, bezpośrednio u producentów, a także poddziałanie „Tworzenie grup i organizacji producentów" wzmacniające pozycję producentów rolnych w łańcuchach żywnościowych. Również inwestycje w ramach działania LEADER mają służyć budowie sieci w celu tworzenia lokalnych systemów żywnościowych.

Dzięki powyższym działaniom jest szansa, że krótkie łańcuchy dostaw i lokalne systemy żywnościowe, które są ważnym elementem obszarów wiejskich, ale także tradycji i tożsamości narodowej, przestaną być jedynie marginalne, ale staną się bardziej znaczącym elementem produkcji rolnej w Polsce. Przydatne byłoby rozszerzenie wsparcia na działania informacyjne i promocyjne nie tylko w odniesieniu do produktów rolnych lub środków spożywczych wytwarzanych w ramach systemów jakości, ale na wszystkie lokalne produkty pochodzące bezpośrednio od rolnika. Ponadto prawne określenie dla nich jednolitego oznaczenia, wskazującego na ich pochodzenie, przyczyniłoby się do ich promocji, lepszej komunikacji i poprawy świadomości konsumentów. W tym kontekście należy pozytywnie ocenić pomoc na stworzenie wspólnego znaku towarowego przez lokalną społeczność kierującą strategią rozwoju lokalnego, który choć będzie ograniczał się do produktów

lokalnych z jednego obszaru, na pewno pozwoli na ich wyróżnienie i dostrzeżenie przez konsumentów.

LEGAL CONDITIONS OF SHORT FOOD SUPPLY CHAINS SUPPORT IN THE RURAL DEVELOPMENT PROGRAMME FOR 2014 – 2020

Keywords: short food supply chains, the Rural Development Programme, direct sales

The aim of the paper is to present forms of shortening the food chain, which are being supported in the Rural Development Program 2014-2020 and to determine whether the legal conditions to obtain the financial support are consistent with the legislation, especially with the amended regulations on direct sales. Four actions („Help to start a business for the development of small farms", „Support for investment in agricultural holdings", „Support for investments in processing and marketing," „Help in start-up investments for young farmers") are intended for farmers for investments related to agricultural processing and preparation for the sale, without the obligation to register a business, fitting into the content of the amended Art. 3 of Law on Freedom of Economic Activity. „Creating groups and producers' organizations", „Cooperation", „Leader", are aimed at integrating stakeholders in the food chain, strengthen the position of the agricultural producer in the food chain and contribute to building a local food system. On this basis there is a chance that the short chains and local food production will become more significant in the food system in Poland.

Paweł Gała[1]

Problematyka bioróżnorodności w nowym PROW na lata 2014-2020

1. Zagadnienia wstępne

Historia człowieka na Ziemi liczy sobie 200 tysięcy lat. To stosunkowo krótki fragment 4,6-miliardowej historii planety. Człowiek, podobnie jak inne organizmy żywe, od swojego pojawienia się na Ziemi przekształcał otaczające go środowisko naturalne, dostosowując je do swoich potrzeb. Jednak tym, co wyróżnia człowieka spośród innych gatunków zamieszkujących Ziemię, jest skala dokonanych przez niego zmian środowiska naturalnego.[2] To człowiek zasiedlił niemal cały obszar Ziemi, rozwinął przemysł i rolnictwo, przeciął planetę szeregiem dróg i autostrad. Działalność ta odmieniła oblicze naszej planety.[3]

Jednym z efektów ekspansji człowieka na Ziemi jest ogromny wzrost tempa wymierania gatunków. Wymieranie gatunków, co do zasady, jest procesem naturalnym, do którego dochodzi na skutek nieustannych zmian zachodzących w środowisku. Wymieranie jest procesem, podczas którego słabe, nie potrafiące się przystosować gatunki, giną. Jednak obecnie człowiek tak szybko i na tak wielką skalę przekształca przyrodę, że tempo wymierania gatunków stało się katastrofalne.[4] Co najmniej 20 gatunków zwierząt i roślin ginie każdego dnia w wyniku zanieczyszczeń i przekształceń w ich naturalnym środowisku. Szacuje się, że w ciągu najbliższych 30 lat tempo to wzrośnie do ponad 100 gatunków dziennie.[5] Nie ulega już żadnej wątpliwości, że wskaźniki wymierania gatunków są w chwili obecnej niezwykle wysokie. Szacuje się, że głównie w wyniku działalności człowieka tempo wymierania gatunków jest obecnie od 100 do 1000 razy szybsze niż w warunkach naturalnych: według FAO, 60% światowych ekosystemów uległo degradacji lub jest nie-

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.
2 N.S. Sodhi, P. Ehrlich, Conservation biology for all, New York 2010, s. 1-2.
3 S. Kozłowski, Przyszłość ekorozwoju, Lublin 2007, s. 32-33.
4 M. Soule, G. Orians, Conservation biology. Research priorities for the next decade, society for conservation biology, Washington 2001, s. 6.
5 Millennium Ecosystem Assessment, 2005. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis., Washington, DC, s. 36-37.

właściwie wykorzystywanych; 75% stad ryb jest nadmiernie eksploatowanych lub w znacznym stopniu wyczerpanych, a od 1990 r. na całym świecie utracono 75% różnorodności genetycznej upraw rolnych. Każdego roku wycina się około 13 mln hektarów lasów tropikalnych, a 20% tropikalnych raf koralowych na świecie już zniknęło, natomiast 95% tych raf narażonych zostanie na ryzyko zniszczenia lub znacznego uszkodzenia do 2050 r., jeżeli nie powstrzyma się zmiany klimatu.[6]

Tak szybki proces wymierania gatunków prowadzi zatem do znaczącego ograniczenia bioróżnorodności. Tymczasem jej ochrona jest konieczna z najbardziej elementarnych przyczyn:

- dla zachowania mechanizmów działania żywej przyrody;
- dla zachowania zdolności przyrody do przetrwania zmian środowiska;
- dla zapobieżenia utracie wartości przyrodniczych, jeszcze nieodkrytych i niewykorzystanych, które mogą być podstawą rozwoju i gwarancją przeżycia przyszłych pokoleń.

Problem konieczności ochrony bioróżnorodności został dostrzeżony przez ludzi późno,[7] a na jego regulację prawną trzeba było czekać jeszcze dłużej. Dopiero podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju (tzw. „Szczytu Ziemi") w Rio de Janeiro, 5 czerwca 1992 r. społeczność międzynarodowa powołała do życia Konwencję o różnorodności biologicznej.[8] Konwencja ta wskazała trzy zasadnicze[9] cele:

- ochronę różnorodności biologicznej,
- zrównoważone użytkowanie jej elementów;
- uczciwy i sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystania zasobów genetycznych.[10]

6 L. Burke, K. Reytar, M. Spalding, A. Perry, Raport „Reefs at Risk Revisted", Światowy Instytut Zasobów (World Resources Institute), Washington DC, 2011, s. 5.

7 W literaturze pojęcie „bioróżnorodność" po raz pierwszy użył R. Dalesman: A different kind of country, 1968 r.

8 Konwencja o różnorodności biologicznej weszła w życie 29 grudnia 1993 r. Obecnie liczy sobie 196 członków, w tym Polskę (która ratyfikowała Konwencję w 1996 r. – tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532) oraz Unię Europejską (która przyjęła Konwencję Decyzją Rady (EWG) z dnia 25 października 1993 r. – Dz.U. L 309 z dnia 13 grudnia 1993 r., s. 1-20). Podczas Szczytu Ziemi wraz z Konwencją o różnorodności biologicznej przyjęto także: Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Konwencja Klimatyczna), ratyfikowaną przez Polskę w 1994 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238) oraz Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce (Dz.U. z 2002 r. Nr 185, poz. 1538). Do Konwencji o różnorodności biologicznej zostały przyjęte dwa protokoły, uszczegóławiające jej postanowienia: w odniesieniu do transgranicznego przemieszczania żywych zmodyfikowanych genetycznie organizmów – Protokół Kartageński o bezpieczeństwie biologicznym do Konwencji o różnorodności biologicznej – przyjęty w dniu 29 stycznia 2000 r. w Montrealu, ratyfikowany przez Polskę w 2003 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 216, poz. 2201) oraz w odniesieniu do dzielenia się korzyściami z wykorzystania zasobów genetycznych – Protokół z Nagoi do Konwencji o różnorodności biologicznej dotyczący dostępu do zasobów genetycznych oraz uczciwego i sprawiedliwego podziału korzyści wynikających z ich wykorzystania, przyjęty w dniu 29 października 2010 r. w Nagoi, podpisany przez Polskę w dniu 20 września 2011 r.

9 A. Kalinowska, Konwencja o różnorodności biologicznej, „Środowisko" 2010, nr 12 (420), s. 31.

10 Art. 1 Konwencji.

Konwencja zdefiniowała także samo pojęcie „różnorodność biologiczna" wskazując, że oznacza ono zróżnicowanie wszystkich żywych organizmów występujących na Ziemi w ekosystemach lądowych, morskich i słodkowodnych oraz w zespołach ekologicznych, których są częścią. Dotyczy ona różnorodności w obrębie gatunku, pomiędzy gatunkami oraz różnorodności ekosystemów.[11]

W zakresie realizacji wskazanych wyżej celów, Konwencja nałożyła na swoich sygnatariuszy szereg obowiązków.[12] Część z tych zobowiązań wiąże się z koniecznością wypracowania określonej polityki działania, zakreślenia jej planów oraz wdrożenia odpowiedniej regulacji prawnej. Spośród takich zobowiązań konwencyjnych warto wymienić zobowiązanie do:

- opracowania krajowych strategii, planów lub programów dotyczących ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej bądź dostosowania w tym celu istniejących strategii, planów lub programów, które odzwierciedlają działania przewidziane Konwencją,
- włączenia, w miarę możliwości i potrzeby, problematyki ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej do odpowiednich sektorowych i międzysektorowych planów, programów i polityk,
- ustanowienia systemu obszarów chronionych lub obszarów, na których muszą być podjęte specjalne działania w celu ochrony różnorodności biologicznej,
- objęcia odpowiednimi regulacjami i zarządzania zasobami biologicznymi ważnymi dla zachowania różnorodności biologicznej zarówno na obszarach objętych ochroną, jak i poza ich granicami, mając na względzie zapewnienie ochrony tych zasobów i zrównoważone ich użytkowanie,
- ustanowienia lub utrzymania środków umożliwiających regulowanie, zarządzanie lub kontrolę ryzyka związanego z użytkowaniem i uwalnianiem żywych, zmodyfikowanych biotechnologicznie organizmów, które mogą negatywnie oddziaływać na środowisko i wpływać na ochronę oraz zrównoważone użytkowanie różnorodności biologicznej, biorąc także pod uwagę zagrożenia dla ludzkiego zdrowia,
- opracowania lub utrzymania niezbędnych regulacji prawnych i/lub innych przepisów dotyczących ochrony zagrożonych gatunków i populacji,
- włączenia problematyki ochrony i zrównoważonego użytkowania zasobów biologicznych w proces podejmowania decyzji na szczeblu krajowym,

11 Art. 2 Konwencji.

12 J. Ciechanowicz-McLean, Ochrona przyrody w prawie międzynarodowym, [w:] J. Ciechanowicz-McLean (red.), Polskie prawo ochrony przyrody, Warszawa 2006, s. 26-27.

– zachęcania do współpracy pomiędzy swoimi organami rządowymi a swoim sektorem prywatnym w opracowywaniu metod sprzyjających zrównoważonemu użytkowaniu zasobów biologicznych,
– wprowadzenia odpowiednich uregulowań dla zapewnienia, że środowiskowe konsekwencje programów i polityk danego państwa członkowskiego, które mogą mieć znacząco negatywne oddziaływanie na różnorodność biologiczną, są w sposób należyty brane pod uwagę.

Powyższe zobowiązania winny zatem znaleźć swoje odbicie, w przypadku Polski, tak w przepisach prawa krajowego, jak i prawa Unii Europejskiej.

2. Problematyka ochrony różnorodności biologicznej w prawie krajowym i wspólnotowym

Zobowiązania Polski oraz Unii Europejskiej, jako sygnatariuszy Konwencji o różnorodności biologicznej, stały się podstawą do przyjęcia, zarówno na szczeblu krajowym jak i wspólnotowym, szeregu regulacji: tak politycznych, jak i prawnych.

Podstawowym dokumentem programowym Unii Europejskiej dotyczącym kwestii ochrony bioróżnorodności jest obecnie Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.[13]

Dokument ten zakłada, że do roku 2020 Unia Europejska zrealizuje sześć podstawowych celów w zakresie ochrony różnorodności biologicznej. Cele te obejmują:

– Pełne wdrożenie dyrektywy ptasiej oraz siedliskowej;
– Utrzymanie i odbudowę ekosystemów i ich funkcji;
– Zwiększenie wkładu rolnictwa i leśnictwa w utrzymanie i wzmocnienie różnorodności biologicznej;
– Zapewnienie zrównoważonego wykorzystania zasobów rybnych;
– Zwalczanie inwazyjnych gatunków obcych;
– Pomoc na rzecz zapobiegania utracie światowej różnorodności biologicznej.

Zważywszy na temat niniejszego opracowania szczególne znaczenie ma trzeci z przedstawionych wyżej celów, tj. zwiększenie wkładu rolnictwa w utrzymanie i wzmocnienie różnorodności biologicznej. Problematyce tej poświęcona będzie osobna część niniejszego opracowania.

13 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0244&from=PL

Polityka ochrony bioróżnorodności na szczeblu Unii Europejskiej realizowana jest poprzez szereg uregulowań prawnych. Na regulację taką składają się dyrektywy podlegające implementacji do wewnętrznych porządków prawnych krajów członkowskich UE, m.in.:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa,[14]
- Dyrektywa Rady Nr 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dyrektywa siedliskowa),[15]
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady nr 90/220/EWG,[16]
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (ramowa dyrektywa wodna),[17]
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/35/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu,[18]
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej).[19]
- Problematyka ochrony bioróżnorodności znalazła także swoje odzwierciedlenie w przepisach nowego pakietu legislacyjnego Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020, w szczególności w uregulowaniach:
- 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 (EFROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005,[20]
- Rozporządzenia 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)

14 Dz.Urz. UE L 20 z dnia 26 stycznia 2010 r., s. 7.
15 Dz.Urz. UE L 206 z dnia 22 lipca 1992 r., s. 7-50, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 15, t. 2, s. 102-145.
16 Dz.Urz. UE L 106 z dnia 17 kwietnia 2001 r., Polskie wydanie specjalne: Rozdział 15, t. 6, s. 77-114.
17 Dz.U. UE L 327 z dnia 22 grudnia 2000 r., s. 1-72, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 15, t. 5, s. 275-346.
18 Dz.U. UE L 143 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s. 56-74, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 15, t. 8, s. 357-375.
19 Dz.U. UE L 164 z dnia 25 czerwca 2008 r., s. 19-40.
20 Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 487.

nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008,[21]

- 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,[22]
- Rozporządzenia 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.[23]

Zważywszy na zakres niniejszego opracowania, w jego dalszej części rozważania koncentrować się będą wokół kwestii ochrony różnorodności biologicznej w ramach regulacji prawnych UE dotyczących rozwoju obszarów wiejskich.

Podobnie jak ma to miejsce w ramach Unii Europejskiej, również w Polsce, na szczeblu krajowym funkcjonuje szereg dokumentów programowych, które swoim zakresem obejmują także zagadnienia ochrony różnorodności biologicznej. Wśród dokumentów takich wskazać można:

- Długookresową Strategię Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności,[24]
- Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju – Strategia Rozwoju Kraju 2020,[25]
- Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030,[26]
- Strategię Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku),[27]
- Strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020,[28]
- Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie,[29]
- Strategię Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r. (BEiŚ),[30]

21 Dz.U. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 549.
22 Dz.U. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 608.
23 Dz.U. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 671.
24 Przyjętą uchwałą nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. (M.P. z 2013 r. poz. 121).
25 Przyjętą uchwałą nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. (M.P. z 2012 r. poz. 882).
26 Przyjętą uchwałą nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. (M.P. z 2012 r. poz. 252).
27 Przyjętą uchwałą nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. (M.P. z 2013 r. poz. 75).
28 Przyjętą uchwałą nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. (M.P. z 2012 r. poz. 839).
29 Przyjętą uchwałą Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. (M.P. z 2011 r. Nr 36, poz. 423).
30 Przyjętą uchwałą nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. (M.P. z 2014 r. poz. 469).

– Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

Również w tym przypadku wskazane wyżej dokumenty o charakterze programowym realizowane są za pośrednictwem regulacji prawnych. Polska, krajowa regulacja prawna dotycząca ochrony różnorodności biologicznej zawarta jest m.in. w przepisach:

– Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[31] wraz z jej aktami wykonawczymi,[32]

– Ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych,[33]

– 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[34] wraz z jej aktami wykonawczymi.[35]

Również w tym przypadku dalsza część opracowania koncentrować się będzie na zagadnieniach związanych z ochroną różnorodności biologicznej w ramach regulacji prawnych dotyczących rozwoju obszarów wiejskich.

3. Różnorodność biologiczna w nowym PROW na lata 2014-2020

Przede wszystkim podkreślić należy, że Wspólna Polityka Rolna UE, w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014-2020, zorientowana jest na sześć priorytetów UE obejmujących:

– wspieranie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich,

– zwiększenie rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach i zrównoważonego zarządzania lasami,

31 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.

32 Np. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (Dz.U. z 2011 r. Nr 25, poz. 133 ze zm.); Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 09 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej roślin (Dz.U. z 2014 r. poz. 1409); Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 06 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz.U. z 2014 r. poz. 1348).

33 Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 36, poz. 233 ze zm.

34 Dz.U. z 2015 r. poz. 349.

35 Np. Rozporządzenie 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 Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 370); Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Płatność dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 364).

- wspieranie organizacji łańcucha dostaw żywności, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, promowanie dobrostanu zwierząt i zarządzania ryzykiem w rolnictwie,
- odtwarzanie, ochronę i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem,
- wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym,
- wspieranie włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.[36]

Warto zauważyć, że żaden z ww. celów strategicznych UE nie odnosi się wprost do potrzeby ochrony różnorodności biologicznej. Jednak uszczegóławiając te priorytety, prawodawca unijny wyznaczył cele szczegółowe związane z ochroną bioróżnorodności.

W ramach priorytetu czwartego (odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem), ustanowiono cel szczegółowy obejmujący odtwarzanie, ochronę i wzbogacanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000 i obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, oraz rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej, a także stanu europejskich krajobrazów.

Dodatkowo prawodawca unijny w preambule Rozporządzenia 1305/2013 podniósł, że:

Państwa członkowskie powinny mieć możliwość włączania do swoich programów rozwoju obszarów wiejskich podprogramy tematyczne ukierunkowane na specyficzne potrzeby obszarów mających dla nich szczególne znaczenie. Podprogramy tematyczne powinny dotyczyć między innymi młodych rolników, małych gospodarstw, obszarów górskich, tworzenia krótkich łańcuchów dostaw, kobiet na obszarach wiejskich, łagodzenia skutków zmiany klimatu i przystosowania się do niej oraz różnorodności biologicznej.

Regulacja ta stanowi *novum* w ramach europejskiej regulacji dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich. Założenia określone w preambule Rozporządzenia nr 1305/2013 doprecyzowuje jego art. 7 (w zw. z załącznikiem IV) wskazując, że orientacyjny wykaz działań i rodzajów operacji, w ramach których możliwe jest ustanowienie podprogramu tematycznego w zakresie łagodzenia skutków zmiany klimatu i przystosowania się do niej oraz różnorodności biologicznej może obejmować:

36 Art. 5 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 uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

- transfer wiedzy i działalność informacyjną;
- usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i zastępstw;
- inwestycje w środki trwałe;
- przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych;
- podstawowe usługi i odnowę wsi na obszarach wiejskich;
- inwestycje w rozwój obszarów leśnych i zwiększenie rentowności lasów;
- działania rolnośrodowiskowo-klimatyczne;
- rolnictwo ekologiczne;
- płatności z tytułu programu Natura 2000 i ramowej dyrektywy wodnej;
- płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi i innymi szczególnymi ograniczeniami (różnorodność biologiczna);
- usługi rolnośrodowiskowe i klimatyczne oraz ochrona lasów;
- współpraca;
- zarządzanie ryzykiem.

Uznać zatem należy, że przepisy Rozporządzenia nr 1305/2013 dają podstawę prawną dla krajowych Programów Rozwojów Obszarów Wiejskich dla określenia działań wspierających ochronę bioróżnorodności.

Konieczna jest zatem analiza przepisów 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 (dalej: u.w.r.o.w.) oraz jej aktów wykonawczych celem określenia zakresu wsparcia dla działań dotyczących różnorodności biologicznej na terytorium RP. Zwłaszcza że Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 w swojej części analitycznej poświęca dużo miejsca problemowi ochrony bioróżnorodności w Polsce. Najistotniejszym elementem tej analizy wydaje się konstatacja, że Polska jest krajem, któremu w stosunku do innych krajów Unii Europejskiej udało się zachować bioróżnorodność w wysokim stopniu. Jest to następstwem: funkcjonowania w kraju tradycyjnej gospodarki rolnej, szczególnie w rejonach o mozaikowatej strukturze agrarnej, wysokiego udziału trwałych użytków rolnych oraz obszarów półnaturalnych w tym mokradłowych, których duża część położona jest na obszarach Natura 2000, a także występowania na znacznych obszarach kraju zróżnicowanych przyrodniczo lasów. Należy podkreślić, że autorzy PROW wskazują na różnorodność biologiczną jako mocną stronę polskiego rolnictwa.

Analiza przepisów art. 3 u.w.r.o.w. pozwala wskazać trzy działania o szczególnym znaczeniu w procesie ochrony i utrzymania bioróżnorodności w Polsce. Są to kolejno:

– działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne (art. 3 ust. 1 pkt 10) ustawy);
– rolnictwo ekologiczne (art. 3 ust. 1 pkt 11) ustawy); oraz
– płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (art. 3 ust. 1 pkt 12) ustawy).

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne" określa Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. W oparciu o te przepisy rolnik (lub zarządca) może ubiegać się o przyznanie płatności rolnośrodowiskowo-klimatycznej w ramach następujących pakietów:

– rolnictwo zrównoważone,
– ochrona gleb i wód,
– zachowanie sadów tradycyjnych odmian drzew owocowych,
– cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000,
– cenne siedliska poza obszarami Natura 2000,
– zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie,
– zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie.

W ramach działania „Rolnictwo ekologiczne" szczegółowe warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej określa Rozporządzenia 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 Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Na podstawie tych regulacji płatność ekologiczna może być przyznana rolnikowi realizującemu działania obejmujące następujące pakiety:

– uprawy rolnicze w okresie konwersji,[37]
– uprawy warzywne w okresie konwersji,
– uprawy zielarskie w okresie konwersji,

37 Pojęcie „konwersji" definiuje art. 2 ppkt h) Rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz.Urz. UE L 189 z dnia 20 lipca 2007 r., s.1), wskazując, że „konwersja" oznacza przejście z rolnictwa nieekologicznego na rolnictwo ekologiczne w danym okresie, w trakcie którego stosowano przepisy dotyczące produkcji ekologicznej.

- uprawy sadownicze w okresie konwersji,
- uprawy paszowe na gruntach ornych w okresie konwersji,
- trwałe użytki zielone w okresie konwersji,
- uprawy rolnicze po okresie konwersji,
- uprawy warzywne po okresie konwersji,
- uprawy zielarskie po okresie konwersji,
- uprawy sadownicze po okresie konwersji,
- uprawy paszowe na gruntach ornych po okresie konwersji,
- trwałe użytki zielone po okresie konwersji.

Trzecią grupę przepisów dotyczących wsparcia różnorodności biologicznej w ramach PROW 2014-2020 stanowią regulacje Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. W tym przypadku rolnik otrzymuje płatność dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (płatność ONW) bez konieczności realizowania określonego programu. Jest to płatność do przyznawania do użytków rolnych, położonych na obszarach górskich lub na innych obszarach charakteryzujących się szczególnymi ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, zwanymi obszarami ONW, na których jest prowadzona działalność rolnicza. Wysokość przyznawanej płatności uzależniona jest od miejsca położenia użytków rolnych.

4.Konkluzje

Niewątpliwie regulacje prawne, tak wspólnotowe, jak i krajowe dotyczące wsparcia rozwoju obszarów wiejskich zawierają rozwiązania mające na celu ochronę różnorodności biologicznej. Wydaje się także, że rozwiązania te zmierzają w kierunku ukształtowania spójnego systemu wspierania bioróżnorodności. Jest to szczególnie widoczne, jeśli zestawimy dostępne beneficjentom świadczenia dotyczące wspierania bioróżnorodności w ramach PROW 2014-2020, ze świadczeniami w zakresie płatności bezpośrednich, np. wspieraniem zalesiania, płatnościami za zazielenianie oraz regulacjami konserwatorskimi objętymi ustawą o ochronie przyrody, czy też regulacjami dotyczącymi ograniczeń w rozprzestrzenianiu się organizmów GM. Regulacje wpisują się w założenia nowej, globalnej strategii różnorodności biologicznej przyjętej przez strony Konwencji o bioróżnorodności na lata 2011-2020 (z wizją do roku 2050). Założenia te zostały opracowane i przyjęte podczas

obrad X Posiedzenia Stron Konferencji, które miało miejsce w Japonii i objęły pięć głównych celów:

- Zlikwidowanie przyczyn utraty bioróżnorodności poprzez włączenie działań na rzecz ochrony przyrody w programy rozwoju gospodarki kraju we wszystkich sektorach, tak na szczeblu rządowym, jak i na poziomie społeczeństwa.
- Ograniczenie bezpośrednich presji na bioróżnorodność oraz promowanie trwałego i zrównoważonego użytkowania.
- Poprawa stanu ochrony bioróżnorodności poprzez zachowanie różnorodności genetycznej na poziomie genów, gatunków i ekosystemów.
- Zwiększenie możliwości powszechnego wykorzystania pożytków wynikających z bioróżnorodności oraz funkcji, jakie spełniają ekosystemy.
- Poprawa możliwości wprowadzania w życie zapisów Konwencji poprzez wdrażanie procesów planowania z udziałem różnych partnerów, odpowiednie zarządzanie wynikami badań naukowych i wzmocnienie potencjału instytucjonalnego.

Choć nie wydaje się, by realnym było osiągnięcie wszystkich zakładanych celów w perspektywie roku 2020, to jednak uregulowania PROW na lata 2014-2020 należy przyjmować jako zmierzające we właściwym kierunku.

THE ISSUE OF BIODIVERSITY IN THE NEW RURAL DEVELOPMENT PROGRAMME (RDP) FOR THE YEARS 2014-2020

Key words: biodiversity, protection of biodiversity, the Convention on biodiversity protection, the rural development.

One of the human expansions on Earth there is substantial increase of species extinction rate. And this process leads to significant reduction in biodiversity. However, its protection is necessary for the most elementary reasons:

- to maintain mechanisms of living nature action,
- to maintain nature's capacity to survive the environment changes;
- to prevent the loss of natural values, not yet identified and used, which may constitute the basis for development and guarantee for survival of future generations.

The notion of biodiversity was defined by the Convention on biodiversity adopted at **the United Nations Conference** on the Environment and Development (so called "Earth Summit") in Rio de Janeiro, 5th June 1992. Both the Republic of Poland and the European Union is the Signatory of this Convention. Therefore, the obligations imposed on the Convention signatories shall be reflected both in the national and the European Union legislation.

Undoubtedly, the legal regulations, both of the Community and the national ones concerning support for rural development include solutions purposed to protect biodiversity. It also appears that these solutions intend to approach the coherent system to support biodiversity.

Bibliografia:

L. Burke, K. Reytar, M. Spalding, A. Perry, Raport „Reefs at Risk Revisted", Washington DC, 2011.

J. Ciechanowicz-McLean, Ochrona przyrody w prawie międzynarodowym, [w:] J. Ciechanowicz-McLean (red.), Polskie prawo ochrony przyrody, Warszawa 2006.

A. Kalinowska, Konwencja o różnorodności biologicznej, „Środowisko" 2010, nr 12 (420).

S. Kozłowski, Przyszłość ekorozwoju, Lublin 2007.

Millennium Ecosystem Assessment, 2005. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis., Washington, DC.

N. S. Sodhi, P. Ehrlich, Conservation biology for all, New York 2010.

M. Soule, G. Orians, Conservation biology. Research priorities for the next decade, society for conservation biology, Washington 2001.

Jan Stoksik[1]

Formy wspierania rozwoju gospodarstw rolnych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020

W dniu 12 grudnia 2014 r. Komisja Europejska (dalej KE) zatwierdziła przesłany przez Polskę Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.[2] Program ten, będący podstawowym narzędziem realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich, wskazał w pkt 5 na jego cele przekrojowe, szczegółowe oraz priorytety. Pozostają one w zgodności z treścią art. 4 i 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wspierania rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2006.[3]

Polityka rozwoju gospodarstw rolnych nieprzerwanie stanowi ważny element szerszej przedmiotowo polityki rozwoju obszarów wiejskich. Na użytek rozważań zawartych w niniejszej pracy, zasadnym będzie wskazać, w syntetycznym zarysie, na najważniejsze strategiczne i prawne dokumenty UE, a także na pozostające w związku z nimi dokumenty krajowe. Jedne i drugie wyznaczyły w istocie najważniejsze kierunki i ramy prawne polityki rozwoju obszarów wiejskich. Na poziomie UE znaczenie podstawowe należy przypisać dwóm strategicznym dokumentom Komisji UE z 2010 r. Pierwszy z nich to: Wspólna polityka rolna do 2020 r.: sprostać wymaganiom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi i aspektami terytorialnymi.[4] Drugi z kolei dokument to: Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu.[5] Dokumenty te stanowiły podstawę do opracowania całego pakietu projektów unijnych aktów normatywnych, dotyczących wspierania rozwoju obszarów wiejskich.

---

1 Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

2 Decyzją wykonawczą nr 2014 P06 RDN-P001. Tekst tego Programu dostępny jest na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w wersji pełnej oraz skróconej, www.min.rol.gov.pl. W dalszej części pracy Program ten przywoływany będzie jako PROW 2014-2020 lub Program.

3 Dz.Urz. UE, L347/487 z dnia 20 grudnia 2013 r.; w dalszej części pracy rozporządzenie to przywoływane będzie jako rozporządzenie EFRROW lub rozporządzenie 1305/2013.

4 COM/2010/672 wersja ostateczna.

5 COM/2010/2020/ wersja ostateczna, Bruksela 3 marca 2010 r.

Duże znaczenie dla rozwoju rolnictwa i terenów wiejskich w Polsce miały ustalenia szczytu UE z marca 2013 r., na którym zdecydowano, że nasz kraj otrzymał najwyższe wsparcie ze wszystkich funduszy unijnych. Na rozwój naszych obszarów wiejskich, w tym na rolnictwo, przewidziano wsparcie, łącznie w wysokości 32 mld euro.[6] Na sfinansowanie działań PROW 2014-2020 przewidziano natomiast kwotę ponad 13,5 mld euro.[7]

Z krajowych dokumentów o charakterze strategicznym, poprzedzających przyjęcie PROW 2014-2020 podstawowe znaczenie posiada Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020, przyjęta uchwałą nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r.[8] Celem głównym tej Strategii ma być poprawa jakości życia na terenach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa dla zrównoważonego rozwoju kraju. Cele szczegółowe będą natomiast przywoływane w toku dalszych wywodów.

Głównym narzędziem przywołanej wyżej Strategii, realizującym jej cel ogólny oraz cele szczegółowe, jest PROW 2014-2020. Rozporządzenie PROW 2014-2020 w art. 4 wyznaczyło trzy cele rozwoju obszarów wiejskich o charakterze przekrojowym. Są nimi:

1) wspieranie konkurencyjności rolnictwa,
2) zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu,
3) osiągnięcie zrównoważonego rozwoju terytorialnego wiejskich gospodarek i społeczności, w tym utrzymanie miejsc pracy.

Te trzy, o przekrojowym charakterze, cele realizowane będą przy zachowaniu sześciu, określonych w art. 5 analizowanego rozporządzenia, priorytetów UE. Są nimi w kolejności:

1. Ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie i leśnictwie oraz na obszarach wiejskich.
2. Zwiększanie rentowności gospodarstw rolnych i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach rolnych i zrównoważonego zarządzania lasami.
3. Wspieranie organizacji łańcucha żywnościowego, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, dobrostanu zwierząt oraz zarządzania ryzykiem w rolnictwie.

6 Informacje Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.min.rol.gov.pl
7 PROW 2014-2020 (plan wskaźników).
8 M.P. z dnia 9 listopada 2012 r., poz. 839.

4. Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów związanych z rolnictwem i leśnictwem.
5. Promowanie efektywnego gospodarowania zasobami i wspieranie przechodzenia w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu.
6. Promowanie włączenia społecznego, zmniejszanie ubóstwa oraz rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Szczególnie istotnym zagadnieniem rozwoju obszarów wiejskich pozostaje nadal nieprzerwanie budowa konkurencyjności naszego rolnictwa. Służyć temu powinny programy pomocowe, które poprzez należycie zaprogramowane działania powinny prowadzić do poprawy konkurencyjności polskich gospodarstw rolnych. Skuteczność ferowanej pomocy zależeć będzie nie tylko od jej zakresu, ale także od odpowiedniego doboru działań, a w ich ramach, form wsparcia i dostępności do nich, poprzez trafnie dobrane kryteria dostępu. Doboru takiego już dokonano w oparciu o rzetelną diagnozę potrzeb wsi, rolnictwa, przetwórstwa rolno-spożywczego oraz aktualnych wyzwań stojących przed rolnictwem, branżą przetwórczą i mieszkańcami wsi.

W obecnej perspektywie finansowej, podobnie zresztą jak w poprzedniej, diagnozy potrzeb dokonano, stosownie do treści art. 8, ust. 1, lit b rozporządzenia EFRROW, poprzez analizę SWOT.[9] Przywołajmy zatem najważniejsze wyniki tej analizy w zakresie słabych i mocnych stron, następnie szans i zagrożeń w obszarze objętym PROW 2014-2020, by z kolei na bazie tak uzyskanych informacji, wskazać na najważniejsze i najpilniejsze potrzeby dla rozwoju rolnictwa oraz obszarów wiejskich.

Komentowana tutaj analiza SWOT wykazała, że mocnymi stronami będą: duże zasoby niewykorzystanych bądź nienależycie wykorzystanych gruntów rolnych, stała, choć nadal powolna, tendencja do powiększania się średniej powierzchni gospodarstw rolnych, wielobranżowość i regionalna specjalizacja poszczególnych branż produkcji rolnej, korzystne warunki dla rozwoju rolnictwa ekologicznego wynikające z niewielkiego zanieczyszczenia gleb środkami chemicznymi, wysokiej różnorodności biologicznej terenów wiejskich, dużych zasobów ludzkich, pozwalających na rozwój na tych terenach także działalności pozarolniczej.

Słabe z kolei strony to: ciągle niska rentowność sektora rolnego, niedofinansowanie gospodarstw rolnych, niekorzystna struktura agrarna z dominacją gospo-

9 SWOT – w ekonomii, popularna technika analityczna polegająca na posegregowaniu posiadanych informacji w danej sprawie na cztery grupy, tekst jedn.: S (*Strenghts*) – ukazującej mocne strony analizowanego obiektu; W (*Weaknesses*) – ukazującej słabe strony analizowanego obiektu; O (*Opportunities*) – ukazującej szanse korzystnej zmiany analizowanego obiektu; T (*Treats*) – ukazującej zagrożenia i niebezpieczeństwa zmian dla analizowanego obiektu).

darstw małych, duży udział gleb słabych i problemy z bilansem wody, słabo rozwinięta infrastruktura techniczna i społeczna na obszarach wiejskich, przy nadmiarze słabo wykształconej siły roboczej i dużym bezrobociu, niska mobilność zawodowa mieszkańców wsi, słaba sieć usług na terenach wiejskich.

Istotne znaczenie dla doboru działań i form wsparcia rozwoju gospodarstw rolnych miało również zidentyfikowanie szans oraz zagrożeń w obszarze objętym programem pomocowym. Szans tych należy upatrywać m.in.: w otwartym dostępie do unijnego rynku i rynków trzecich, wzroście popytu wewnętrznego wynikającego z utrzymującego się wzrostu gospodarczego, wzroście popytu na produkty wyżej przetworzone i niszowe, młodej sile roboczej na rynku pracy oraz w rolnictwie, wzroście zainteresowania terenami wiejskimi jako miejscu zamieszkania i wypoczynku.

Wreszcie, do najważniejszych zagrożeń zaliczono: wzrost ubóstwa i wykluczenia społecznego na terenach wiejskich oraz ograniczone możliwości dywersyfikacji zatrudnienia osób odchodzących z rolnictwa, wynikające z powolnego wzrostu gospodarczego, rosnącą konkurencję zagranicznego sektora rolno-spożywczego, co może prowadzić do utraty własnej, stabilnej bazy surowcowej w niektórych sektorach rynku (w Polsce ma to miejsce w chowie świń), istniejące bariery prawne i fiskalne, które ograniczają rozwój handlu i małego przetwórstwa oraz hamują rozwój alternatywnych kanałów sprzedaży dla małych gospodarstw rolnych.

Powyższe wyniki analizy SWOT uzasadniły więc ustalenie, na użytek opracowywanego PROW 2014-2020, dwanaście potrzeb, które zdeterminowały liczbę oraz treść działań i poddziałań tego Programu. Warto te potrzeby wskazać w całości. Oto one:

1. Zwiększenie liczby konkurencyjnych gospodarstw rolnych.
2. Reorientacja małych gospodarstw w kierunku rolniczym lub pozarolniczym.
3. Zapewnienie trwałości rolnictwa w obliczu zmian klimatu i naturalnych ograniczeń oraz ochrony i poprawy stanu wód gruntowych.
4. Poprawa zbytu produktów rolnych i wzmocnienie pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym.
5. Poprawa jakości produktów rolnych i żywnościowych.
6. Odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej, także na obszarach NATURA 2000 oraz na obszarach o utrudnieniach naturalnych.
7. Promowanie zrównoważonych metod gospodarowania oraz rolnictwa zrównoważonego i ekologicznego.
8. Zachowanie zasobów genetycznych roślin uprawnych oraz zwierząt gospodarskich.

9. Tworzenie możliwości zatrudnienia poza rolnictwem, bez zmiany miejsca zamieszkania.
10. Rozwój infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich.
11. Aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich i wykorzystanie potencjałów endogenicznych na rzecz rozwoju lokalnego.
12. Wzrost innowacyjności i unowocześnienia sektora rolno-spożywczego oraz podniesienie poziomu wiedzy producentów rolnych. Promowanie, zwłaszcza zrównoważonych, metod gospodarowania w rolnictwie.

Tak wybrane potrzeby wymagały jeszcze dodatkowego uzasadnienia wokół celów, priorytetów, celów szczegółowych, celów końcowych wskazanych w rozporządzeniu EFRROW. Dla każdego celu szczegółowego dokonano z kolei połączenia i uzasadnienia działań na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, opierając się na dowodach pochodzących z analizy SWOT oraz uzasadnieniu hierarchii ważności potrzeb. Przy takich uwarunkowaniach, wśród których ważne znaczenie ma ograniczona wielkość pozostających do dyspozycji środków finansowych, przyjęty program pomocowy musiał ograniczyć wybór możliwej liczby działań oraz skoncentrować w ich ramach w miarę największą liczbę problemów, które poprzez te działania powinny być rozwiązywane.

O trwałości gospodarstw rolnych w dłuższej perspektywie czasowej decydować będzie ich zdolność do konkurowania z innymi gospodarstwami na jednolitym unijnym rynku oraz rynkach światowych, na które coraz mocniej wchodzimy. Gospodarstwa konkurencyjne z reguły są większe, dużo inwestują, są bardziej podatne na innowacje, częściej podejmują grupową działalność, umacniając przez to swą pozycję rynkową, czy wreszcie łatwiej podejmują przedsięwzięcia na rzecz środowiska naturalnego.[10]

Gospodarstwa rolne zawsze były postrzegane jako najważniejszy motor rozwoju obszarów wiejskich. Przybliżona wyżej analiza SWOT, jak też badania wielu ekonomistów, formułują zgodny pogląd, że polskie gospodarstwa rolne nie są wystarczająco konkurencyjne, aby sprostać zagranicznej konkurencji. Dlatego też ważnym celem naszej krajowej polityki rolnej powinno być podejmowanie wszelkich, wielotorowych działań na rzecz ustawicznego wzmacniania tej konkurencyjności.[11]

10 Konkurencyjności polskich gospodarstw rolnych poświęcono w ostatnim czasie sporo miejsca w literaturze ekonomicznej. O pozytywnej roli gospodarstw konkurencyjnych w ramach globalizacji gospodarki światowej zob. zwłaszcza: W Józwiak, Efektywność, koszty produkcji i konkurencyjność polskich gospodarstw rolnych obecnie i w perspektywie średnio- oraz długoterminowej W Józwiaka (red.), Warszawa 2014, s. 7 i nast.

11 Wiele wniosków postulujących potrzebę działań w tym kierunku zawiera zbiorowy raport naukowy pod red. R. Grochowskiej, R. Grochowska (red.), Kierunki rozwoju rolnictwa i polityk rolnych – wyzwania przyszłości. Synteza, Warszawa 2014. Z myślą o zainteresowanych tą problematyką warto dodać, że celem tej pracy jest ocena zmian zachodzących w strategiach oraz politykach sektora rolnego na świecie i w UE, a także nakreślenie kierunków ich rozwoju w przyszłości i wynikających z tego implikacji dla sektora żywnościowego w Polsce. Zob. też uogólniające wnioski końcowe tego raportu, autorstwa R. Grochowskiej, s. 114 i nast.

Działań/poddziałań PROW 2014-2020, skierowanych bezpośrednio na wspieranie w różnych formach rozwoju gospodarstw rolnych, jest w mojej ocenie siedem. Oto one:

1. Premie dla młodych rolników;
2. Restrukturyzacja małych gospodarstw rolnych;
3. Płatność dla rolników przekazujących małe gospodarstwa rolne;
4. Modernizacja gospodarstw rolnych;
5. Inwestycje w gospodarstwach rolnych położonych na obszarach Natura 2000;
6. Inwestycje w gospodarstwach rolnych położonych na obszarach OSN;
7. Tworzenie grup i organizacji producentów.

W PROW 2014-2020 najwyższą kwotę przewidziano na wspieranie przedsięwzięć przewidzianych w ramach poddziałania „Modernizacja gospodarstw rolnych" (2,4 mld euro). Od tego też działania rozpoczniemy analizę działań skierowanych w głównej mierze, na rozwój gospodarstw rolnych. W porównaniu z analogicznym działaniem w PROW 2007-2013, na którego wsparcie przewidziano 4,4 mld euro, obecnie jest to kwota zdecydowanie niższa, zmniejszona kosztem innych działań.

Analizowane tutaj działanie ma realizować cel szczegółowy, wyartykułowany w pkt 2a art. 5 rozporządzenia 1305/2013, jakim jest poprawa wyników gospodarczych wszystkich gospodarstw oraz ułatwianie ich restrukturyzacji i modernizacji, szczególnie z myślą o zwiększaniu ich uczestnictwa w rynku i zorientowania na rynek, a także zróżnicowania produkcji rolnej. Wszystkie realizowane w ramach tego poddziałania operacje mają prowadzić do poprawy konkurencyjności i zwiększenia rentowności gospodarstw w wyniku podjętej przez nie restrukturyzacji.

W związku z wykazanymi w przeprowadzonej analizie SWOT zagrożeniami, szczególny nacisk zdecydowano położyć na rozwój produkcji zwierzęcej, nie zamykając wsparcia dla pozostałych kierunków produkcji rolnej. W związku z powyższym wsparcie przewidziane Programem skierowane będzie w największym zakresie na następujące obszary:

- rozwój produkcji prosiąt,
- rozwój produkcji mleka krowiego,
- racjonalizację technologii produkcji, wprowadzanie innowacji, zmianę profilu produkcji, zwiększanie skali produkcji, poprawę jakości produkcji oraz zwiększanie wartości dodanej produktu.

Jednym ze sprawdzonych sposobów osiągania wytyczonych celów, poprzez wdrażanie określonych form pomocy, są odpowiednio sprecyzowane kryteria dostę-

pu do wnioskowanego wsparcia.[12] W odniesieniu do analizowanego tutaj poddziałania wsparcie powinno prowadzić do poprawy ogólnych wyników ekonomicznych gospodarstwa rolnego poprzez poprawę jego konkurencyjności i rentowności. Analizowany program zakłada, że wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach powinien następować w wyniku racjonalizacji technologii produkcji, wprowadzania innowacji, zmiany profilu lub skali produkcji, wprowadzania innowacji, poprawy jakości produkcji, zwiększenia wartości dodanej produktu,[13] co najmniej o 10% w odniesieniu do roku bazowego w okresie 5 lat, liczonego od dnia przyznania pomocy.

Nabory wniosków o przyznanie pomocy będą ogłaszane w ramach wskazanych wyżej obszarów uznanych jako szczególnie zagrożone. Zakłada się, że każda z przyjętych do finansowania operacji będzie musiała obowiązkowo przyczyniać się do realizacji przywołanego już wyżej celu szczegółowego, określonego w pkt 2a art 5 rozporządzenia 1305/2013.

Przyjęty do finansowania projekt powinien dodatkowo przyczyniać się także do realizacji celu wskazanego w pkt 2b art. 5 analizowanego rozporządzenia, jakim jest ułatwianie wejścia rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a w szczególności do wymiany pokoleń. Alternatywnie w rachubę może wchodzić jeden z celów szczegółowych wskazanych w pkt 5 art. 5 rozporządzenia EFRROW, generalnie prowadzących do efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną oraz odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym.

Beneficjentami analizowanej tutaj formy wsparcia, jaką jest refundacja części kosztów kwalifikowanych, mogą być rolnicy prowadzący działalność rolniczą lub grupa rolników prowadzących tę działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Rolnik ubiegający się o wsparcie powinien posiadać gospodarstwo o powierzchni co najmniej 1 ha lub nieruchomość, na której prowadzi produkcję w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej (w tym przypadku może być mniejsza od 1 ha) oraz kierować tym gospodarstwem.

Kolejnym kryterium wyboru beneficjenta jest wielkość ekonomiczna gospodarstwa[14] uprawnionego do otrzymania pomocy. Powinna ona stanowić równowartość

12 Warunkowanie pomocy ze środków publicznych od spełnienia przez wnioskodawcę określonych kryteriów dostępu stosowane było już w latach 90. ub. stulecia w ramach realizowanych wtedy różnych form pomocy finansowej, skierowanej przykładowo na wspieranie przedsięwzięć inwestycyjnych, których celem było dostosowywanie naszych gospodarstw rolnych do standardów gospodarstw unijnych.

13 Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwie (GVA) – wskaźnik ekonomiczny ustalany już na potrzeby PROW 2007-2013. Wzrost ten ustalany jest w oparciu o dane z gospodarstwa sprzed złożenia wniosku o pomoc i po zrealizowaniu przedsięwzięcia.

14 Wskaźnik ekonomiczny wykorzystywany na potrzeby określania kryteriów dostępu do niektórych działań PROW 2014-2020. Wielkość ta wyliczana jest w oparciu o współczynnik standardowej produkcji opracowywany w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Poglądowy kalkulator służący wyliczaniu tej wielko-

co najmniej 10 tys. euro i nie być większą niż 200 tys. euro. Od tego wymogu Program przewidział złagodzone kryteria w odniesieniu do młodych rolników podejmujących się produkcji mleka krowiego.

W Programie przyjęto również łagodniejsze kryteria dostępu dla rolników tworzących grupę, w której funkcjonowałoby gospodarstwo nie posiadające wymaganej wielkości ekonomicznej. W tym przypadku wsparcie będzie możliwe, gdy w wyniku zrealizowania przedsięwzięcia gospodarstwo osiągnie wymagalną wielkość ekonomiczną. Jednakże suma wielkości ekonomicznej gospodarstw tworzących grupę producencką wynosić będzie minimum 15 tys. euro. Poczyniono przy tym zastrzeżenie, że żadne z gospodarstw tworzących grupę nie może przekraczać maksymalnej wielkości ekonomicznej oraz powierzchni gospodarstwa, które przekraczałoby 300 ha. W tym miejscu należy zauważyć, że ten powierzchniowy wymóg dotyczy wszystkich gospodarstw ubiegających się o każde wsparcie przewidziane Programem. Innym ważnym wymogiem jest dokonanie oceny poprzedzającej rozpoczęcie inwestycji w zakresie jej oddziaływania na środowisko, w każdym przypadku gdy inwestycja może mieć na nie negatywny wpływ (art. 45 ust. 1 rozporządzenia EFRROW).

Program wymaga również, aby poprzez realizację inwestycji wartość dodana brutto w gospodarstwie wzrosła o co najmniej 10% w odniesieniu do roku bazowego, w okresie 5 lat liczonego od dnia przyznania pomocy. Od tego dnia beneficjent zobowiązany jest do prowadzenia w gospodarstwie uproszczonej rachunkowości.[15] Prognozuje się, że chętnych do analizowanej tutaj formy wsparcia będzie dużo, co sprawi, że środków planowanych na to wsparcie nie wystarczy, aby zaspokoić wszystkich wnioskujących o pomoc. Dlatego też Program przewidział preferencje dla niektórych operacji, takich jak: budowa i modernizacja budynków inwentarskich, inwestycje wpływające na zwiększenie uczestnictwa w rynku, zróżnicowanie produkcji rolnej, produkcji ekologicznej, czy przedsięwzięcia wpływające na realizację celów przekrojowych (np. efektywne korzystanie z zasobów wodnych, energii pochodzącej z odnawialnych źródeł, redukcja emisji gazów cieplarnianych). Sprawiedliwy podział środków ma zabezpieczać poddanie wniosków ocenie punktowej, według zasad określonych w przepisach wykonawczych. Suma uzyskanych punktów będzie decydowała o kolejności przysługiwania pomocy. Rozwiązania te ocenić należy jako w pełni słuszne.

ści udostępniony jest na stronie internetowej – http.//ksow.pl/news/entry/5010-prow-2014-2020-obliczanie-wielkości-ekonomicz.html).

15 Prowadzenie ksiąg rachunkowych metodą uproszczoną wymagane jest w przypadku niektórych podmiotów korzystających z pomocy publicznej. Zasady ich prowadzenia reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 listopada 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości dla jednostek niebędących spółkami handlowymi, nieprowadzących działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 137, poz. 1539 ze zm.).

W Programie przewidziano wreszcie preferencje w odniesieniu także do kwot i stawek wsparcia. Ustanowiono je dla młodych rolników i inwestycji zbiorowych (objęcie wsparciem 60% kosztów kwalifikowalnych, przy 50% w przypadku pozostałych operacji). Minimalny poziom wsparcia powinien wynosić nie mniej niż 30% kosztów kwalifikowalnych. Od strony kwotowej najwyższe wsparcie przewidziano w przypadku operacji, których celem jest rozwój produkcji prosiąt (900 tys. zł). W przypadku realizacji pozostałych celów, wsparcie nie może przekroczyć 500 tys. zł.

Analizując wsparcie przewidziane powyższym poddziałaniem, warto jeszcze dodać, że Program przewidział możliwość weryfikacji i kontroli działań lub rodzajów operacji, wskazując na ryzyka związane z realizacją zadań. Dotyczy to zwłaszcza zagrożenia tzw. efektem *deadweight*.[16]

Dokonując ogólnej, wstępnej oceny analizowanego tutaj poddziałania należy już na wstępie stwierdzić, że wyartykułowane cele tego działania: ogólne, szczegółowe oraz przekrojowe pozostają w wyraźnym związku ze wskazanymi w Programie potrzebami, które Program będzie zaspokajał, niestety nie w pełnym już zakresie. Należy tutaj zaznaczyć, że potrzeby te zdiagnozowane wokół unijnych priorytetów wyartykułowanych w rozporządzeniu EFRROW będą realizowane głównie poprzez instrumenty dostępne w Programie, a niektóre w ramach nowego systemu płatności bezpośrednich oraz polityki krajowej.

W analizowanym tutaj poddziałaniu słusznie postawiono głównie na zwiększenie liczby konkurencyjnych gospodarstw rolnych, zwłaszcza w zagrożonych kierunkach produkcji rolniczej (chów trzody chlewnej, produkcja mleka, chów bydła mlecznego). Postawiono też słusznie na przedsięwzięcia prowadzące do: racjonalizacji technologii produkcji, innowacji w produkcji rolniczej, zmiany profilu produkcji, zwiększaniu skali produkcji, poprawy jakości produkcji i zwiększeniu wartości dodanej produkcji. Założenie powyższe uznać należy jako w pełni zasadne, jeśli zważyć, że o kondycji rolnictwa, liczącego się w całym świecie, decydować będzie duża liczba większych, a przede wszystkim, konkurencyjnych gospodarstw rolnych.

Wśród działań i poddziałań PROW 2014-2020 poddziałanie „Restrukturyzacja małych gospodarstw" zajmuje kolejne miejsce pod względem wielkości zaangażowania środków z budżetu UE na jego wdrażanie (882 980 666 euro). Wśród ok. 1,5 mln polskich gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą dominują gospodarstwa do 5 ha (55%) i o standardowej produkcji do 4 tys. euro (51%). Nie oznacza to jeszcze, że niski wkład małych gospodarstw rolnych w produkcję rolniczą wykluczał będzie pełnienie przez nie istotnych funkcji w wymiarze społecz-

16 Termin ekonomiczny oznaczający zjawisko występujące w przypadku realizacji projektów dofinansowywanych ze środków publicznych, a więc także unijnych, które i bez tej pomocy zostałyby zrealizowane bez wsparcia zewnętrznego.

nym, ekonomicznym czy środowiskowym.[17] Powyższe względy przemawiają zatem za podtrzymaniem istnienia i żywotności także małych gospodarstw rolnych, zwłaszcza w dziedzinach nie wymagających większych zasobów gruntów do produkcji rolniczej. Powyższe względy uzasadniły również zasadniczy cel wspierania tych gospodarstw, którym jest stymulowanie takich zmian, aby te przyczyniały się do poprawy ich konkurencyjności i rentowności poprzez wzrost wielkości ekonomicznej, w szczególności w wyniku zmiany profilu produkcji rolnej.

Wsparcie przewidziane w ramach tego poddziałania będzie realizować również inne cele wytyczone małym gospodarstwom w PROW 2014-2020. Przesądziło to o treści kryteriów wyboru projektów, które powinny preferować w szczególności: rodzaj planowanej produkcji (np. produkcję ekologiczną), wielkość ekonomiczną gospodarstwa, wpływ na realizację celów przekrojowych, kompleksowość biznesplanu, przetwarzanie produktów rolnych wytwarzanych w gospodarstwie, udział w zorganizowanych formach współpracy producentów rolnych oraz kwalifikacje zawodowe rolnika.

Analizując dalej tę formę wsparcia wypada także zwrócić uwagę na kryterium wymaganej wielkości ekonomicznej gospodarstwa beneficjenta. Powinna się ona kształtować poniżej 10 tys. euro, a w wyniku realizacji przedsięwzięcia przewidzianego biznesplanem, powinien nastąpić wzrost wielkości ekonomicznej gospodarstwa do poziomu co najmniej 10 tys. euro, przy czym wzrost ten musi wynieść co najmniej 20% wartości wyjściowej. Wydaje się, że jest to wymóg trudny do spełnienia, zwłaszcza dla gospodarstw o niskiej wielkości ekonomicznej, dla których osiągnięcie poziomu wielkości ekonomicznej o wysokości co najmniej 10 tys. euro będzie bardzo trudne. Dotyczy to zwłaszcza gospodarstw rolnych z terenów Polski południowo-wschodniej.[18]

Kolejną pozycję co do wielkości środków finansowych przeznaczonych na wspieranie działań/poddziałań PROW 2014-2020 stanowią środki na finansowanie przedsięwzięć w ramach poddziałania „Premie dla młodych rolników". Stanowi ono kontynuację tej samej formy wsparcia, jednakże o trudniejszych do spełnie-

17 Funkcjom małych gospodarstw rolnych poświęcono w ostatnim czasie sporo miejsca zarówno w ekonomicznej, jak też w prawniczej literaturze. Więcej na ten temat zob.: J. Stoksik, Formy pomocy unijnej dla małych gospodarstw rolnych, „Zeszyty Prawnicze" 2015, z. 15.1, s. 206 i nast. oraz przywoływaną tam literaturę.

18 Problematyce funkcjonowania małych gospodarstw rolnych poświęcono w ostatnim czasie kilka konferencji naukowych. Na szczególną uwagę zasługuje Konferencja naukowo-techniczna na temat „Drobne gospodarstwa rolne w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich" (organizatorzy: Porozumienie Izb Rolniczych Polski Południowo-Wschodniej, Europejskie Centrum Badawcze Drobnych Gospodarstw Rolnych, Uniwersytet Przyrodniczy w Krakowie), Chotowa, 14-15 luty 2013 r. Owocem tej Konferencji był m.in. tzw. Memoriał Podkarpacki, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi kierując obszerną odpowiedź adresowaną do Prof. J. Żmiji – Dyrektora Europejskiego Centrum Badawczego Drobnych Gospodarstw Rolnych – przedstawił podejmowane przez Resort prace w zakresie projektowanych zmian dotyczących wsparcia finansowego w ramach I i II filara WPR; odpowiedź ta jest dostępna na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.min.rol.pl. Zakres wsparcia przewidziany dla małych gospodarstw rolnych w PROW 2014-2020 uzasadnia pogląd, że wnioski z tych konferencji zostały w dużym stopniu uwzględnione.

nia kryteriach dostępu, realizowanej już w ramach PROW 2007-2013. W bieżącej perspektywie finansowej z kwoty 717 997 734 euro będzie finansowane wsparcie w formie premii dla młodych rolników, także w wysokości 100 tys. zł. Wsparcie to ma stanowić pomoc związaną z rozpoczynaniem prowadzenia gospodarstwa rolnego przez młodego rolnika, który nie ukończył 40. roku życia, posiada odpowiednie kwalifikacje rolnicze i po raz pierwszy rozpoczyna prowadzenie gospodarstwa rolnego.

Analizując dalej kryteria dostępu do tej formy wsparcia należy zwrócić uwagę, że pomoc może być udzielona w przypadku, gdy gospodarstwo legitymuje się wielkością ekonomiczną nie mniejszą niż 13 tys. euro i nie większą niż 150 tys. euro. Oznacza to, że pomoc ta ma zapoczątkowywać wsparcie dla gospodarstw raczej rozwojowych w dalszej perspektywie czasowej. Za takim docelowym charakterem gospodarstwa przemawiają inne jeszcze, narzucone do spełnienia wymogi, takie jak: określone wykształcenie, czy wymagana powierzchnia użytków rolnych, która ma być równa co najmniej średniej krajowej, a w przypadku gospodarstw położonych w województwie o średniej, niższej niż krajowa, równa co najmniej średniej wojewódzkiej, jednakże nie większa niż 300 ha.

Uzyskaniu określonych celów mają też służyć przyjęte w Programie kryteria wyboru projektów przyjętych do wsparcia. Mogą one uwzględniać w szczególności: wielkość gospodarstwa, kwalifikacje zawodowe młodego rolnika, rodzaj planowanej produkcji, kompleksowość biznesplanu, przetwarzanie produktów rolnych wytwarzanych w gospodarstwie, wpływ na realizację celów przekrojowych, różnicę wieku pomiędzy przekazującym gospodarstwo a młodym rolnikiem, udział w zorganizowanych formach współpracy producentów rolnych, przejmowanie gospodarstwa w całości lub tworzenie gospodarstwa z mniejszych gospodarstw.

Na pozytywną ocenę zasługuje również brak określenia kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięcia, co powinno ułatwiać bardziej elastyczny wybór rodzaju przedsięwzięcia inwestycyjnego, które, jeśli zważyć na wysokość wsparcia, nie będą należały do dużych, chyba że będą stanowiły uzupełnienie środków wypracowanych w gospodarstwie przed jego przejęciem. Zaznaczyć też należy, że uzyskanie tej formy wsparcia nie wyklucza możliwości uzyskania w przyszłości wsparcia innego rodzaju, np. w ramach poddziałania „Modernizacja gospodarstw rolnych".

W chwili składania niniejszego artykułu do Wydawnictwa trwał już od 20 sierpnia nabór wniosków o wsparcie w ramach analizowanego poddziałania. Niestety zainteresowanie tą formą wsparcia nie było duże, dlatego pierwszy termin składania wniosków wydłużono do 16 września. To małe zainteresowanie, stosownie do informacji medialnych,[19] tłumaczyć można zbyt wygórowanymi obecnie kryte-

19 Np. w telewizyjnym programie „Agrobiznes" w dniu 11 września 2015 r.

riami dostępu do tej formy wsparcia. Dotyczy to zwłaszcza możliwości dopełnienia wymogu 10-procentowego wzrostu wartości ekonomicznej gospodarstwa po zrealizowaniu biznesplanu, a także wymogami środowiskowymi, koniecznymi do spełnienia w przypadku płatności bezpośrednich.[20] Równolegle ujawniły się również inne problemy w ramach wdrażanej formy wsparcia. Otóż w odniesieniu do wnioskodawców, którzy złożyli wnioski o płatności bezpośrednie za 2015 r., stosownie do kryteriów dostępu do tej formy wsparcia, przyjmuje się, że rozpoczęli oni kierowanie gospodarstwem, a to skutkowałoby pozbawieniem możliwości uzyskania premii przewidzianej w analizowanym tutaj poddziałaniu. Z tego głównie powodu rozpoczęte zostały prace legislacyjne nad zmianą rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie pomocy dla młodych rolników.[21] Zaznaczyć tu jednak należy, że sygnalizowana zmiana możliwa będzie pod warunkiem pozytywnych uzgodnień z KE.[22]

Ważne znaczenie w procesie rozwoju gospodarstw rolnych powinno mieć działanie „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych" (art 18 rozporządzenia EFRROW). Jego uruchomienie jest odpowiedzią wynikającą z coraz częstszej konieczności zabezpieczania gospodarstw rolnych przed skutkami występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych (np. suszy) z jednej strony, z drugiej natomiast, z potrzeby wsparcia odbudowy zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych lub katastrof, potencjału produkcyjnego. Przewidziane wsparcie ma formę refundacji części kosztów kwalifikowalnych operacji. Zakłada się, że zarówno inwestycje odtwarzające potencjał zniszczonej produkcji rolnej, jak też zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej, wpłyną pośrednio na poprawę rentowności gospodarstw rolnych oraz na ich konkurencyjność w sytuacji wystąpienia takich klęsk żywiołowych lub zjawisk przyrodniczych. Obywa te poddziałania realizować będą cel szczegółowy określony w pkt 3b art. 5 rozporządzenia EFRROW: „wspieranie zapobieganiu ryzyka i zarządzanie ryzykiem w gospodarstwach", a także cele przekrojowe dotyczące środowiska i klimatu.

Pomoc w ramach pierwszego poddziałania przewidziana jest na materialne i niematerialne inwestycje odtwarzające potencjał produkcji roślinnej lub zwierzęcej, z wyłączeniem nieubezpieczonych budynków i budowli objętych ubezpieczeniem

20 Utrudnieniem do uzyskania wymaganego wzrostu wartości ekonomicznej gospodarstwa mogą być wymogi ustanowione do uzyskania płatności za zazielenienie, które narzucając praktyki przynoszące korzyści, głównie dla środowiska nie prowadzą do poprawy kondycji ekonomicznej gospodarstwa.

21 Chodzi o rozporządzenie 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 rozpoczynaniu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników objętą Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020", Dz.U. z 2015 r. poz. 982.

22 Więcej w tej sprawie zob. Komunikat Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 10 września 2015 r., www.arimr.gov.pl (w zakładce Komunikaty Prezesa).

obowiązkowym. Wszystkie objęte w ramach tego poddziałania inwestycje muszą być związane z działalnością rolniczą i mogą dotyczyć przygotowania do sprzedaży produktów wytwarzanych w gospodarstwie rolnym. Pomoc w ramach drugiego poddziałania udzielana jest na zaopatrzenie w sprzęt do utrzymania urządzeń wodnych służących zabezpieczeniu gospodarstw rolnych przed zalaniem, podtopieniem lub nadmiernym zawilgoceniem spowodowanym przez powódź lub deszcz nawalny. Beneficjentami tego poddziałania mogą być spółki wodne, w których członkami są w przewadze rolnicy, a także związki tych spółek. Zaznaczyć też należy, że kwoty wsparcia obejmują aż 80% kosztów kwalifikowalnych i nie mogą przekroczyć 500 tys. zł.

Analizując powyższe, nowe formy wsparcia, należy je ocenić jako niezwykle potrzebne. Tegoroczna susza uzasadnia pilną potrzebę rozważenia wsparcia na rzecz budowy urządzeń łagodzących jej skutki. Mogą to być urządzenia wodne gromadzące zapasy wody, których bardzo brakuje.[23]

Kolejnym ważnym działaniem na rzecz rozwoju gospodarstw rolnych oraz wzmacniania ich konkurencyjności jest działanie „Tworzenie grup i organizacji producentów". Podstawę prawną dla tego działania stanowi art. 27 rozporządzenia EFRROW. Tworzenie grup i organizacji producentów rolnych wynika z rosnących wymogów odbiorców surowców rolnych i ma szczególne znaczenie w związku z rozdrobnieniem agrarnym. Dla producentów rolnych, zwłaszcza tych drobnych, udział w grupie producentów rolnych oznacza stabilizację zbytu produktów, a przez to zwiększenie opłacalności produkcji. Działania grupowe wzmacniają też pozycję producentów rolnych w łańcuchu żywnościowym i sprzyjają zwiększaniu ich udziału w wartości dodanej. Są też korzystne dla odbiorców surowca, gdyż zapewniają regularność dostaw, dostosowanie ich wielkości do potrzeb oraz są gwarantem lepszej jakości surowca.

Grupy i organizacje producentów realizują ważny cel szczegółowy wsparcia; wyartykułowany w pkt 3a art. 5 rozporządzenia EFRROW: „poprawa konkurencyjności producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym poprzez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw przez grupy i organizacje producentów oraz organizacje między – branżowe".

Ważną funkcją grup i organizacji producentów rolnych jest też wprowadzanie nowych rozwiązań w zakresie organizacji produkcji i marketingu, a także technologii produkcji. Prowadzi to do zwiększenia innowacyjności sektora rolnego. Nadto

23 O niewystarczającym stanie urządzeń wodnych w zakresie ochrony przed suszą zob. zwłaszcza informacje zawarte w rządowym dokumencie „Strategia gospodarki wodnej" przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 13 września 2005 r., w którym przyjmuje się słusznie (s. 12 i nast.), że w Polsce nie istnieje system zabezpieczeń przed suszą; dokument ten dostępny jest na stronach internetowych Ministerstwa Środowiska, www.mos.gov.pl

planowanie optymalnej, zgodnej z wymogami ochrony środowiska, produkcji rolnej w grupie, przy dbałości o jej jakość, następnie sprzedaż i organizowanie całego zaplecza produkcyjnego będą bezpośrednio pozytywnie wpływać na środowisko naturalne.[24]

Formę wsparcia stanowi procentowy ryczałt od wartości przychodów netto grupy lub organizacji producentów ze sprzedaży produktów wytworzonych w gospodarstwach rolnych jej członków w poszczególnych latach i sprzedanych odbiorcom niebędącym członkami grupy lub organizacji. Ryczałt ten, do 100 tys. euro, wypłacany będzie w każdym roku 5-letniego okresu pomocy, w odniesieniu do wielkości produkcji sprzedanej: 10% za pierwszy rok, 8% za drugi rok, 6% za trzeci rok, 5% za czwarty rok i 4% za piąty rok.

Analizując to poddziałanie warto też odnotować przewidziane preferencje w przyznawaniu pomocy dla grup i organizacji producentów. Tak więc preferowane będą grupy:

- zorganizowane w formie spółdzielni;
- zrzeszające producentów w następujących kategoriach: produkty wysokiej jakości objęte art. 16 EFRROW (dotyczącym wsparcia systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych), w szczególności rolnictwa ekologicznego, świnie żywe, prosięta, warchlaki, mięso wieprzowe, bydło żywe, owce lub kozy żywe, miód naturalny i produkty pszczele, rośliny w plonie głównym, z przeznaczeniem na cele energetyczne lub do wykorzystania technicznego szyszki chmielowe;
- zrzeszające jak największą liczbę członków w danej kategorii;
- zrzeszające producentów w gospodarstwach, których produkcja objęta została dobrowolnym ubezpieczeniem.

Aby uniknąć ryzyka związanego z wdrażaniem działań wprowadza się warunek, że o wsparcie może ubiegać się grupa producentów złożona tylko z osób fizycznych, co ma umożliwić dokładne zweryfikowanie przynależności danego producenta. Program zalecił również potrzebę doprecyzowania wymogów wsparcia na etapie jego wdrażania.

W ramach działania „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej" skierowanym na poprawę konkurencyjności gospodarstwa poprzez powiększenie jego powierzchni jest poddziałanie „Płatność dla rolników przekazujących małe gospo-

24 Pozycja i znaczenie grup producentów rolnych w UE są zróżnicowane. W Polsce grupy producentów wspierane różnymi formami pomocy finansowej zaczynają powoli odgrywać coraz to większe znaczenie w produkcji i dystrybucji żywności; więcej o funkcjach grup producentów w literaturze prawniczej zob. zwłaszcza: B. Jeżyńska, A. Oleszko, Prawo rolne i żywnościowe, Kraków 2003, s. 203 i nast.; z literatury ekonomicznej ciekawą pozycję w tym zakresie stanowi praca W. Michny, Organizacje wiejskie i rolnicze oraz ich rola w rozwoju obywatelskiej demokracji i krajowej demokracji, Warszawa 2010.

darstwa". Przewidziane tutaj wsparcie przyznawane jest w postaci płatności jednorazowej, odpowiadającej 120% rocznej płatności, do otrzymania której beneficjent kwalifikuje się w ramach systemu wsparcia dla małych gospodarstw, ustanowionym zgodnie z tytułem piątym rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich.

Beneficjentem wsparcia jest rolnik będący osobą fizyczną, który kwalifikuje się do systemu dla małych gospodarstw, ustanowionego w rozporządzeniu w sprawie płatności bezpośrednich i trwale przekazał w drodze sprzedaży lub darowizny swoje gospodarstwo rolne innemu rolnikowi. Gospodarstwo przejmujące grunty od beneficjenta musi posiadać lub osiągnąć po przejęciu gruntów od beneficjenta co najmniej wielkość odpowiadającą średniej wielkości gospodarstwa w Polsce lub średniej wielkości w województwie, w którym średnia powierzchnia gospodarstwa jest większa od średniej krajowej.

Warto jeszcze wskazać na przewidziane preferencje w ramach tego poddziałania. Tak więc preferuje się przekazywanie gospodarstw większych, następnie preferencje obejmą gospodarstwa mniejsze przejmujące grunty. Będą wreszcie przewidziane preferencje dla przekazywania gruntów młodym rolnikom.

W ramach działania „Inwestycje w środki trwałe" pozostają też dwa poddziałania; „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach Natura 2000" oraz „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN". Są one skierowane w głównej mierze na poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych położonych na tych terenach (art. 17 rozporządzenia EFRROW).

Na obszarach Natura 2000 na gospodarstwa rolne nakłada się wiele powinności związanych z obowiązkiem realizacji zadań ochronnych, przewidzianych dla danego obszaru. Ta ochrona odnosi się zwłaszcza do gospodarowania na trwałych użytkach zielonych. Dlatego też w PROW 2014-2020 przewidziano instrument wspierania inwestycji związanych z rolniczym wykorzystaniem łąk i pastwisk oraz produkcją zwierzęcą, prowadzonymi zgodnie z wymogami ochrony środowiska. Ze względu na możliwość stosowania nowych rozwiązań technologicznych w zakresie ochrony środowiska i planowany typ operacji, działanie to, ma też wymiar proinnowacyjny oraz realizuje cele przekrojowe w zakresie środowiska i klimatu.

Wsparcie w ramach przewidzianego dla tych obszarów poddziałania ma formę refundacji części kosztów kwalifikowalnych operacji, realizowanej przez beneficjenta-rolnika w wysokości nie przekraczającej:

– 200 tys. zł w przypadku gdy operacja obejmuje budowę lub modernizację budynków inwentarskich,
– 500 tys. zł w przypadku gdy operacja obejmuje budowę, modernizację budynków inwentarskich lub adaptację na budynki inwentarskie innych, już istniejących w gospodarstwie, budynków.

Wsparciem można objąć 60% kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięcia w przypadku młodych rolników, a w przypadku pozostałych operacji 50% kosztów kwalifikowalnych.

Warto jeszcze wskazać na wyartykułowane w Programie preferencje przewidziane dla tego poddziałania. Tak więc dotyczyć one będą gospodarstw posiadających dużą powierzchnię trwałych użytków zielonych, następnie operacje obejmujące inwestycje ściśle związane z wymogami planu ochrony obszaru Natura 2000 oraz operacje realizowane przez młodych rolników.

Poddziałanie „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN" dotyczy obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami ze źródeł rolniczych. Dlatego też gospodarstwa położone na tych terenach powinny posiadać urządzenia do gromadzenia i przechowywania nawozów naturalnych przez okres co najmniej 6 miesięcy, aby można było je następnie wykorzystać racjonalnie w sposób minimalizujący zanieczyszczenia wód gruntowych. Wsparcie to ma ułatwiać dostosowywanie się gospodarstw do nowych wymogów, wynikających głównie z ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu.[25]

Pomoc ma formę refundacji części kosztów kwalifikowalnych operacji, realizowanej przez beneficjenta-rolnika i obejmuje 60% tych kosztów w przypadku operacji realizowanej przez młodego rolnika i 50% tychże kosztów w pozostałych przypadkach. Maksymalna wielkość pomocy dla jednego beneficjenta i jednego gospodarstwa nie może jednak przekroczyć 50 tys. zł.

Przeanalizowane wyżej działania/poddziałania/operacje PROW 2014-2020 zaliczyć można do tej grupy, które bezpośrednio skierowane są na rozwój gospodarstw rolnych w Polsce. Pośredni wpływ na ten rozwój mają również inne działania Programu, które można ująć w następujące grupy: wzmacnianie przedsiębiorczości, rozwój terytorialny, transfer wiedzy i innowacji, wsparcie jakości produkcji oraz ochrona ekosystemów i efektywne gospodarowanie zasobami naturalnymi.

Poza działaniami PROW 2014-2020 wpływ na rozwój gospodarstw rolnych będą miały również mechanizmy polityki rynkowo-dochodowej, finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji (EFRG), głównie dopłaty bezpośrednie. Nie bez znaczenia na rozwój gospodarstw rolnych, jako najważniejszego elementu obszarów wiejskich, będzie miało wsparcie tych terenów ze środków Funduszu Spójności (FS).

Wreszcie rozwój gospodarstw rolnych wspierany będzie ze środków wyłącznie krajowych, głównie w formie dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych

25 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 625.

przez banki na sfinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych w gospodarstwach rolnych.[26]

Zmierzając do próby ogólnej oceny działań/poddziałań/operacji PROW 2014-2020 należy najpierw zastrzec, że na obecnym, początkowym etapie ich wdrażania może mieć ona jedynie charakter wstępny. W kolejności należy też zauważyć, że analizowany Program, nad którym prace trwały od 2012 roku, na każdym etapie jego tworzenia podlegał szerokim konsultacjom społecznym, w tym także wśród jego beneficjentów oraz podmiotów zajmujących się profesjonalnie wdrażaną pomocą unijną. Do tej ostatniej grupy zaliczyć należy prace różnych instytucji naukowych. Na szczególną uwagę zasługują tutaj, przywoływane w niniejszej pracy, raporty naukowe dotyczące strategii i polityk sektora rolnego na świecie i w UE oraz nakreślenie kierunków ich rozwoju i wynikających z tego implikacji dla gospodarki żywnościowej w Polsce. Odnosząc się do treści prezentowanych w tym zakresie analiz naukowych, należy zwrócić uwagę na dużą zgodność formułowanych w nich ustaleń i wniosków. Przykładowo wszystkie ośrodki badawcze zgodnie wskazują na potrzebę istotnych zmian w polityce rozwoju, zgodnie twierdząc, że powinna ona bardziej zdecydowanie stawiać na innowacyjność w zakresie wykorzystywania potencjału sfery publicznej, prywatnej oraz obywatelskiej. Z powyższym stanowiskiem należy się bezsprzecznie zgodzić tym bardziej, że taki sam wniosek został wyprowadzony z analizy SWOT, przeprowadzonej na użytek prac projektowych nad PROW 2014-2020.

Projektując zakres wsparcia, w każdym programie pomocowym trzeba mieć na uwadze to, że jego zakres zawsze bywa determinowany wielkością pozostających do dyspozycji środków finansowych. Choć ich wielkość, jaka przypadła Polsce na obecną perspektywę finansową UE należy do najwyższych we Wspólnocie, to z całą pewnością środki te nie wystarczą, aby zaspokoić wszystkie potrzeby rozwoju naszego rolnictwa oraz terenów wiejskich. Wydaje się jednakże, że można wyrazić pogląd, iż analizowany tutaj PROW 2014-2020 jest dokumentem kompromisowym, najbardziej optymalnym i w dużym zakresie wychodzącym naprzeciw oczekiwaniom dużej części zainteresowanych nim podmiotów.

Najważniejszym priorytetem nowego PROW 2014-2020 jest poprawa konkurencyjności sektora rolnego, z uwzględnieniem celów środowiskowych. Nowy Program wspierać będzie także rozwój przetwórstwa rolno-spożywczego, niezwykle ważnego czynnika rozwoju gospodarstw rolnych, produkujących surowiec do dalszego przetwarzania. Priorytet ten wynika zarówno ze zidentyfikowanych potrzeb gwarantujących rozwój naszego sektora rolnego i obszarów wiejskich, jak też

26 Podstawową formę pomocy finansowej ze źródeł krajowych stanowią nieprzerwanie, choć już w coraz mniejszym zakresie, dopłaty do oprocentowania kredytów dla gospodarstw rolnych. Więcej o tej formie wsparcia zob. www. arimr.gov.pl (zakładka – Pomoc unijna i krajowa).

z przywoływanych wyżej przepisów prawa unijnego, realizujących politykę rozwoju obszarów wiejskich UE. Może jednak zastanawiać duża kwota środków przewidzianych w planie finansowym Programu na wspieranie działań pro-środowiskowych (ponad 30%), w sytuacji gdy Polska, a zwłaszcza jej tereny rolnicze, zaliczane są do najmniej skażonych w UE. Tak wysoki nakład środków finansowych wynika jednakże z woli prawodawcy unijnego, nakazującej zabezpieczenie tego wymogu w programach pomocowych rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Dbałości o środowisko rolnicze, także tej narzuconej „z góry", nie można oceniać negatywnie, jeśli zważyć, że na sukces dobrej jakościowo polskiej żywności, mierzony ciągłym wzrostem jej eksportu, składa się również to, że jest ona produkowana w warunkach mało jeszcze skażonego intensywną działalnością rolniczą środowiska. Przewaga małych gospodarstw rolnych w Polsce stwarza dodatkową szansę na rozwój tych gospodarstw, w których może być wytwarzany nie tylko dobry jakościowo surowiec, ale również wyżej przetworzona ekologiczna i tradycyjna żywność. Z tej też przyczyny działania wspierające rozwój małych gospodarstw rolnych wypada ocenić również pozytywnie.

Podstawowym jednak działaniem skierowanym na rozwój konkurencyjnego rolnictwa pozostaje nieprzerwanie „Modernizacja gospodarstw rolnych". Jest to kierunek słuszny, jeśli zważyć, że to duże gospodarstwa rolne są najlepszym gwarantem rozwoju naszego rolnictwa, które stale musi wytrzymywać wzrastającą konkurencję, ze strony silnych, dużych gospodarstw „starej Unii". Pozytywnie należy też ocenić wsparcie objęte tym poddziałaniem, z racji skierowania go na trzy najbardziej zagrożone obszary działalności rolniczej, tj. chów trzody chlewnej, chów bydła mlecznego oraz rzeźnego. Z różnych analiz wynika bowiem, że w tych trzech obszarach jesteśmy najmniej konkurencyjni.

Globalny, światowy rynek żywnościowy, w którego orbitę wpisujemy się coraz mocniej, wymuszał będzie jednocześnie potrzebę przygotowywania się do przyjmowania coraz większych wyzwań konkurencyjnych. Mając to na uwadze słusznie przyjęto w Programie, że ogólne zapotrzebowanie na żywność realizować mogą nie tylko duże gospodarstwa rolne, ale również te małe, które przez wiele lat będą nadal pełnić wielorakie funkcje produkcyjne i społeczne. Wsparcie tych ostatnich będzie jednak możliwe pod warunkiem, że w jego wyniku nastąpi pożądany wzrost ich wartości ekonomicznej. Można też zakładać, że małe, nieproduktywne gospodarstwa rolne będą sukcesywnie, w naturalny sposób, odchodzić od działalności rolniczej i zasilać swymi gruntami większe, rozwojowe gospodarstwa. W tym jednak zakresie, brak jest wyraźnej wizji co do stymulowania ich przyszłości.

Popierana w ramach działalności rolniczej innowacyjność może być najskuteczniej realizowana głównie przez ludzi młodych. Dlatego też pozytywnie należy odnotować zwiększenie zakresu wsparcia dla młodych rolników w obecnym Progra-

mie, wyrażającego się poprzez większe preferencje finansowe i łagodniejsze kryteria dostępu do różnych form wsparcia.

Polskie organizacje rolnicze ocenia się jako słabe i mało skuteczne. Słusznie zatem, wzorem form wsparcia dla młodych rolników, przyjęto w Programie podobne preferencje dla różnych form zespołowego współdziałania, zarówno w sferze produkcji, jak również w zakresie organizacji i zdobywania rynków zbytu.

Ekonomicznie uzasadnionym rozwiązaniem nowego Programu są także działania stymulujące tworzenie nowych miejsc pracy na terenach wiejskich. Pozwoli to nie tylko na łagodzenie problemów bezrobocia na terenach wiejskich, a także na łagodniejsze odchodzenie od działalności rolniczej i likwidację mało efektywnych gospodarstw rolnych, które powinny być przejmowane przez gospodarstwa silniejsze.

O tym, czy zaprojektowane w PROW 2014-2020 formy wsparcia zapewnią dalszy, skuteczny rozwój rolnictwa oraz terenów wiejskich, decydować będą również rozwiązania szczegółowe, jakie będą przyjmowane w kolejnych rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w związku z uruchamianiem kolejnych działań Programu.

O powodzeniu obecnego Programu zadecydują wreszcie inne formy wsparcia, przewidziane poza nim. Wskazać tu należy przede wszystkim na system dopłat bezpośrednich, które pozostają nadal podstawowym instrumentem WPR w zakresie poprawy dochodów unijnego producenta rolnego. Zreformowany obecnie system płatności bezpośrednich wyraźnie preferuje gospodarstwa rozwojowe i działania rolnośrodowiskowe. W jednym i drugim przypadku funkcją dopłat jest rekompensowanie dochodów producenta rolnego, których nie był w stanie osiągnąć z powodu niekorzystnej dla niego sytuacji na rynku żywnościowym, czy ograniczeń w działalności rolniczej wynikających z wymogów środowiskowych.

Za każdym z zaprogramowanych działań kryją się określone cele. Aby je osiągnąć, obok wsparcia finansowego, istnieje również potrzeba dopracowania się przyjaznej polityki podatkowej wobec beneficjentów wielu działań, pozbawionej zwłaszcza cechy fiskalizmu. Może to mieć miejsce w przypadku przedsięwzięć o charakterze nierolniczym, na przykład w zakresie prowadzonej działalności przetwórczej, podejmowanej w gospodarstwach rolnych. Powodzenie różnych przedsięwzięć zależeć też będzie od rozsądnie kształtowanych treści norm prawnych, takich przykładowo, jak: wymogi sanitarne, wymogi w zakresie sprawozdawczości, itd. Wydaje się, że stosowanie takich samym wymogów w odniesieniu do wszystkich producentów żywności nie znajduje swojego uzasadnienia i może prowadzić, wraz z upadkiem przedsięwzięcia, do zniweczenia bezpowrotnie celu, w którego realizację zaangażowane zostały określone środki publiczne.

FORMS OF SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF FARMS IN THE RURAL DEVELOPMENT PROGRAMME FOR 2014-2020

Key words: Common Agricultural Policy, competitiveness of farms, economic SWOT analysis, criteria for the access, Rural Development Programme.

The new financial perspective covering the period 2014-2020 has brought many changes. The main priority of the new rural development policy is to improve the competitiveness of farms, having regard to environmental objectives. Rural Development Programme for years 2014-2020 will encourage further restructuring and modernization of farms and development of agri-food processing as well as strengthening their competitiveness in EU and global food market. Development of farms will also be supported by seven sub-measures of current Rural Development Programme. The most important needs of rural areas have been established using the popular SWOT analysis. Implementation of these needs is to induce specific criteria for the access to the various forms of financial assistance as provided for in the Program. Author of this article takes the view that they have been aptly chosen and should result in effective implementation of the objectives of the current Rural Development Programme.

Bibliografia:

R. Grochowska (red.), Kierunki rozwoju rolnictwa i polityk rolnych – wyzwania przyszłości (Synteza), Warszawa 2014.

B. Jeżyńska, A. Oleszko, Prawo rolne i żywnościowe, Kraków 2003.

W. Józwiak (red.), Efektywność, koszty produkcji i konkurencyjność polskich gospodarstw rolnych w ramach globalizacji gospodarki światowej, Warszawa 2014.

A. Jurcewicz (red.), Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, Warszawa 2010.

Materiały z Konferencji naukowo-technicznej nt. Drobne gospodarstwa rolne w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, Chotowa 14-15 luty 2013.

W. Michna, Organizacje wiejskie i rolnicze oraz ich rola w rozwoju obywatelskiej demokracji i krajowej demokracji, Warszawa 2010.

J. Stoksik, Formy pomocy unijnej dla małych gospodarstw rolnych, „Zeszyty Prawnicze" 2015, z. 15.1.

Justyna Matys[1]

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwagi ogólne

1. W dniu 5 sierpnia 2015 r. została uchwalona nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego.[2] Ma wejść w życie w dniu 1 stycznia 2016 r., uchylając tym samym obowiązującą od 16 lipca 2003 r. ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego.[3] Zakładając racjonalność działań ustawodawcy, kierowanie się rzeczywistą, a nie wyłącznie deklarowaną potrzebą i chęcią realnego polepszenia nie tylko warunków życia na wsi, ale przede wszystkim koniecznością poprawy nadal mało wydajnej produkcyjnie i ekonomicznie struktury obszarowej gospodarstw rolnych można było oczekiwać, że w nowej regulacji znajdą się rozwiązania, które bardziej efektywnie będą realizować cele ustawy wskazane w art. 1 i zaczerpnięte wprost z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. W uzasadnieniu projektu[4] zostało stwierdzone, że „prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przez Agencję Nieruchomości Rolnych nie są w stanie w pełni realizować celów kształtowania ustroju rolnego państwa".[5] Dalej zaś projektodawca zauważa, że „tego rodzaju stan rzeczy powoduje negatywne skutki gospodarcze, wyrażające się niedostateczną poprawą struktury obszarowej gospodarstw rolnych i związanym z tym brakiem optymalnego wykorzystania gruntów rolnych".[6] W uzasadnieniu projektu ustawy postawiono tezę, że jedną z przyczyn jest rozdrobnienie gospodarstw rolnych, wynikające z kolei z nieracjonalnych podziałów.[7] Z trafnej oceny odnoszącej się do możliwości realizacji celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r., pesymistycznie przedstawionej wizji dotyczącej skutków i konsekwencji dalszego pogarszania struktury obszarowej gospodarstw rolnych można było wnioskować, że ustawodawca zdecyduje się na wprowadzenie funkcjonujących i w związku z tym wypróbowanych oraz sprawdzonych w obcych systemach prawnych rozwiązań w dużo szerszym zakresie niż ma to miejsce w ustawie z 2015 r. Oczekiwania ustanowienia nowych mechanizmów kształtowania ustroju rolnego były tym bardziej zasadne, że uwagi krytyczne odnoszące się

1 Uniwersytet w Białymstoku.
2 Dz.U. z 2015 r. poz. 1433.
3 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 803.
4 Druk Sejmowy nr 3109.
5 Uzasadnienie projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3109.
6 *Ibidem*.
7 *Ibidem*.

do regulacji, jej skuteczności, praktycznego wykorzystywania formułowano w literaturze tuż po wejściu w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r.[8] Wysuwane zarzuty obejmowały niezgodność niektórych postanowień ustawy z Konstytucją[9] oraz z prawem Unii Europejskiej.[10] Równie istotne jest przypomnienie, że ustawa, której tytuł jednoznacznie wskazuje, że powinna swoim zakresem objąć całokształt zagadnień obejmujących kształtowanie ustroju rolnego dotyczy wyłącznie obrotu własnościowego nieruchomościami rolnymi między żyjącymi, czyli wyłącznie pewnego wycinka problematyki składającej się na szeroko pojęty ustrój rolny.[11] Podjęcie prac nad nową ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego było zatem konieczne. Niestety nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r. w znacznej mierze bazuje na mechanizmach przewidzianych w poprzedniej regulacji w zakresie kontroli obrotu nieruchomościami, nie wprowadzając nowych środków prawnych, które znacznie lepiej służyłyby realizacji celów wskazanych w art. 1 ustawy: poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,[12] zapewnienie prowadzenia działalności rolni-

8 Najbardziej wnikliwą krytykę ustawy przeprowadził w wielu swoich wypowiedziach Prof. A. Lichorowicz, zob. w szczególności: A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2004, z. 2, s. 385 i nast., *idem* Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. IV, s. 9 i nast., *idem*, Prawna regulacja obrotu gruntami rolnymi – ocena stanu aktualnego, postulaty *de lege ferenda*, „Przegląd Legislacyjny" 2009, nr 1-2, s. 16 i nast., *idem* Prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie unijnym, krajów Europy Zachodniej oraz polskim ustawodawstwie rolnym, [w:] M. Podstawko (red.), Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego, Warszawa 2015, s. 188 i nast. Negatywnie wypowiadają się także inni przedstawiciele doktryny, zob. przykładowo: S. Prutis, Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. V, s. 168 i nast., *idem* Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji, [w:] P. Litwiniuk (red.), Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, Warszawa 2015, s. 11 i nast., E. Gniewek, Obowiązki notariusza w świetle współczesnych ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi, [w:] E. Gniewek (red.), Zawieranie i wykonywanie umów. Wybrane zagadnienia, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 2004, nr 26167, s. 29 i nast. Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Rejent" 2003, nr 9 (cz. I), s. 48 i nast., nr 11 (cz. II), s. 113 i nast., D. Łobos – Kotowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego w procesie zbywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości, [w:] K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, Częstochowa 2004, s. 133, T. Kurowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria" 2010, t. VII, s. 21 i nast., [w:] Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, [w:] P. Litwiniuk (red.), Prawne mechanizmy…, *op. cit.*, s. 68 i nast.

9 Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 marca 2010 r. uznał art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego za zgodny z Konstytucją, jednak w uzasadnieniu stwierdził, że jest związany granicami wniosku, zatem nie jest powołany do oceny czy prawo nabycia stanowi nadmierną ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo własności, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2010 r., K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 23.

10 M. Mataczyński, W kwestii zgodności ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem europejskim w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, „Rejent" 2004, nr 9, s. 73 i nast.

11 A. Stelmachowski, [w:] P. Czechowski, M. Korzycka – Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999, s. 19.

12 Jest to typowy zwrot niedookreślony, można zastanawiać się, jaka powierzchnia nieruchomości rolnych będzie odpowiadała kryterium „nadmiernej koncentracji"; wystarczy wspomnieć, że w poszczególnych państwach europejskich przyjęte są odmienne wartości, np. we Francji 50-75 ha, w Danii 100 ha, w Holandii 50-100 ha, w Hiszpanii, gdzie celem było przeciwdziałanie rozdrobnieniu gruntów ograniczenie dotyczy tylko obrotu dzierżawnego i wynosi 50 ha, zaś w przypadku gruntów nienawodnionych do 500 ha, przy pastwiskach nawet 1000 ha. W Niemczech i w Austrii odstąpiono od ujęcia ścisłego ilościowego na rzecz uznaniowego, posługując się pojęciem transakcja szkodliwa dla struktury agrarnej; w razie jej stwierdzenia organ administracji może odmówić zgody na transakcję. Istotne jest również to, że kontrola dotyczy zarówno obrotu właścicielskiego, jak też dzierżawnego, a celem jest zapobieganie wykupowi gospodarstw rodzinnych przez wielkich producentów, którzy działają

czej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Nadal głównym instrumentem będzie przysługujące Agencji Nieruchomości Rolnych w razie sprzedaży nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha prawo pierwokupu lub prawo wykupu w przypadku zawarcia innej umowy przenoszącej własność nieruchomości rolnej. Nie jest to dobre rozwiązanie, przede wszystkim z tego względu, że aby przeciwdziałać nabyciu własności nieruchomości rolnej przez osobę, która przykładowo nie jest rolnikiem indywidualnym w rozumieniu ustawy, Agencja powinna skorzystać z przysługującego jej prawa pierwokupu lub nabycia. W przeciwnym wypadku osoba nieposiadająca kwalifikacji rolniczych, czy też nabywająca grunt rolny w celach spekulacyjnych, czy też cudzoziemiec dokonujący zakupu gruntu rolnego położonego w Polsce, stanie się właścicielem nieruchomości rolnej. Nie może być uznany za skuteczny środek ochronny przeciwdziałania nabyciu nieruchomości o przeznaczeniu rolnym, który jest uzależniony od zasobów finansowych organu, który sprawuje kontrolę obrotu i ewentualnie ma zapobiegać przeniesieniu własności nieruchomości na dany podmiot. Należy zauważyć, że Agencja działa na zasadach samofinansowania, nie otrzymuje dotacji budżetowych na swoje funkcjonowanie, a zakres zadań i związanych z tym wydatków jest znaczący; od 2005 r. do czerwca 2015 r. Agencja wpłaciła do budżetu państwa, na Fundusz Rekompensacyjny oraz obligacje restrukturyzacyjne łączną kwotę 14,6 mld zł.[13] Środki finansowe na realizację celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego Agencja ma także wygospodarować z własnych funduszy. Nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego dodaje do art. 20 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[14] ustęp 5d, który od dnia 1 stycznia 2016 r. będzie nakładał na Agencję Nieruchomości Rolnych obowiązek, aby w planie finansowym Zasobu 30% wydatków przeznaczyć na realizację zadań związanych z wykonywaniem przez Agencję prawa pierwokupu oraz prawa wykupu. Dodatkowo na podst. art. 20 ust. 6 Minister Rolnictwa wraz z Ministrem Skarbu Państwa w drodze rozporządzenia określi szczegółowe zasady gospodarki finansowej Agencji i gospodarki finansowej Zasobu tak, aby zabezpieczyć środki na realizację zadań związanych z wykonywaniem prawa pierwokupu oraz prawa nabycia. W związku z upływem okresu przejściowego na zakup nieruchomości rolnych i leśnych przez obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej od dnia 1maja 2016 r. pojawiają się głosy o możliwym zwiększonym zainteresowaniu zakupem nieruchomości rolnych położonych w Polsce przez cudzoziemców – obywateli krajów Unii Europejskiej. Uwzględniając fakt, że jednym z głównych celów uchwalenia

często w celach spekulacyjnych. Przekroczenie wskazanych wartości ilościowych powoduje objęcie transakcji kontrolą. Zob. A. Lichorowicz, Podstawowe rozwiązania regulujące status prawny gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej, [w:] P. Litwiniuk (red.), Prawne mechanizmy…, *op. cit.*, s. 270.

13 Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w Polsce, Praca zbiorowa pod redakcją Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2014 , s. 108. https://bip.minrol.gov.pl/Opracowania-ekspertyzy-publikacje/ROLNICTWO-I-GOSPODARKA-ZYWNOSCIOWA-W-POLSCE2 (data dostępu: 8.09.2015 r.).

14 Tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 1014.

nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego było bardziej skuteczne niż miało to miejsce na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. zapobieganie nabywaniu nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, można oczekiwać również bardziej aktywnego działania Agencji i częstszego niż do tej pory korzystania z prawa pierwokupu lub prawa nabycia, do czego będą potrzebne większe zasoby finansowe. Należy mieć nadzieję, że Agencji wystarczy środków finansowych nie tylko na ingerencję i przeciwdziałanie nabywaniu własności nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, ale przede wszystkim na realizowanie celów określonych w art. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, tak aby działania Agencji faktycznie zmierzały do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce. Według danych w 2013 r. średnia powierzchnia użytków rolnych przypadająca na jedno gospodarstwo zwiększa się stopniowo i wynosiła 10,2 ha, w 2011 r. było to 9,1 ha, zaś w 2002 r. 5,8 ha.[15] Widoczna jest poprawa, jednak nadal ponad połowa gospodarstw w Polsce użytkuje nie więcej niż 5 ha użytków rolnych, a ¾ gospodarstw mniej niż 10 ha, prawie 31% użytków rolnych znajduje się w gospodarstwach o powierzchni 10-30 ha. Trzeba mieć jednak na uwadze, że w praktyce rolnicy będący właścicielami kilkuhektarowych gospodarstw rolnych uprawiają grunty rolne oddane im do użytkowania na podstawie nieformalnych umów dzierżawy. Główną przyczyną są dotacje, dopłaty z Unii Europejskiej pobierane przez właścicieli takich gruntów, a nie przez rolników je uprawiających. Drugi powód, wskazywany przez samych rolników,[16] wynika bezpośrednio z przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, a mianowicie jest to skuteczne omijanie ustawowego prawa pierwokupu, przysługującego w pierwszej kolejności dzierżawcy, o ile zostaną zachowane ustawowe przesłanki. W nowej ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego pierwokup dzierżawcy jest ustanowiony w art. 9 ust. 1.

2. Rolnictwo w Polsce cechuje się dużym rozdrobnieniem. Niezbędne i konieczne jest wprowadzenie takich zmian, które przyśpieszą przemiany na wsi, ułatwią te przekształcenia, zachęcą polskich rolników do inwestycji w grunty, tak aby następowało zwiększenie powierzchni gospodarstw, ale z drugiej strony, aby też osoby, których gospodarstwa nie są dochodowe i które w związku z tym zrezygnują z ich prowadzenia miały realną alternatywę, aby miały stworzone warunki na podjęcie innej działalności, która zapewni środki utrzymania. Znamienne są dane pochodzące z powszechnego spisu rolnego przeprowadzonego w 2010 r., z których wynika, że ponad połowa gospodarstw produkuje wyłącznie lub głównie na własne potrzeby, ograniczając wydatki na zakup żywności i koszty utrzymania rodzi-

15 Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w Polsce…, *op. cit.*, s. 13.

16 Aczkolwiek można zastanawiać się co do sensu takiej argumentacji, skoro przy braku dzierżawcy prawo pierwokupu przysługuje Agencji Nieruchomości Rolnych, a w nowej ustawie przed Agencją z prawa pierwokupu może skorzystać rolnik indywidualny, będący właścicielem nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością (art. 9 ust. 2 ustawy).

ny.[17] Już tylko to świadczy, jak nieodzowne i wskazane jest wprowadzenie gruntownych reform ekonomicznych, strukturalnych, socjalnych w rolnictwie. Przytoczone wielkości świadczą o wielkim ubóstwie wśród rodzin rolniczych, ale też o realnym zagrożeniu żywnościowym kraju, skoro gospodarstwa produkują na własne potrzeby. Niestety jest bardzo zastanawiające, dlaczego w kraju, który pod względem liczby ludności rolniczej zajmuje pierwsze miejsce w Unii Europejskiej (na obszarach wiejskich w 2013 r. liczba ludności to prawie 15,2 mln osób), zaś pod względem liczby gospodarstw rolnych drugie (po Rumunii), kwestie związane z rolnictwem są szczególnie eksponowane i obecne w debacie publicznej z racji wyborów, a partia, która z założenia, z nazwy ma być partią chłopską i będąc 8 lat w koalicji rządzącej nie przeprowadza koniecznych reform. Doskonale wręcz w ten nurt wpisuje się uchwalenie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r., które bardziej jest spowodowane zbliżającą się datą 1 maja 2016 r. i obawą wykupu polskiej ziemi rolnej przez obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej niż dostrzeżeniem tego, że obowiązująca od lipca 2003 r. poprzednia ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie spełniała w sposób należyty przypisanych jej celów. Wydaje się, że stało się tak dlatego, iż w istocie to nie określone w art. 1 funkcje były priorytetem dla ustawodawcy i nie im były podporządkowane mechanizmy przewidziane w ustawie.[18] Te uwagi można odnieść również wprost do regulacji z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Ponownie główną przyczyną uchwalenia ustawy jest wprowadzenie rozwiązań, jakie w większym stopniu niż ma to miejsce obecnie zagwarantowałyby uszczelnienie obrotu i kontrolę nabycia nieruchomości rolnych. Dobrym tego przykładem jest dodanie do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa art. 29a, który m.in. nakazuje zamieszczenie w umowie sprzedaży nieruchomości nabywanej od Agencji na określonych, wskazanych w przepisie zasadach, zobowiązania się nabywcy do nieprzenoszenia własności nieruchomości nabytej z Zasobu przez 10 lat od dnia nabycia oraz do osobistego prowadzenia na niej przez ten okres działalności rolniczej. Kolejne postanowienie dotyczy zakazu ustanawiania na nabytej z Zasobu nieruchomości hipoteki na rzecz innych podmiotów niż Agencja. Zamieszczenie tego przepisu nastąpiło wskutek protestów rolników z województwa zachodniopomorskiego, mających problemy z zakupem nieruchomości rolnych, gdyż nieruchomości te były nabywane przez osoby działające i finansowane w rzeczywistości przez cudzoziemców (tzw. „słupy"). Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie art. 29a, mimo że w opiniach do projektu ustawy były zgłaszane wątpliwości co do zgodności tego postanowienia z Konstytucją.[19]

17 *Ibidem.*

18 A. Lichorowicz, Regulacja obrotu gruntami rolnymi…, *op. cit.*, s. 28-29.

19 B. Lackoroński, Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk nr 3109) z dn. 23 czerwca 2015 r., s. 9, B. Jeżyńska, R. Pastuszko, Opinia do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3109) z dnia 2 marca 2015 r., s. 10-11, J. Matys, Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych

Podporządkowanie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jednemu celowi, jakim jest jak najszersze zapewnienie kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi sprawia, że nadal aktualnym jest postulat całościowego uregulowania ustroju rolnego. Uwagi zgłaszane do poprzedniej ustawy z 2003 r. można odnieść też do nowego aktu prawnego, ponieważ podstawowe kwestie dotyczące choćby organizacji wewnętrznej gospodarstwa rodzinnego, statusu poszczególnych członków, zabezpieczenia praw osób pracujących w gospodarstwie, nie zostały w ustawie poruszone. Co więcej, został nawet postawiony zarzut braku zasadności wprowadzenia nowej ustawy w sytuacji, gdy nie zawiera ona nowych rozwiązań, zasadniczo odbiegających od dotychczas obowiązujących.[20] Prace nad nową ustawą trwały ponad rok, w trakcie zostały wniesione liczne poprawki. Znacząco zmieniły one treść uchwalonych przepisów w stosunku do pierwotnie przedstawionego projektu PSL. Objęły model, na jakim miał opierać się obrót nieruchomościami rolnym. W efekcie nowa ustawa nie odbiega w sposób znaczący od poprzedniej regulacji. W uzasadnieniu do projektu autorzy stwierdzili, że w odniesieniu do pojęcia gospodarstwa rodzinnego, rolnika indywidualnego oraz kwalifikacji rolniczych ustawa przewiduje utrwalone i ukształtowane rozwiązanie przyjęte w poprzedniej ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Można jedynie się zastanawiać, dlaczego mimo tak licznych uwag zgłaszanych przez wybitnych przedstawicieli doktryny prawa rolnego,[21] co do wadliwości definicji, ustawodawca nie zdecydował się na jej zmianę. W trakcie prac parlamentarnych projekt przyszłej ustawy był opiniowany przez ekspertów zewnętrznych[22] oraz eksperta do spraw legislacji Biura Analiz Sejmowych.[23] W sporządzonych opiniach autorzy negatywnie odnosili się do zaproponowanych rozwiązań. Zarzuty dotyczyły wad legislacyjnych, wyrażone zostały wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją[24] oraz prawem Unii Europejskiej w zakresie swobody przepływu kapitału. Negatywna ocena obejmowała zaproponowane nowe rozwiązania w innych ustawach, zmienianych na podstawie nowej regulacji z dnia 5 sierpnia 2015 r. W szczególności dotyczyło to ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.[25] Zmiany zostały wprowadzone w ustawie o księgach wieczystych i hipotece[26] oraz ustawie prawo geodezyjne i kar-

innych ustaw (druk sejmowy nr 3109) z dnia 3 marca 2015 r., s. 10-11, opinie dostępne na stronie: http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3109 (data dostępu: 8.09.2015 r.).

20 B. Lackoroński, Opinia prawna…, *op. cit.*, s. 3.

21 Zob. A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania…, *op. cit.*, s. 399, *idem* Regulacja obrotu…, *op. cit.*, s. 24, *idem* Podstawowe rozwiązania…, s. 263, S. Prutis, Kształtowanie ustroju rolnego…, s. 175, tenże Status prawny gospodarstwa rolnego…, *op. cit.*, s. 11.

22 B. Jeżyńska, R. Pastuszko, Opinia do projektu ustawy…, *op. cit.*; J. Matys, Opinia prawna…*op. cit.*

23 B. Lackoroński, Opinia prawna dotycząca…, *op. cit.*

24 Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

25 Tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 1014.

26 Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r., o księgach wieczystych i hipotece, tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 707 z późniejszymi zmianami.

tograficzne.[27] Mimo wyrażonych uwag krytycznych w odniesieniu do proponowanych w projekcie rozwiązań, ustawodawca zdecydował się na ich wprowadzenie.

3. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego[28] powinna stanowić rozwinięcie zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP, wskazującej, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne.[29] W historii uwagę zwraca art. 99 Konstytucji Marcowej,[30] miał bardziej doskonałą redakcję niż art. 23 Konstytucji.[31] Postanowienia Konstytucji Marcowej nie określały zasad polskiego ustroju rolnego, w art. 99 ubocznie nawiązywano w nim do ustroju rolnego. Przepis art. 99 przewidywał m.in. regulację obrotu ziemią oraz możliwość przymusowego wykupu ziemi przez państwo, odsyłając w tym zakresie do ustaw szczegółowych, jednakże równocześnie stwierdzał, że „ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność". Podobnego zapisu brakuje w Konstytucji z 1997 r. Należy postulować, aby postanowienie dotyczące wymogów prawidłowej, odpowiedniej, produkcji rolnej na wzór z art. 99 Konstytucji Marcowej, zostało zamieszczone w art. 23 Konstytucji z 1997 r. Uwzględnione w Konstytucji cechy charakterystyczne takiego gospodarstwa (co ważne, stanowiącego przecież podstawę ustroju rolnego państwa) stanowiłyby jednoznaczną podstawę legalnej, bardziej precyzyjnej definicji ustawowej gospodarstwa rodzinnego. A. Lichorowicz zaproponował wprowadzenie zapisu nawiązującego do postanowień zawartych w Konstytucji Szwajcarii i dającego ewidentny priorytet ochronie gospodarstw rodzinnych, nawet gdy miałoby to prowadzić do ograniczenia prawa własności.[32,33]

Trzeba poddać dyskusji słuszność postulatu większego uszczegółowienia zapisu konstytucyjnego odnoszącego się do ustroju rolnego.

4. Nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego powinna regulować całokształt ustroju rolnego, stanowić swoistą konstytucję działalności rolniczej, czyniąc gospodarstwo rodzinne podstawą współczesnej polskiej gospodarki rolnej. Taki powinien być cel uchwalonego w dniu 5 sierpnia 2015 r. aktu prawnego. Poprawa struktury agrarnej, wzmocnienie polskiego rolnictwa czy wprowadzenie takich rozwiązań, które mogłyby zapewnić godziwą egzystencję polskim rolnikom są podejmowane

27 Ustawa z dnia 17 maja 1989 r., Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 520.
28 Należy to odnieść zarówno do ustawy z 2003 r., jak i do nowej ustawy z 2015 r.
29 Zob. szerzej T. Kurowska, Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP, (w:) K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, Częstochowa 2004, s. 50. O kontekście politycznym przepisu zob. też M. Zubik, Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego przez sądownictwo konstytucyjne, [w:] P. Litwiniuk (red.), Prawne mechanizmy …, *op. cit.*, s. 53.
30 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.
31 Zob. T. Kurowska, Gospodarstwo rodzinne…, *op. cit.*, s. 48.
32 A. Lichorowicz, Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji), „Studia Iuridica Agraria" 2000, t. I, s. 36.
33 *Ibidem*, s. 34-40.

jedynie na marginesie głównych postanowień ustawy, są traktowane ubocznie. Oddziaływanie na strukturę gruntową kraju, kontrola obrotu nieruchomościami rolnymi, w tym główny cel ustawy, jakim jest przeciwdziałanie nieograniczonemu nabywaniu gruntów rolnych przez cudzoziemców zostało oparte na przysługującym Agencji Nieruchomości Rolnych prawie pierwokupu lub prawie nabycia. W założeniu prawo pierwokupu i prawo nabycia mają przeciwdziałać możliwości obchodzenia wymogów ustawy. Jest to jednak założenie idealistyczne, nadal możliwe jest przejście prawa własności nieruchomości rolnej na cudzoziemca bez konieczności informowania o tym Agencji, z wykorzystaniem obrotu *mortis causa.*[34]

Ustawodawca zdecydował, że kontrolą obrotu należy objąć nieruchomości rolne o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha. W pierwotnym tekście ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. nie było limitu powierzchni, powyżej którego należy informować Agencję o przysługującym jej prawie pierwokupu lub wykupu, co w praktyce oznaczało, że Agencja rozpatrywała możliwość skorzystania z przysługujących jej uprawnień w odniesieniu do nieruchomości nie mających faktycznie charakteru rolnego lub nieruchomości rolnych, ale o znikomej powierzchni, których rola nie pozwalała na realizację celów ustawy wskazanych w art. 1.[35] Nowelizacją z dnia 6 maja 2010 r.[36] norma obszarowa została podniesiona do powierzchni powyżej 5 ha. Zmiana została pozytywnie odebrana w piśmiennictwie.[37] Powrót w nowej ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego do powierzchni powyżej 1 ha jako przesłanki warunkującej pierwokup lub prawo nabycia przez Agencję własności nieruchomości rolnej nie jest dobrym rozwiązaniem. W celu realizacji zadań określonych w art. 1 ustawy, w tym przede wszystkim poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, bardziej odpowiednie byłoby zwiększenie normy obszarowej nieruchomości rolnej do powierzchni powyżej 5 ha. Sąd Najwyższy[38] słusznie zwrócił uwagę, że w Kodeksie cywilnym nieruchomość rolna została zdefiniowana w niepełny sposób, konieczne jest uwzględnienie przydatności gruntu do prowadzenia działalności wytwórczej, aby nieruchomość można było uznać za rolną. Samozaopatrzenie, zaspokojenie osobistych potrzeb uprawnionego do gruntu nie może być uznane jako działalność wytwórcza w rolnictwie. Trudno jest uznać, że na nieruchomości o powierzchni ok. 1 ha można prowadzić działalność przeznaczoną na zbyt. Wątpliwe jest, czy skorzystanie przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa pierwokupu czy nabycia gruntu o takim obszarze wpłynie efektywnie na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Zdaniem SN gospodarstwo rolne zostało w Kodek-

34 O czym niżej.
35 T. Ciodyk, T. Zagórski, P. Iwaszkiewicz, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. IV, s. 146-147.
36 Ustawa z dnia 6 maja 2010 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. Nr 110, poz. 725.
37 K. Stefańska, Miejsce rodzinnego gospodarstwa rolnego w obrocie rolnym (zagadnienia wybrane), „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 96-97.
38 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2001, nr 2, poz. 27 z glosą A. Lichorowicza.

sie cywilnym unormowane jako jednostka produkcyjna, podstawę działalności stanowią grunty w odpowiednim lecz nieokreślonym ustawowo obszarze; „nie mogą to być obszary zbyt małe, gdyż działalność gospodarcza musi być poddana regułom racjonalnym, zwłaszcza opłacalności". W tezie wyroku Sąd Najwyższy stwierdził, że „gospodarstwem rolnym jest jednostka gospodarcza zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbyt".

Za zwiększeniem normy obszarowej przemawia praktyka realizacji ustawy z 2003 r. przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Zgodnie z danymi podawanymi w sprawozdaniach przez Agencję, od wejścia w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (od dnia 16 lipca 2003 r.) do końca 2009 r.[39] Agencja skorzystała z prawa pierwokupu i wykupu w 572 wypadkach w odniesieniu do 13,8 tys. ha na łączną kwotę 126,7 mln zł. Najważniejsze są jednak statystyki, zgodnie z którymi we wskazanym okresie aż 80% umów przekazanych do Agencji stanowią umowy sprzedaży nieruchomości o powierzchni do 1 ha, a ponad 18% o powierzchni 1-5 ha. Łącznie zatem ponad 98% umów to umowy sprzedaży do 5 ha, a zaledwie 2% dotyczy nieruchomości powyżej 5 ha. W sprawozdaniu dotyczącym realizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego opracowanego w Zespole Gospodarowania Zasobem Agencji Nieruchomości Rolnych zostało wskazane, że przedmiotem prac Agencji związanych z ustawą z 2003 r. są głównie nieruchomości, które nie mają wpływu na zmianę struktury agrarnej; małe nieruchomości nie mają znaczenia dla realizacji celów ustawy: przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych i poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, natomiast konieczność analizy nadesłanych umów generuje koszty i wydłuża obrót.[40]

5. W ramach zapewnienia większej skuteczności oddziaływania na strukturę obszarową gospodarstw rolnych oraz zapobiegania gromadzeniu znacznych powierzchni gruntów rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych należy zgłosić uwagi odnośnie roli i zmiany zasad działania Agencji.[41] Obecnie Agencja jest określana jako krajowy monopolista gospodarujący ziemią państwową w skali krajowej, regionalnej i lokalnej,[42] a została powołana, aby przejąć, zrestrukturyzować i sprywatyzować mienie po byłych Państwowych Gospodarstwach Rolnych.

39 Powierzchnia nieruchomości rolnej powyżej 5 ha jako warunkująca skorzystanie przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa pierwokupu lub nabycia została wprowadzona w wyniku nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 6 maja 2010 r. (zmiana weszła w życie z dniem 8 lipca 2010 r.), dlatego też przyjęcie do analizy dat: od wejścia w życie ustawy do końca 2009 r. jest jak najbardziej wskazane.

40 T. Zagórski, M. Dobija, Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane zagadnienia, stan prawny na 3 stycznia 2011 r, Warszawa 2004.

41 Postulowane zmiany dotyczą ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tekst jednolity Dz.U z 2015 r. poz. 1014.

42 S. Prutis, Kształtowanie ustroju rolnego…, *op. cit.*, s. 172.

W celu zapewnienia Agencji stałego dostępu do środków finansowych i zwiększeniu skuteczności oddziaływania na strukturę obszarową gospodarstw rolnych należy wprowadzić bezpośredni związek z pierwokupem (nabyciem) gruntu rolnego przez Agencję z obowiązkiem jego zbycia – sprzedaży w ciągu określonego ustawowo czasu, na wzór działania SAFER. Występują one jako instytucje pośredniczące, nabywają grunty rolne, by następnie dokonywać racjonalnej, zgodnej z polityką państwa ich redystrybucji.[43] Przypisane ustawowo funkcje francuski odpowiednik polskiej Agencji Nieruchomości Rolnych realizuje w bardziej efektywny sposób niż Agencja. SAFER przysługuje prawo pierwokupu, jednak realizacja tego prawa nie może doprowadzić do likwidacji gospodarstwa rolnego, którego powierzchnia jest większa niż 1 SMI[44] lub doprowadzić do zmniejszenia obszaru poniżej 1 SMI. Należy zastanowić się czy, nie wprowadzić do polskiego porządku prawnego rozwiązania obowiązującego w prawie francuskim, które służy ochronie gospodarstw rodzinnych i na podstawie którego SAFER jest zobowiązana do interwencji, gdy gospodarstwo o charakterze rodzinnym miałoby zostać przeniesione na rzecz osoby nie posiadającej statusu rolnika lub wskutek zamierzonej transakcji gospodarstwo utraciłoby charakter rodzinny.

Drugi postulat dotyczy wprowadzenia powinności sprzedania nabytych w ramach prawa pierwokupu lub prawa nabycia nieruchomości rolnych przez Agencję w określonym terminie (np. 5 lat) na rzecz rolników prowadzących lub mających zamiar utworzyć gospodarstwo rodzinne. Sankcja, adekwatnie do rozwiązań występujących w obcych ustawodawstwach, to możliwość wystąpienia przez poprzedniego właściciela gruntu z żądaniem zwrotnego przeniesienia własności nieruchomości za cenę, za jaką Agencja nabyła przedmiotową nieruchomość. Sprzyjałoby to poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych (zbycie gruntu na rzecz rolników prowadzących gospodarstwo rodzinne), skutecznie zapobiegałoby gromadzeniu przez Agencję dużego areału gruntów rolnych, zwiększyłoby to także aktywność Agencji w obrocie nieruchomościami.

Działalność SAFER we Francji jest związana także z funkcją wskazaną w art. 1 ust. 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, jaką jest przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gospodarstw rolnych, a którą w Polsce powinna wypełniać Agencja Nieruchomości Rolnych. Nadrzędnym celem SAFER jest rozwój, powiększanie i ochrona gospodarstw rodzinnych, zostało jednak wprowadzone kryterium do powierzchni 4 SMI (czyli ok. 100 ha). SAFER często dokonuje nabycia większej posiadłości ziemskiej, a następnie dokonuje podziału na kilka gospodarstw o charakte-

43 Podobnie hiszpańska IRYDA, zob. P. Blajer, Ewolucja szczególnej regulacji obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie hiszpańskim, „Studia Iuridica Agraria" 2009, t. VII, s. 107.

44 Jednostka powierzchniowa gospodarstwa rolnego – minimalna powierzchnia gospodarstwa rolnego, 1 SMI odpowiadająca ok. 25 ha w skali kraju, ale ustalana różnorodnie w poszczególnych departamentach. Od 1999 r. jej wielkość jest ustalana nie według odgórnie ustalanych kryteriów obszarowych, a według powierzchni gospodarstwa, tak aby praca w nim zapewniała zatrudnienie łącznie 2 osobom pracującym w pełnym wymiarze.

rze rodzinnym, zaś część wykorzystuje na powiększenie sąsiadujących mniejszych gospodarstw. Takie działania skutecznie przeciwdziałają procesom koncentracji gruntów i wpływają na poprawę struktury obszarowej mniejszych gospodarstw rodzinnych. Można rozważyć propozycję wprowadzenia podobnego rozwiązania do polskiego ustawodawstwa rolnego i czy nie wyposażyć Agencji w odpowiedni instrument prawny, jaki skutecznie mógłby zapobiegać nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Niewątpliwie wymaga to pogłębionej dyskusji nad konstytucyjnością ewentualnego mechanizmu, gdyż art. 23 Konstytucji RP, uznając gospodarstwo rodzinne za podstawę ustroju rolnego stwierdza równocześnie, że zasada ta nie może naruszać prawa własności.

6. Nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych przeciwdziała postanowienie zawarte w nowelizowanym art. 28a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przepis przewiduje, że sprzedaż nieruchomości rolnych przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha oraz nabytych kiedykolwiek z Zasobu nie przekroczy 500 ha. Ograniczenie powierzchni gospodarstwa rolnego, stanowiącego własność nabywcy do 500 ha obowiązuje wyłącznie w razie nabycia w drodze umowy sprzedaży nieruchomości rolnych od Agencji i dotyczy wyłącznie prawa własności. Nie wlicza się posiadania gruntów rolnych na podstawie umowy dzierżawy, użytkowania, czy użytkowania wieczystego. W obrocie prywatnym nie istnieje żadne ograniczenie powierzchni, jedynymi środkami, jakie mogą być zastosowane to prawo pierwokupu lub prawo nabycia przysługujące Agencji, uzależnione od uznaniowości Agencji. Jeśli natomiast Agencja nie skorzysta ze swoich uprawnień, dojdzie do koncentracji w rękach jednego podmiotu znacznego obszaru gruntu, właściwie o nieograniczonej powierzchni.

7. Mimo zgłaszanych w opiniach ekspertów do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego uwag o niezgodności z Konstytucją art. 29a ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ustawodawca przyjął postanowienie, zgodnie z którym w razie nabycia prawa własności nieruchomości od Agencji Nieruchomości Rolnych, nabywca zobowiązuje się do nieprzenoszenia własności tej nieruchomości przez 10 lat oraz do osobistego prowadzenia na niej przez ten okres działalności rolniczej, nieustanawiania hipoteki na rzecz podmiotów innych niż Agencja. Takie postanowienia stanowią bardzo istotną ingerencję w prawo własności. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem, bez narażania się na zarzut niezgodności z Konstytucją, byłoby ustanowienie na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych prawa pierwokupu w razie sprzedaży przez nabywcę nieruchomości nabytej poprzednio od Agencji lub zastrzeżenia na rzecz Agencji prawa odkupu. Trybu-

nał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 marca 2010 r.[45] uznał za niezgodny z Konstytucją art. 29 ust. 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w którym było zastrzeżone umowne prawo odkupu na rzecz Agencji nieruchomości rolnej nabytej od Agencji, ale miał zastrzeżenia do rygorystycznego sposobu ukształtowania prawa odkupu w ustawie, nie zaś do zastrzegania tego prawa w ogólności.

Przepis art. 29a ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, aby usunąć wyłaniające się wątpliwości co do zgodności z Konstytucją wymaga zmiany.[46] W ramach uwag *de lege ferenda* należy rozważyć wprowadzenie zamiast zobowiązań obecnie wskazanych w przepisie, prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych (z zastrzeżeniem ustalenia przez sąd ceny nieruchomości, gdy będzie ona odbiegać rażąco od jej wartości rynkowej) lub prawa odkupu ustawowego (przy czym konieczne będzie określenie w przepisie przesłanek, kiedy Agencja będzie uprawniona do złożenia oświadczenia o skorzystaniu z prawa odkupu, wskazanie podstaw do ustalenia ceny płaconej za powrotne przeniesienie prawa własności) lub odkupu umownego. W razie umownego prawa odkupu należy w ustawie o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zamieścić zapis, że w ogłoszeniu o przetargu na zbycie nieruchomości rolnej Agencja Nieruchomości Rolnych zamieszcza postanowienie, zgodnie z którym w umowie sprzedaży własności nieruchomości rolnej obligatoryjnie będzie zamieszczone prawo odkupu zbywanej nieruchomości na rzecz Agencji przez ustalony przez strony okres. Takie postanowienia ustawowe nie wywołują wątpliwości w sprawie ich zgodności z Konstytucją, nie naruszają istoty prawa własności w sposób nieproporcjonalny, a zarazem skutecznie mogą chronić przed występującym już obecnie obrotem spekulacyjnym.

8. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z 2015 r. ma uczynić jeszcze bardziej szczelnym obrót nieruchomościami rolnymi. Mimo zgłaszanych w piśmiennictwie luk w poprzedniej ustawie, także nowy akt prawny nie reguluje swoim zakresem przeniesienia własności nieruchomości na podstawie innych niż umowy czynności prawnych. Ustawa nie ma zastosowania do przeniesienia własności nieruchomości na podstawie orzeczeń sądowych w sprawach o zniesienie współwłasności nieruchomości rolnych czy o dział spadku, w skład którego wchodzi nieruchomość rolna, orzeczeń administracyjnych. Poza kontrolą znajduje się również nabycie własności

45 K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 23.

46 Aczkolwiek należy zauważyć, że zobowiązanie nabywcy do nieprzenoszenia nabytej nieruchomości rolnej przez określony w przepisach czas jest rozwiązaniem powszechnie wykorzystywanym w regulacjach rolnych państw europejskich, np. w ustawodawstwie hiszpańskim w przypadku wykupu sąsiedzkiego zob. P. Blajer, Ewolucja szczególnej…, *op. cit.*, s. 117, A. Lichorowicz, Podstawowe rozwiązania regulujące status prawny gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej, [w:] P. Litwiniuk (red.), Prawne mechanizmy…, *op. cit.*, s. 273-274.

w drodze wydania przez sąd zastępczego oświadczenia woli (art. 64 KC).[47] Uwagę zwraca pozostawienie poza zakresem przedmiotowym ustawy nabycia przez cudzoziemca własności nieruchomości rolnej w trybie licytacji. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 sierpnia 2000 r.[48] stwierdził, że ustawowe prawo pierwokupu uregulowane w Kodeksie cywilnym dotyczy tylko wypadku, gdy zbycie następuje na podstawie umowy sprzedaży, zaś egzekucyjna sprzedaż nieruchomości, mimo podobieństwa terminologicznego nie jest sprzedażą w rozumieniu art. 596 KC. Nie jest to nawet, zdaniem sądu, czynność prawna, ale przenoszący własność skutek orzeczenia sądowego o przysądzeniu własności. Z tego względu do przeniesienia własności nieruchomości rolnej w drodze sprzedaży egzekucyjnej ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie ma zastosowania. Brak objęcia kontrolą przez Agencję Nieruchomości Rolnych nabycia ziemi rolnej w postępowaniu egzekucyjnym daje możliwość łatwego nabywania prawa własności nieruchomości rolnych wystawionych na licytację przez obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy dysponują znacznie większymi środkami finansowymi niż polscy rolnicy.

9. Niezbędne jest wprowadzenie odpowiednich zmian w prawie spadkowym. Brak odpowiedniej regulacji daje tu możliwość równie swobodnego nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców. Najprostszym sposobem jest wykorzystanie zapisu windykacyjnego.[49] Każdy, na czyją rzecz spadkodawca ustanowił w testamencie notarialnym zapis windykacyjny gospodarstwa rolnego, nabywa prawa do niego z chwilą śmierci spadkodawcy, niezależnie od tego czy posiada odpowiednie kwalifikacje do prowadzenia takiego gospodarstwa. Na podstawie art. 981^1 § 2 kc. cudzoziemiec – obywatel państwa członkowskiego Unii Europejskiej poza kontrolą Agencji Nieruchomości Rolnych nabywa gospodarstwo rolne jako zorganizowaną całość służącą do prowadzenia działalności rolniczej. Przedmiotem zapisu windykacyjnego może być także nieruchomość rolna. Dodatkowo wspomnieć należy o możliwości ustanowienia w drodze zapisu windykacyjnego użytkowania nieruchomości rolnej, na podstawie którego uzyskuje się bardzo szerokie prawo do korzystania z rzeczy (w tym przypadku z nieruchomości) i pobierania pożytków.

Uzasadniony jest postulat, aby zakresem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego objąć prawa rzeczowe, a także umowy, które mimo że nie prowadzą do przeniesienia prawa własności nieruchomości, to jednak uprawniają do korzystania z gruntów rolnych w bardzo szerokim zakresie. Należy zauważyć, że użytkownik wieczysty korzysta z gruntu z wyłączeniem innych osób oraz może rozporządzać

47 Jednak w doktrynie są wątpliwości co do obowiązku sporządzania umowy w formie aktu notarialnego po wydaniu przez sąd orzeczenia na podst. art. 64 kc, zob. J. Matys, Withdrawal from a contract transferring the ownership of real estate, „Białostockie Studia Prawnicze" 2008, nr 4, s. 107 i nast.

48 V CKN 1254/00, „Monitor Prawniczy" 2001, nr 11, s. 595.

49 Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 85, poz. 458.

tym gruntem, użytkowanie jako ograniczone prawo rzeczowe uprawnia do używania rzeczy i pobierania pożytków, także w odniesieniu do umowy dzierżawy od kilku lat podnoszona była zasadność objęcia jej rygorami ustawy.[50] W praktyce cudzoziemiec obejmuje grunty rolne w posiadanie, używa je, pobiera z nich pożytki, czyli prowadzi na nich gospodarstwo rolne, skutecznie konkuruje na rynku z polskimi rolnikami, a wszystko poza zasięgiem stosowania ustawy.

10. Równie pilne i niezbędne, aby można było stwierdzić, że polski ustawodawca podjął starania na rzecz całościowej i nowoczesnej regulacji dotyczącej ustroju rolnego jest przede wszystkim zabezpieczenie interesów osób pracujących na wspólnie prowadzonym rodzinnym gospodarstwie rolnym. Dobrym przykładem są tu rozwiązania przyjęte w prawie hiszpańskim[51] oraz prawie francuskim.[52] W polskim ustawodawstwie rolnym nie ma odpowiednich regulacji w tym zakresie. Co więcej, na tle tak poprzedniej, jak i niedawno uchwalonej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie można absolutnie mówić o gospodarstwie rodzinnym. Wśród przedstawicieli nauki prawa rolnego przyjęta poprzednio i przejęta w nowej ustawie definicja gospodarstwa rodzinnego została poddana wnikliwej i bardzo krytycznej ocenie. Wystarczy posłużyć się ostatnio wyrażonym stanowiskiem Prof. S. Prutisa, który stwierdził, że „ustawodawca (…) użył określenia «gospodarstwo rodzinne» w sytuacji, gdy chodziło w istocie o «gospodarstwo indywidualne» – gospodarstwo prowadzone przez rolnika indywidualnego".[53] Status prawny gospodarstw rodzinnych nie jest w Polsce uregulowany.[54] Konieczna jest regulacja, w której zostanie określony status prawny gospodarstwa rodzinnego, status prawny poszczególnych członków rodziny rolniczej: współmałżonka, osób pracujących na gospodarstwie, w tym także w postępowaniu spadkowym, ochronę gospodarstwa rodzinnego, a przede wszystkim zdefiniuje się pojęcie gospodarstwo rodzinne w oparciu nie o kryterium obszaru i w oparciu o pracę rodziny rolniczej.

11. W nowej ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego zawarte zostały postanowienia, które należy przyjąć pozytywnie w zakresie jednak samego ich zamieszczenia, czyli dostrzeżenia potrzeby wprowadzenia do praktyki, nie zaś samej regulacji. Dotyczy to przede wszystkim wprowadzenia prawa pierwokupu sąsiedzkiego (art. 9 ust. 2 ustawy). Zastrzeżenia wywołują przesłanki, biorąc pod uwagę cel ustawy z art. 1 pkt 1 i 2. Wydaje się, że prawo to powinno przysługiwać rolnikowi indywidualnemu, będącemu właścicielem nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością, a kryterium wyboru należałoby oprzeć o powierzchnie

50 A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę…, s. 427, Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. I), „Rejent" 2003, nr 9, s. 52-53.

51 Zob. szerzej P. Blajer, Ewolucja szczególnej regulacji…, *op. cit.*, s. 120.

52 Tu przede wszystkim prace Prof. A. Lichorowicza, w szczególności: A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000.

53 S. Prutis, Status prawny rodzinnego…, *op. cit.*, s. 11.

54 *Ibidem*.

gospodarstwa, przyznając to prawo rolnikowi posiadającemu (zarówno będącemu właścicielem, jak i dzierżawcą, użytkownikiem) gospodarstwo o najmniejszej powierzchni gruntów rolnych.

Podobnie w odniesieniu do regulacji z art. 6 ustawy, która ma przeciwdziałać podziałowi gospodarstw. Jest to ujęcie bardzo kazuistyczne i lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie kryterium ilościowego, ustalonego w oparciu o minimalną normę obszarową, która równocześnie daje podstawy do utrzymania się rodzinie rolniczej na uprawianym gospodarstwie rolnym. Przepis art. 6 niewątpliwie będzie wywoływał wątpliwości w odniesieniu do praktycznego zrealizowania wymogów w nim wskazanych.

W przepisach ustawy nie przewidziano sankcji, gdy Agencja wykona prawo pierwokupu wbrew opinii komisji do spraw kształtowania ustroju rolnego (art. 11). Brakuje odpowiedzi na pytanie o charakter tej opinii. Jest to więc przepis, który w praktyce nie będzie miał znaczenia, oprócz wymogu formalnego – sporządzenia i dołączenia opinii do dokumentacji.

W dalszej mierze regulacja ustroju rolnego w Polsce ma charakter wybiórczy i wymaga podjęcia pracy legislacyjnej, którą należy poprzedzić poważną, merytoryczną dyskusją z udziałem specjalistów z zakresu prawa rolnego, ekonomii, ubezpieczeń społecznych, tak aby przyszłe ustawodawstwo całościowo uporządkowało kwestie ustroju rolnego. Konieczne jest podjęcie gruntownej analizy i całościowej oceny występujących problemów, także z uwzględnieniem zmian w przepisach emerytalnych i zabezpieczenia praw i interesów rolników na starość. Obrót własnościowy gruntami rolnymi wymaga modyfikacji, przekształcenia, wprowadzenia rozwiązań, które w zdecydowanie lepszym zakresie będą służyć realizacji celów z art. 1 ustawy. Od wyroku Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie którego zostały znane za niezgodne z Konstytucją przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych minęło 15 lat, a ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie odpowiednich norm, które zabezpieczałyby prawa osób wcześniej pracujących w gospodarstwie, ale także gwarantowałyby równość dziedziczenia wszystkich spadkobierców. W przyszłej regulacji należy uwzględnić mechanizmy funkcjonujące w krajach Europy Zachodniej, w szczególności w Niemczech i Francji, jednak powinny one być dostosowane do polskich uwarunkowań ekonomicznych, socjalnych, a także społecznych. Obie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego były dyskutowane i uchwalane pod swoistym przymusem wprowadzenia określonych zmian do ustawodawstwa, co spowodowało podporządkowanie niemal całości rozwiązań jednemu celowi i niewątpliwe przyczyniło się do wątpliwej jakości wprowadzonych instrumentów.

Justyna Matys

ACT ON THE AGRICULTURAL SYSTEM – GENERAL REMARKS

Key words: Act on Agricultural System, agricultural lands, Agricultural Property Agency.

The new act on agricultural system was passed on 5 August 2015. It will enter into force on 1 January 2016, thereby repealing the Act on Agricultural System that has been in force since 16 July 2003 and has been repeatedly criticised. Providing the rationality of the legislator's action, judging by the real and not merely declared need and willingness of factual improvement of not merely the conditions of living in the countryside, but also, most of all, the improvement of still little productively and economically efficient regional structure of premises, it could be expected that there will be new solutions which will effectively implement the aims pointed in article 1 of the act. Unfortunately, the Act of 2015 is mostly based on actions prescribed in the previous regulation in terms of the control of real estate transactions, not introducing any new solutions. The main function is sealing the real estate and counteracting the purchase of agricultural real estates by European Union citizens.

The new act on agricultural system should regulate the entirety of agricultural system and be the specific constitution of agricultural activity. Subordinating the act to one aim makes the postulate of entire regulation of the agricultural activity still present. The remarks applied for the previous act of 2003 can be also related to the new regulation, because the basic issues concerning the internal organisation of a premise, the status of particular members and the protection of the premise workers rights were not raised in the act and the improvement of agricultural structure and the reinforcement of the Polish agriculture or introducing solutions which could provide Polish farmers honourable existence are raised merely on the margins of main provision of the law.

There is no doubt that despite passing the new law on agricultural system there is still lack of modern and comprehensive regulations involving agricultural issues.

Bibliografia

P. Blajer, Ewolucja szczególnej regulacji obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie hiszpańskim, „Studia Iuridica Agraria" 2009, t. VII.

T. Ciodyk, T. Zagórski, P. Iwaszkiewicz, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. IV.

E. Gniewek, Obowiązki notariusza w świetle współczesnych ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi, (w:) E. Gniewek (red.), Zawieranie i wykonywanie umów. Wybrane zagadnienia, Acta Universitatis Wratislaviensis 2004, nr 26167.

B. Jeżyńska, R. Pastuszko, Opinia do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3109) z dnia 2 marca 2015 r., http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3109, data dostępu: 8.09.2015 r.

T. Kurowska, Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP, [w:] K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, Częstochowa 2004.

T. Kurowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria" 2010, t. VII.

T. Kurowska, Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, [w:] P. Litwiniuk (red.), Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, Warszawa 2015.

B. Lackoroński, Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk nr 3109) z dn. 23 czerwca 2015 r., http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3109 (data dostępu: 8.09.2015 r.).

A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, KPP 2004, z. 2.

A. Lichorowicz, Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji), „Studia Iuridica Agraria" 2000, t. I.

A. Lichorowicz, Podstawowe rozwiązania regulujące status prawny gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej, [w:] P. Litwiniuk (red.), Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, Warszawa 2015.

A. Lichorowicz, Prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie unijnym, krajów Europy Zachodniej oraz polskim ustawodawstwie rolnym, [w:] M. Podstawko (red.), Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego, Warszawa 2015.

A. Lichorowicz, Prawna regulacja obrotu gruntami rolnymi – ocena stanu aktualnego, postulaty *de lege ferenda*, „Przegląd Legislacyjny" 2009, nr 1-2.

A. Lichorowicz, Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. IV.

A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000.

A. Lichorowicz, Podstawowe rozwiązania regulujące status prawny gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej, [w:] P. Litwiniuk (red.), Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, Warszawa 2015.

D. Łobos – Kotowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego w procesie zbywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości, [w:] K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, Częstochowa 2004.

M. Mataczyński, W kwestii zgodności ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem europejskim w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, „Rejent" 2004, nr 9.

J. Matys, Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3109) z dnia 3 marca 2015 r., http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3109 (data dostępu: 8.09.2015 r.).

J. Matys, Withdrawal from a contract transferring the ownership of real estate, „Białostockie Studia Prawnicze" 2008, nr 4.

S. Prutis, Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. V.

S. Prutis, Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji, [w:] P. Litwiniuk (red.), Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, Warszawa 2015.

K. Stefańska, Miejsce rodzinnego gospodarstwa rolnego w obrocie rolnym (zagadnienia wybrane), „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

A. Stelmachowski, (w:) P. Czechowski, M. Korzycka – Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999.

Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w Polsce, Praca zbiorowa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2014.

https://bip.minrol.gov.pl/Opracowania-ekspertyzy-publikacje/ROLNICTWO-I-GOSPODARKA-ZYWNOSCIOWA-W-POLSCE2 (data dostępu: 8.09.2015 r.).

Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego cz. I, „Rejent" 2003, nr 9.

Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego cz. II, „Rejent" 2003, nr 11.

M. Zubik, Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego przez sądownictwo konstytucyjne [w:] P. Litwiniuk (red.), Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, Warszawa 2015.

T. Zagórski, M. Dobija, Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane zagadnienia, stan prawny na 3 stycznia 2011 r.

Rafał Michałowski[1]

Uwagi o prawie pierwokupu właściciela nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością rolną w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r.[2] (dalej: u.k.u.r.) przewiduje szereg istotnych ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, w tym całkowicie nowe – nieobecne w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.[3] Utrzymano w kształcie zbliżonym do dotychczas obowiązującego uregulowania, ustawowe prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcom, a także Agencji Nieruchomości Rolnych. Podkreślenia wymaga to, że ustawodawca nie modyfikuje w żaden sposób prawa pierwokupu współwłaściciela nieruchomości rolnej, o którym mowa w art. 166 Kodeksu cywilnego.

Novum stanowi uregulowanie zawarte w art. 9 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym w przypadku braku uprawnionego do pierwokupu dzierżawcy, albo niewykonania tego prawa, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy rolnikowi indywidualnemu będącemu właścicielem nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością, a jeżeli ten warunek spełnia więcej niż jeden właściciel, prawo pierwokupu w pierwszej kolejności może wykonać ten, którego wskaże sprzedający nieruchomość rolną.

Należy sądzić, że ten lapidarny przepis stanowił będzie bardzo istotne – w ramach regulacji pierwokupu ustawowego – praktycznie ograniczenie w obrocie nieruchomościami rolnymi, w istocie o znacznie większym znaczeniu niż prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcy, współwłaścicielowi czy też Agencji Nieruchomości Rolnych. Pod rządami ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. ANR nie korzystała z tego uprawnienia w stopniu, który czyniłby z niego znaczący w praktyce obrotu instrument prawny.[4] Istotne problemy ze stosowaniem art. 9 ust. 2 u.k.u.r. będą

1 Uniwersytet w Białymstoku.
2 Dz.U. z 2015 r. poz. 1433. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.
3 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r. poz. 803).
4 Zgodnie z danymi zawartymi w Raporcie z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR) na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2014 r. ANR złożyła oświadczenia o wykonaniu na podstawie obowiązujących

zapewne wynikały stąd, że nieraz możemy mieć do czynienia z nieruchomościami o nieuregulowanym stanie prawnym, w odniesieniu do których co najmniej znacząco utrudnione będzie określenie, kto jest ich właścicielem i tym samym umożliwienie wykonania prawa pierwokupu uprawnionemu, w tym zadośćuczynienie obowiązkowi zawiadomienia właściciela o przysługującym prawie pierwokupu, bez czego nie można sprzedać nieruchomości osobie trzeciej. Problem ten zostaje tu jedynie zasygnalizowany, a dalsze rozważania ograniczają się zasadniczo do dogmatycznej analizy nowej regulacji prawnej.

Przepis art. 9 ust. z u.k.u.r. rozstrzyga, że prawo pierwokupu przysługuje właścicielowi nieruchomości sąsiedniej posiadającemu status rolnika indywidulanego. Widać tu zasadniczą różnicę konstrukcyjną w stosunku do uregulowania pierwokupu dzierżawcy, w przypadku którego mowa jest o tym, że nabywana nieruchomość wchodzić ma w skład prowadzonego przez uprawnionego z tytułu pierwokupu gospodarstwa rodzinnego. Wyjaśnienie relacji zachodzących między pojęciami gospodarstwo rodzinne – rolnik indywidualny zostało dokonane wyczerpująco w doktrynie na tle art. 5 oraz 6 u.k.u.r. z 2003 r.[5] Pod rządami nowych przepisów aktualne są sformułowane wcześniej w literaturze uwagi w tym zakresie, stąd w tym miejscu właśnie do nich należy się odwołać.

W szczególności należy wskazać, że norma 300 ha użytków rolnych zawarta w definicji gospodarstwa rodzinnego odnosi się do konkretnej jednostki produkcyjnej – chodzi o grunty, które stanowią bądź mogą stanowić zorganizowaną całość w jej ramach. Co do normy obszarowej zawartej w definicji rolnika indywidualnego, to chodzi o grunty będące własnością (dzierżawione, w użytkowaniu wieczystym, w posiadaniu samoistnym) danej osoby abstrahując od ich usytuowania względem siebie, a więc, niezależnie od tego, czy mogą tworzyć zorganizowaną jedną całość gospodarczą czy też są położone względem siebie w taki sposób, że jest to wykluczone. Nie jest tym samym istotne, w skład ilu gospodarstw rolnych owe grunty mogą wchodzić.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 dla powstania uprawnienia do skorzystania z pierwokupu przez właściciela nieruchomości graniczącej ze sprzedawaną wystarczy, aby nieruchomość nabywał w ten sposób rolnik indywidualny. Ustawodawca nie nawiązuje do kategorii gospodarstwa rodzinnego określając jego przesłanki. W szczególno-

wówczas przepisów oświadczenia o wykonaniu uprawnień z tytułu pierwokupu i prawa nabycia w 9 przypadkach. W związku z obowiązującym od dnia 1 stycznia 2016 r. art. 20 ust. 5d ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2015 r. poz. 1014 ze zm.) w planie finansowym Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa 30% wydatków przeznacza się na realizację zadań związanych z wykonywaniem prawa pierwokupu oraz uprawnienia, o którym mowa w art. 10 u.k.u.r. (prawa nabycia), co pozwala oczekiwać, że ANR będzie intensywniej niż dotychczas korzystała z tych uprawnień.

5 Zob. Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II), „Rejent" 2003, nr 11, s. 114 i nast., P. Czechowski, P. Wieczorkiewicz, Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. V, s. 39-40.

ści ustawodawca nie rozstrzyga wyraźnie kwestii, czy w wyniku nabycia w drodze wykonania prawa pierwokupu gruntu przez właściciela nieruchomości graniczącej ze sprzedawaną – rolnika indywidulanego powinno nastąpić powiększenie gospodarstwa rodzinnego nabywcy. Językowe brzmienie art. 9 ust. 2 *in principio* uzasadnia interpretację, zgodnie z którą w wyniku skorzystania z prawa pierwokupu przez uprawnionego rolnika indywidualnego nie musi nastąpić nabycie własności nieruchomości, któraby weszła w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy. Natomiast ustawodawca odróżnia takie zdarzenia, jak „nabycie przez rolnika indywidualnego" (art. 9 ust. 2 u.k.u.r.) od „nabycia przez rolnika indywidualnego na powiększenie gospodarstwa rodzinnego" i nie wydaje się, abyśmy mieli do czynienia jedynie z obojętną normatywnie odmiennością w sposobie ujęcia językowego tych zwrotów bez zmiany ich znaczenia. Wniosek ten uzasadnia brzmienie art. 9 ust. 6 pkt 1 u.k.u.r. Przykładowo, rolnik indywidualny prowadzący gospodarstwo rodzinne w województwie podlaskim i będący jednocześnie właścicielem położonego w innej części Polski gruntu rolnego graniczącego ze sprzedawaną nieruchomością rolną, będzie mógł skorzystać z uprawnienia wskazanego w art. 9 ust. 2, nawet jeśli sam nie wykorzystuje tego gruntu do prowadzenia działalności rolniczej (nawet w ramach gospodarstwa nie posiadającego przymiotu gospodarstwa rodzinnego). Co więcej, w świetle literalnego brzmienia art. 9 ust. 2 u.k.u.r. prawo pierwokupu przysługuje mu także wtedy, gdy grunt będący jego własnością względnie trwale, na podstawie wieloletniej umowy dzierżawy wykorzystuje inna osoba mająca status rolnika indywidualnego prowadzącego gospodarstwo rodzinne zorganizowane na dzierżawionym gruncie. Może być tak, że względem dzierżawionego gruntu w powyżej zarysowanej sytuacji to dzierżawcy przysługiwałoby prawo pierwokupu na podstawie art. 9 ust. 1 u.k.u.r. (gdyby właściciel go sprzedawał), gdy właścicielowi owego gruntu (wydzierżawiającemu) – jeśli jest rolnikiem indywidualnym – w warunkach określonych przez art. 9 ust. 2 u.k.u.r. przysługiwać będzie równolegle prawo pierwokupu co do gruntu z nim graniczącego (gdyby grunt sąsiedni był sprzedawany). Prawo pierwokupu z art. 9 ust. 2 nie jest konstrukcyjnie, bezpośrednio powiązane z prowadzeniem działalności rolniczej, jeśli patrzeć na to przez pryzmat rzeczywistego sposobu wykorzystania gruntu, ze względu na który rolnikowi indywidualnemu przysługuje prawo pierwokupu (gdyż jako że nie musi wchodzić w skład jego gospodarstwa rodzinnego, więc w ogóle nie musi być eksploatowany rolniczo przez właściciela – rolnika indywidualnego ani żadną inną osobę). Prowadzenie działalności rolniczej jest związane z uprawnieniem z art. 9 ust. 2 jedynie pośrednio przez osobę rolnika indywidulanego, a więc osobę prowadzącą gospodarstwo – przysługuje ono wszak temu, kto prowadzi działalność rolniczą w gospodarstwie rodzinnym, ale niekoniecznie obejmującym nieruchomość, której własność czyni uprawnionym z tytułu pierwokupu z art. 9 ust. 2 u.k.u.r. Oczywiście należy przypuszczać, że w typowej sytuacji korzystać z wynikającego z tego przepisu pierwokupu będzie rolnik indywidualny prowadzący gospodarstwo rodzinne tam zorganizowane

i w wyniku nabycia nieruchomości powiększane będzie gospodarstwo rodzinne, ale ów skutek nie jest konstytutywną przesłanką wskazaną w art. 9 ust. 2 warunkującą skuteczne wykonanie tego uprawnienia. Takie ujęcie, jak należy domniemywać, pozwalać ma w intencji prawodawcy przede wszystkim na relatywnie szerokie ograniczenie możliwości nabywania gruntów rolnych przez osoby „z zewnątrz" – nie związane w jakiś sposób z terenem, na którym znajduje się zbywana nieruchomość.

Bez znaczenia dla zastosowania art. 9 ust. 2 u.k.u.r. pozostaje, jaką powierzchnię ma nieruchomość, która ma zostać nabyta w drodze wykonania prawa. Obojętna dla zastosowania art. 9 ust. 2 jest też powierzchnia nieruchomości będącej własnością uprawnionego rolnika, granicząca ze zbywaną nieruchomością, a ze względu na którą powstaje prawo pierwokupu tam uregulowane. W szczególności przepisy nie ustanawiają dla żadnej z nich minimalnej powierzchni. Norma 1 ha użytków rolnych jest przez prawodawcę powiązana definicyjnie (zob. art. 2 pkt 2 u.k.u.r.) z powierzchnią użytków rolnych gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów u.k.u.r. Skoro tak, to w jego skład mogą wchodzić grunty o dowolnej powierzchni, byleby w sumie obejmowały co najmniej 1 ha użytków rolnych. Jedynie prawo pierwokupu przysługujące Agencji Nieruchomości Rolnych z art. 9 ust. 3 jest ograniczone do gruntów o minimalnej powierzchni 1 ha użytków rolnych.

O ile już na podstawie nieskomplikowanych zabiegów interpretacyjnych dochodzi się do dość oczywistego wniosku o braku minimalnej normy obszarowej nieruchomości, która może być nabyta w wykonaniu prawa pierwokupu z art. 9 ust. 2 u.k.u.r., to bardziej problematyczna kwestia łączy się z określeniem, czy nabywając przez wykonanie prawa pierwokupu nieruchomość można przekroczyć maksymalną normę 300 ha użytków rolnych, o której mowa w art. 4 ust. 1 u.k.u.r. Wątpliwości w tym względzie są o tyle uzasadnione, że w przepisach wskazujących przypadki, w których prawo pierwokupu jest wyłączone – w art. 9 ust. 6 pkt 1 i 3 u.k.u.r. – prawodawca wprost odwołuje się do normy 300 ha użytków rolnych. Jednak – jeśli chodzi o przypadek z pkt 1 ust. 6 art. 9 u.k.u.r. należy wskazać na daleko idącą nieudolność prawodawcy przy określeniu zawartej w nim normy obszarowej. W tym przepisie prawodawca określa wprost, że w wyniku nabycia nieruchomości na powiększenie gospodarstwa rodzinnego nie może zostać przekroczona norma 300 ha użytków rolnych, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r. definiującym gospodarstwo rodzinne, gdy równolegle art. 9 ust. 7 definiuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego jako powiększenie tej jednostki produkcyjnej wskazując również na ten sam pułap obszarowy wprost, bez odesłania do art. 3 ust. 1 pkt 2. Mimo że te dwa przepisy zakreślając 300-hektarowy limit użytków rolnych gospodarstwa rodzinnego po jego powiększeniu zawierają inne zwroty dla określenia tej normy obszarowej, to nie powinno budzić wątpliwości, że mamy w obu przypadkach do czynienia ze wskazaniem na tę samą normę obszarową, a więc w istocie jest to *superfluum*. Przy tego rodzaju oczywistej niefrasobliwości prawodawcy można powziąć wątpli-

wość, czy nieujęcie w art. 9 ust. 2 wymogu, aby grunty już będące własnością (oraz dzierżawione, pozostające w użytkowaniu wieczystym jak i w posiadaniu samoistnym rolnika indywidulanego wraz z nowo nabywanymi jest celowym rozwiązaniem i czy należy na podstawie porównania do przepisów, w których wyraźnie przewidziano normę maksymalną wyciągać adekwatne językowo wnioski interpretacyjne. Samo językowe znaczenie zwrotu „nabycie przez rolnika indywidulanego" nie uzasadnia konstatacji, że w wyniku nabycia nowemu właścicielowi wciąż ma przysługiwać, jak to było przed wykonaniem prawa pierwokupu, przymiot rolnika indywidualnego. Wydaje się więc, że wnioskowanie, iż ustawodawca z rozmysłem nie wprowadził ograniczenia obszarowego w tym przepisie, jest wystarczająco mocno uzasadnione już na gruncie systematyki u.k.u.r. oraz reguł wykładni językowej.

Pewne wątpliwości mogą się pojawić w przypadku, gdy mamy do czynienia z kilkoma uprawnionych właścicielami nieruchomości graniczących z nieruchomością sprzedawaną i co najmniej jeden z nich jest właścicielem dwóch albo więcej takich nieruchomości. Ten stan nie uprzywilejowuje takiego właściciela i nie ma wpływu na określenie kolejności, w jakiej może być złożone oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu przez uprawnionych. Niezależnie od tego, czy dana osoba jest właścicielem jednej czy też kilku nieruchomości graniczących ze sprzedawaną, uprawnienie to można wykonać tylko raz, w kolejności wyznaczonej przez właściciela sprzedawanej nieruchomości, a nie wielokrotnie – tyle razy ilu nieruchomości graniczących ze sprzedawaną jest właścicielem. Nacisk należy bowiem położyć nie na liczbę nieruchomości będących własnością uprawnionego rolnika indywidualnego, ale, w tej akurat kwestii, istotny jest aspekt podmiotowy – uprawnienie przysługuje rolnikowi indywidualnemu ze względu na to, że jest właścicielem nieruchomości graniczącej ze sprzedawaną. Zresztą absurdalne, nie do pogodzenia z elementarnymi zasadami racjonalności byłoby przyznanie możliwości wykonywania prawa pierwokupu więcej niż jeden raz przez tę samą osobę tyle razy, ilu nieruchomości graniczących ze zbywaną jest właścicielem.

Przepis art. 9 ust. 2 u.k.u.r. przewiduje, że w razie gdyby uprawniony z tytułu pierwokupu był więcej niż jeden rolnik indywidualny, w pierwszej kolejności może wykonać je ten, którego wskaże sprzedający. Przepis ten w sposób nie dość precyzyjny określa sposób rozstrzygnięcia kolizji w pierwokupie kilku właścicieli gruntów graniczących ze sprzedawaną nieruchomością. Opierając się na jego literalnym znaczeniu, można utrzymywać, że wynika z niego jedynie, że w razie gdy jest kilku uprawnionych, tylko jeden z nich wskazany przez sprzedającego może w pierwszej kolejności złożyć oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu. Ustawa nie rozstrzyga natomiast wprost, jak należy, przy kilku osobach uprawnionych, wykonać prawo pierwokupu w sytuacji, gdy wskazany przez sprzedającego właściciel nieruchomości sąsiedniej nie skorzysta z prawa pierwokupu.

Wypada zauważyć, że w toku prac w Sejmie nad projektem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego proponowano, aby w pierwszej kolejności mógł je wykonać właściciel nieruchomości graniczącej z nieruchomością sprzedawaną, których granica jest najdłuższa.[6] I w tej wersji art. 9 ust. 2 projektu u.k.u.r. nie było definitywnie przesądzone, jak rozstrzygać kolizję uprawnionych w razie, gdy właściciel nieruchomości o najdłuższej granicy nie skorzysta ze swojego uprawnienia. Jednak takie ujęcie uzasadniało konstatację, że hierarchię uprawnionych ocenia się po porostu mając na uwadze długość granicy poszczególnych nieruchomości. Projektowana wersja art. 9 ust. 2 u.k.u.r. nie byłaby jednak zbyt fortunnym rozwiązaniem, ponieważ takie uregulowanie wymagałoby dokonywania pomiarów długości granicy nieruchomości dokonywanej w związku z zawarciem umowy sprzedaży aktualizującej pierwokup właściciela graniczącej nieruchomości. Dane dotyczące długości granicy nieruchomości nie są natomiast danymi podlegającymi ujawnieniu w ewidencji gruntów i budynków, stąd nie można by z nich skorzystać w tej kwestii określając, kto z właścicieli nieruchomości graniczących może wykonać prawo pierwokupu w pierwszej kolejności.[7]

Z tego zapewne powodu ostatecznie kryterium długości granicy zostało zastąpione przez kryterium wskazania przez właściciela sprzedawanej nieruchomości osoby uprawnionej do wykonania prawa pierwokupu w pierwszej kolejności. Niezależnie od oceny, czy taki wariant przyczynia się do realizacji celów ustawy wymienionych w art. 1 u.k.u.r. (co do czego można mieć uzasadnione wątpliwości), z pewnością jest to rozwiązanie czytelne, nie łączy się też z żadnymi kosztami związanymi z określeniem osoby mogącej wykonać swoje prawo w pierwszej kolejności. Jednak ustawodawca formułując ów przepis nie rozwiązał wszystkich wątpliwości, związanych z równoległym przysługiwaniem pierwokupu kilku sąsiadom – rolnikom indywidualnym. Najistotniejsza wątpliwość dotyczy tego, że ustawodawca nie określa wprost niczego ponad to, że sprzedawca dokonuje wskazania jednego uprawnionego, a poza zakresem wynikającego z literalnego odczytania art. 9 ust. 2 *in fine* pozostają stany faktyczne, w których osoba mogąca wykonać prawo pierwokupu w pierwszej kolejności nie czyni tego. Powstaje zatem wątpliwość, w jaki sposób rozwiązać kolizję prawa pierwokupu kilku sąsiadów – rolników indywidualnych w przypadku, gdy wskazany przez sprzedawcę w pierwszej kolejności uprawnienia swego nie wykonuje.

Najrozsądniejszym rozwiązaniem wydaje się przyjęcie, że sprzedawca powinien od razu, w treści warunkowej umowy sprzedaży zawartej z osobą trzecią okre-

6 Zob. Sprawozdanie z dnia 17 czerwca 2015 r. podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk nr 3109), www.sejm.gov.pl (data dostępu: 5.10.2015 r.).

7 Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2015 r. poz. 520) w odniesieniu do gruntów danymi ewidencyjnymi są dane dotyczące ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzą grunty.

ślić kolejność, w której prawo pierwokupu mogą wykonać wszyscy uprawnieni, nikogo z nich nie pomijając. W takiej sytuacji uprawnieni powinni być informowani o możliwości wykonania prawa pierwokupu w kolejności wskazanej przez sprzedawcę, sukcesywnie jeden po drugim po tym, kiedy uprzywilejowany w pierwszej i dalszej kolejności nie wykona swojego prawa w terminie albo oświadczy, że nie ma zamiaru korzystać z prawa pierwokupu. Taka interpretacja wydaje się najlepiej oddawać intencje prawodawcy, który wyraźnie wskazał na prymat woli sprzedawcy w kwestii ustalenia kolejności wykonania pierwokupu przez uprawnionych (literalnie w przepisie mowa jest wprawdzie o wskazaniu uprawnionego „w pierwszej kolejności", jednakowoż według tej samej zasady należy potraktować uprawnionego w „drugiej", „trzeciej" i następnej kolejności). Przy tym nie można postawić zarzutu, że interpretacja ta przełamuje jednoznaczny wynik wykładni językowej przepisu – nie jest on bowiem na tyle precyzyjny, aby powiedzieć, że zaproponowany sposób postępowania wobec uprawnionych przełamywał nie budzące wątpliwości wyniki wykładni językowej.

Inne hipotetycznie możliwe do rozważenia rozwiązania nie wydają się być adekwatne. W grę może wchodzić – przykładowo – dopuszczenie równolegle zawiadomienia wszystkich pozostałych uprawnionych po „pierwszym" uprzednio wskazanym przez sprzedawcę, który nie wykonał swego prawa. Wówczas, w razie złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu przez więcej niż jednego uprawnionego, możliwe są dla tej sytuacji dwa warianty interpretacyjne – albo nabyliby oni nieruchomość na współwłasność, albo przyjęlibyśmy zasadę „kto pierwszy, ten lepszy" i wówczas osoba, która pierwsza złożyła oświadczenie o wykonanie prawa pierwokupu sprzedającemu, nabyłaby nieruchomość na wyłączną własność.

Pierwsza zasadnicza wątpliwość związana z zaprezentowanymi alternatywnymi sposobami postępowania z uprawnionymi z tytułu pierwokupu polega na tym, że rozwiązanie normatywne, w ramach którego – w tej samej grupie uprawnionych (tj. rolników indywidualnych będących właścicielami nieruchomości graniczącej ze sprzedawaną) dopuszczonoby występowanie specyficznego dualizmu w określeniu kolejności wykonania prawa pierwokupu: jedna osoba jest uprzywilejowana przez to, że wskazał ją sprzedawca, a między pozostałymi uprawnionymi w odmienny sposób rozstrzyga się kolizję prawa pierwokupu, co razi niczym nieuzasadnioną niespójnością. Jest konsekwencją zastosowania prostego wnioskowania *a contrario*, przebiegającego wg schematu – skoro, w kontekście więcej niż jednego uprawnionego ustawodawca stanowi o wskazaniu przez sprzedawcę rolnika, który ma wykonać prawo pierwokupu w pierwszej kolejności, i jedynie o nim, to w sposób określony w tym przepisie już kolejnych się nie wyznacza. Jednak nie można powiedzieć, aby sposób sformułowania art. 9 ust. 2 u.k.u.r. jednoznacznie przesądzał, że w tym zakresie jego regulacja ma charakter wyczerpujący, co jest wszak przesłanką ko-

nieczną wnioskowania *a contrario*.[8] Takie postawienie sprawy ma się także nijak do zasad racjonalnego ujęcia celu instytucji prawnej – trudno wskazać jakiekolwiek racje funkcjonalne uzasadniające potraktowanie pozostałych właścicieli gruntów graniczących ze sprzedawaną nieruchomością na zupełnie innych zasadach niż pierwszego, wskazanego bezpośrednio przez sprzedawcę.

Obydwa zaproponowane rozwiązania mają jedną (i chyba jedyną) zaletę – pozwalają na relatywnie szybkie określenie czy uprawnieni korzystają z prawa pierwokupu, co jest istotne zwłaszcza w sytuacji, gdy mamy do czynienia z ich większą liczbą (nie wymaga się sukcesywnego zawiadamiania kolejnych uprawnionych w kolejności preferowanej przez sprzedawcę). Jednak obok wskazanych wyżej wspólnych dla obu wariantów obiekcji, budzą one każde z osobna następujące zastrzeżenia. Po pierwsze, nie ma racji dostatecznie uzasadniających przyjęcie, że dochodzi, w razie skorzystania z prawa pierwokupu przez kilku uprawnionych, do nabycia przez nich udziałów we współwłasności nieruchomości. Wprawdzie należy przyjąć, że pierwokup uregulowany w u.k.u.r. aktualizuje się również w przypadku udziału we własności nieruchomości, to jednak czym innym jest przyjęcie, że w razie sprzedaży własności nieruchomości może powstać stosunek współwłasności między uprzywilejowanymi pierwokupem właścicielami graniczących ze sprzedawaną nieruchomości. Sama współwłasność jest zaś postrzegana raczej jako stan tymczasowy niż definitywny i nieraz w praktyce problemy wyłaniające się na tle jej funkcjonowania stanowią zarzewie konfliktów między współwłaścicielami. W Kodeksie cywilnym wykonanie prawa pierwokupu przez kilku współwłaścicieli powoduje, że każdy z nich nabywa sprzedawany udział we współwłasności w części,[9] ale kodeksowe uregulowanie ma swoją specyfiką z uwagi na to, że z definicji dotyczy sprzedaży udziału we współwłasności, a ponadto uprawnionymi są pozostali współwłaściciele prowadzący gospodarstwo na wspólnym gruncie – stąd wykonanie prawa pierwokupu przez współwłaściciela bądź kilku współwłaścicieli w takim przypadku jest działaniem korzystnym, gdyż poszerzają oni przysługujące im udziały redukując negatywne konsekwencje wiążące się z większą liczbą współwłaścicieli.[10]

Stosowanie zasady „kto pierwszy, ten lepszy" również budzi zastrzeżenia. W literaturze na gruncie u.k.u.r. z 2003 r. (uregulowanego tam prawa pierwokupu dzierżawcy) oraz art. 166 kc. wyrażono opinię, że kolizja między tymi uprawnieniami powinna być rozstrzygana z uwzględnieniem reguły „kto pierwszy, ten lepszy", zaś przyznanie preferencji któremuś z tych uprawnień byłoby przejawem arbitralnej

8 L. Morawski, Wykładnia w orzecznictwie sądów, Toruń 2002, s. 324-325, 329.

9 Por. J. Górecki, Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596-602 kc. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu, Kraków 2002, s. 198-199.

10 Na temat wątpliwości co do zastosowania art. 602 kc. i reguły nabycia nieruchomości przez uprawnionych z tytułu pierwokupu pod rządami ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. zob. Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności…, *op. cit.*, s. 133.

uznaniowości, prowadzącej do dowolności i rozbieżności w podejmowanych rozstrzygnięciach.[11]

Takie uzasadnienie zasady „kto pierwszy, ten lepszy" nie jest satysfakcjonujące. Otóż w literaturze już podnoszono, jakkolwiek zwracając uwagę też na mankamenty innych koncepcji dotyczących rozwikłania problemu kolizji prawa pierwokupu, że przyjęcie jej prowadzić może w konsekwencji do przypadkowych rozstrzygnięć, nie mających zbyt wiele wspólnego z realizacją celów przyświecających prawodawcy ustanawiającemu prawo pierwokupu.[12]

Nie jest w pełni uzasadniony zarzut, jakoby przyjęcie innego rozwiązania prowadziło do uznaniowości. Jest to normalny dylemat związany z wykładnią przepisów prawa, w szczególności w przypadku odwołania się do dyrektyw funkcjonalnych w braku wyraźnego rozstrzygnięcia w warstwie językowej przepisu. Jednak w tym przypadku należy zaakcentować, że w u.k.u.r. prawodawca wyraźnie daje preferencje modelowi rozwiązania kolizji prawa pierwokupu opartemu na ustaleniu hierarchii uprawnionych, z uwagi na ustanowienie kolejności w wykonywaniu prawa pierwokupu przez wskazane w art. 9 ust. 1, 2 i 3 kategorie podmiotów. Ustanawiając w treści art. 9 ust. 2 uprzywilejowanie uprawnionego wskazanego przez sprzedającego również wprowadza się, jakkolwiek nie dość precyzyjnie uregulowany, mechanizm preferencji poszczególnych uprawnionych także wewnątrz ich poszczególnych kategorii. Ponadto można zauważyć, że rozstrzyganie według reguły „kto pierwszy, ten lepszy" jest adekwatne i nie budzi wątpliwości w innego rodzaju kontekstach regulowanych przez prawo cywilne – choćby w razie skierowania oferty zawarcia umowy do szerszego (czy też nieograniczonego) kręgu osób z zastrzeżeniem, że jej przyjęcie przez jednego z oblatów powoduje jej wygaśnięcie w stosunku do pozostałych. Mechanizm wykonania prawa pierwokupu wprawdzie wykazuje pewne podobieństwo do mechanizmu złożenia oferty i jej przyjęcia, jednak w żadnym razie nie jest z nim tożsamy.[13] Wykonuje się je przez jednostronne oświadczenie woli, a samo rozwiązanie prawne dotyczące pierwokupu ustawowego nieruchomości rolnych ma w założeniu realizować cele założone przez prawodawcę, więc przepisy prawa regulujące tę materię należy interpretować z uwzględnieniem kontekstu wyznaczonego przez te cele.

Ciekawie przedstawia się problem, czy i w jaki sposób może zostać wykonane prawo pierwokupu w warunkach określonych przez art. 9 ust. 2 w sytuacji, gdy nieruchomość graniczącą ze sprzedawanym gruntem jest przedmiotem współwłasno-

11 G. Bieniek, Kształtowanie ustroju rolnego, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2011, s. 184.

12 Por. K. Maj, Zbieg ustawowego prawa pierwokupu, [w:] Rozprawy z prawa prywatnego i notarialnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Maksymilianowi Pazdanowi, A. Dańko-Roesler, A. Oleszko, R. Pastuszko (red.), Warszawa 2014, s. 215.

13 Por. choćby uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2009 r. w sprawie sygn. V CSK 43/09, Lex nr 523688.

ści. Otóż trudno znaleźć racje przemawiające za odmową przyznania prawa pierwokupu współwłaścicielom. Współwłasność jest po prostu własnością przysługującą kilku osobom, co wynika z art. 195 kc., jest relewantnym tytułem przy określaniu statusu danej osoby jako rolnika indywidualnego, co wynika z art. 3 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 4 u.k.u.r., więc uzasadnione jest łączenie prawa pierwokupu z podmiotem, któremu taki tytuł prawny przysługuje. Najbardziej uzasadnione wydaje się przyjęcie, że w razie gdy przedmiotem współwłasności jest grunt graniczący ze sprzedawaną nieruchomością, w okolicznościach wskazanych w art. 9 ust. 2 u.k.u.r., przewidziane tym przepisem prawo pierwokupu przysługuje każdemu ze współwłaścicieli z osobna. Brak podstaw dla uznania, że dla wykonania prawa pierwokupu niezbędna jest jednomyślność (łączne działanie) współwłaścicieli. Nie jest to czynność z zakresu zarządu rzeczą wspólną, ale uprawnienie przysługujące rolnikom indywidualnym w związku z przysługującymi im udziałami we współwłasności gruntu graniczącego ze sprzedawaną nieruchomością.

Uważam zatem, że każdy z nich samodzielnie może wykonywać we własnym zakresie prawo pierwokupu bez wymogu łącznego współdziałania. Przy tym nie stanowiłoby problemu to, że w konkretnych okolicznościach niektórzy ze współwłaścicieli nie byliby rolnikami indywidulnymi, a inni tak. Po prostu prawo pierwokupu przysługiwałoby tylko tym, którzy spełniają kryteria określone w art. 4 u.k.u.r. Z uwagi jednak na to, że tacy rolnicy wywodzą swoje uprawnienia z wielopodmiotowego układu własnościowego (udziały łącznie składają się na „pełną" własność), to w zależności od tego, na który komponent art. 9 ust. 2 u.k.u.r. położymy nacisk: cechę „rolnika indywidulanego" czy też na wielopodmiotowość uprawnienia do nieruchomości, możemy przyjąć następujące konstrukcje co do wykonania prawa pierwokupu.

Jeśli uznamy, że istotniejsze jest to, że mamy do czynienia z rolnikami indywidualnymi, a fakt, że przysługują im udziały we współwłasności pozostawilibyśmy na drugim planie, wówczas można bronić stanowiska, że sytuacja każdego z nich z osobna kształtuje się tak, jak innych rolników, będących wyłącznymi właścicielami gruntów graniczących ze sprzedawanym gruntem. Wobec pełnej uniformizacji statusu uprawnionych każdy z nich wykonywałby prawo pierwokupu na identycznych zasadach, w szczególności każdy musiałby być indywidualnie wskazany przez sprzedającego co do kolejności, w której (przed kim, ewentualnie po kim) może wykonać prawo pierwokupu. Wykonując je, współwłaściciel gruntu graniczącego stawałby się właścicielem wyłącznym nieruchomości, względem której wykonywał prawo pierwokupu. Negatywnym następstwem takiego potraktowania rolników indywidualnych – współwłaścicieli byłoby to, że proces zawiadamiania kolejnych uprawnionych byłby bardzo długotrwały z uwagi na to, że nie tylko wyłącznym właścicielom gruntów graniczących ze sprzedawanym gruntem, ale też każdemu ze

współwłaścicieli z osobna przysługiwałby miesięczny termin na wykonanie prawa pierwokupu.

Gdyby zaś uznać, że na pierwszym planie przy określeniu statusu uprawnionych z tytułu pierwokupu rolników indywidualnych byłoby to, że są współwłaścicielami, a nie wyłącznymi właścicielami gruntu graniczącego ze sprzedawanym gruntem, wówczas konsekwentnie należałoby przyjąć, że żaden z nich z osobna nie ma w pełni samodzielnej pozycji jak inni uprawnieni będący wyłącznymi właścicielami graniczących ze sprzedawanym gruntów. Trzeba by wówczas uznać, że należałoby poinformować wszystkich współwłaścicieli danego gruntu będących rolnikami indywidualnymi równocześnie, ale każdy z nich mógłby wykonać prawo pierwokupu samodzielnie i w pełnym zakresie. Od tego, ilu współwłaścicieli zdecyduje się na wykonanie prawa pierwokupu zależy, czy korzystający z pierwokupu zostanie wyłącznym właścicielem nieruchomości, której dotyczy prawo pierwokupu (gdyby tylko on wykonał przysługujące mu uprawnienie, a pozostali współwłaściciele z niego nie skorzystali), czy też nabędzie udział we współwłasności nieruchomości, co do której wykonuje prawo pierwokupu (gdyby poza nim chociażby jeden z pozostałych współwłaścicieli również wykonał prawa pierwokupu) – art. 602 kc. Nierównorzędność poszczególnych współwłaścicieli względem wyłącznych właścicieli innych nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością przejawiałaby się w tym, że współwłaściciele zajmowaliby wspólnie jedno miejsce w ustalonej przez zobowiązanego kolejce osób, którym zgodnie z art. 9 ust. 2 u.k.u.r. przysługuje prawo pierwokupu, ale każdy we własnym zakresie składałby oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu. Innymi słowy obowiązywałaby zasada: jedna nieruchomość granicząca – jedno miejsce w ustalonej przez sprzedającego kolejności, w której uprawnieni (każdy z osobna) mogą złożyć oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu.

Opowiedzenie się za tym rozwiązaniem jest o tyle korzystne, że wobec braku w pełni autonomicznej pozycji współwłaścicieli danego gruntu skraca się czas procedury wykonania prawa pierwokupu, gdyż mimo że każdy z nich samodzielnie podejmuje decyzję o wykonaniu swojego prawa pierwokupu, to – jako że współwłaściciele ci są informowaniu o możliwości jego wykonania w tym samym czasie – powoduje to skrócenie (o ile nikt prawa pierwokupu nie wykona) okresu między zawarciem przez sprzedającego umowy zobowiązującej sprzedaży a momentem, w którym zostanie zawarta umowa o skutku rozporządzającym z osobą trzecią. Jako że zakres uprawnienia z tytułu pierwokupu nie jest zależny od wysokości udziału we własności nieruchomości, każdy ze współwłaścicieli, w razie gdyby co najmniej dwóch z nich skorzystało z pierwokupu, nabywa równy udział w nieruchomości, co do której realizują swoje uprawnienia.

REMARKS ON THE PRE – EMPTPION RIGHT OF THE OWNER OF THE AGRICULTURAL PROPERTY BORDERING TO THE VENDED AGRICULTURAL PROPERTY IN THE ACT ON SHAPING OF THE AGRARIAN SYSTEM OF 5 AUGUST 2015

Key words: pre – emption right, agricultural property, individual farmer

Act on the shaping of the agrarian system of 5 August 2015 provides new legal instruments limiting freedom of the contract and limiting the property right. This article deals with the proplems arising during the interpretation of the provisions of this act regarding pre – emption right of the owner of the bordering property. Individual farmer who exercises pre – emption right and acquires agricultural property is not bound to enlarge his family farm. The owner of the vended property is obliged to indicate which of his neighbours – owners of the properties bordering to his property – has the priority in pre-emption. Author also considers situation of the co-owners as the holders of the pre-emption right.

Bibliografia:

G. Bieniek, Kształtowanie ustroju rolnego, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2011.

P. Czechowski, P. Wieczorkiewicz, Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. V.

J. Górecki, Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596-602 kc. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu, Kraków 2002.

K. Maj, Zbieg ustawowego prawa pierwokupu, [w:] Rozprawy z prawa prywatnego i notarialnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Maksymilianowi Pazdanowi, A. Dańko-Roesler, A. Oleszko, R. Pastuszko (red.), Warszawa 2014.

L. Morawski, Wykładnia w orzecznictwie sądów, Toruń 2002.

Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II), „Rejent" 2003, nr 11.

Izabela Lipińska[1]

Z prawnej problematyki stabilizacji dochodów w rolnictwie[2]

1. Przedmiotem artykułu są zagadnienia związane z ograniczaniem negatywnych skutków występowania ryzyka dochodowego w produkcji rolnej poprzez stosowanie odpowiedniego instrumentarium prawnego. Punktem wyjścia do rozważań jest założenie, że ryzyka nie można wyeliminować, a ogromne znaczenie w kształtowaniu dochodów producentów rolnych ma koniunktura.[3] Może ona być pochodną wielu czynników. W szczególności wahania dochodów mogą być stymulowane przez uwarunkowania biologiczno-przyrodnicze (takie jak susza, powodzie, choroby, etc.), które są niezależne od woli rolnika. Oddziałują one na wielkość oraz jakość produkcji, ceny rolne i w rezultacie – na dochody. Istotne znaczenie z punktu widzenia rolnika mają także uwarunkowania makroekonomiczne wpływające na popyt na surowce rolne oraz na koszt kapitału.[4] Produkcja rolna charakteryzuje się bowiem długim cyklem jego zaangażowania. Źródłem ryzyka dochodowego są także zmieniająca się polityka rolna oraz normy prawne z niej wynikające. Tzw. ryzyko polityczne oddziałuje na zachowania producentów rolnych zarówno w krótkiej, jak i w długiej perspektywie. Jego przykładem może być liberalizacja handlu światowego. Chodzi tu w szczególności o odejście od instrumentów wsparcia produkcji rolnej, w tym w szczególności w zakresie subsydiowania rynku rolnego, co może prowadzić do znacznej utraty dochodu i niestabilności ekonomicznej jednostki. Konsekwencją daleko idącej liberalizacji, która wynika z przyjmowanych przez Unię Europejską zobowiązań na arenie międzynarodowej, jest pozbawienie produkcji rolnej pewnej ochrony wewnętrznej.[5] Z tego względu bardzo ważnym wyzwaniem podjętym na unijnym szczeblu jest stabilizacja dochodów rolników. Jej pod-

---

1 Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

2 Artykuł został przygotowany w ramach własnego projektu badawczego: „Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej". Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki (Umowa nr 2013/09/B/HS5/00683).

3 W. Rembisz, Ubezpieczanie dochodów w rolnictwie, „Biuletyn Agencji Rynku Rolnego" 2004, nr 5, s. 54-63.

4 M. Hamulczak, W. Rembisz, Rynkowe uwarunkowania ryzyka cenowego i dochodowego [w:] Zarządzanie ryzykiem cenowym a możliwości stabilizowania dochodów producentów rolnych, M. Hamulczak, S. Stańko (red.), Warszawa 2008, s. 13-21.

5 Szerzej: J. Skrzypczyńska, Międzynarodowe aspekty reform Wspólnej Polityki Rolnej, „Przegląda Prawa Rolnego" 2011, z. 1, s. 89-108.

stawowym celem jest w pierwszej kolejności ograniczenie występowania ryzyka produkcyjnego, a w drugiej minimalizacja jego negatywnych skutków poprzez zastosowanie pewnej palety rozwiązań prawnych. Można do nich zaliczyć chociażby dopłaty bezpośrednie, ceny interwencyjne, dopłaty do prywatnego przechowywania wybranych surowców rolnych, jak i dotowane ubezpieczenia upraw oraz zwierząt.

Odpowiedzią na liberalizację i wzrost ryzyka dochodowego w unijnym rolnictwie było przyjęcie nowych rozwiązań prawnych w toku reformy WPR 2014-2020 oraz ich umiejscowienie w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich.[6] Prawodawca potwierdził jednocześnie, że sektor rolnictwa jest bardziej niż w przypadku innych sektorów narażony na szkody i tym samym utratę dochodu. Ponadto wielokrotnie zwracał on uwagę, że zarządzanie ryzykiem w rolnictwie powinno opierać się na zasadzie elastyczności i pluralistycznym podejściu. Wynika to z faktu, że nie jest możliwe wprowadzenie jednolitego jego modelu ze względu na złożoność systemów „zabezpieczeń" rolników i specyfikę poszczególnych państw członkowskich.

Celem artykułu jest próba oceny podstawowych rozwiązań legislacyjnych dotyczących instrumentu stabilizacji dochodów rolniczych przyjętych w Unii Europejskiej oraz sposobu regulacji powyższej problematyki w Polsce.

Za wyborem omawianego tematu przemawia kilka względów. Przede wszystkim względy poznawcze, bowiem problematykę tę można uznać za nową. Do tej pory była ona podejmowana przede wszystkim przez ekonomistów, czy analityków finansowych, którzy zajmowali się skutkami zastosowania tego instrumentu, aniżeli jego uzasadnieniem i konstrukcją prawną.[7] Zatem z punktu widzenia prawa rolnego omawiana problematyka była przedmiotem badań tylko akcydentalnie i to przy okazji omawiania kwestii ograniczania ryzyka w produkcji rolnej jako całości.[8] Stabilizacja dochodów rolniczych jest niezmiernie istotna ze względów praktycznych. Mianowicie występowanie negatywnych zjawisk, zaburzających zwykły tok produkcyjny, oddziałuje na ekonomiczne bezpieczeństwo rolników. Obniżenie dochodów zagraża żywotności i trwałości gospodarstw rolnych. W skrajnych przypadkach może ono doprowadzić do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej. Ponadto właściwe sformułowanie instrumentu stabilizacji dochodów zarówno w ujęciu

6 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. L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 487-548.

7 Tak np. C. Kilmkowiski, W. Rembisz, Kwestie stabilizacji dochodów w rolnictwie, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich" 2014, t. 101, z. 4; M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, Instrumenty stabilizacji dochodu – wymogi wspólnej polityki rolnej a adaptacja w Polsce, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich" 2014, t. 101, z. 4.

8 Zob np. A. Szymecka, Ubezpieczenia gospodarcze jako instrument zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Doświadczenia wybranych państw Unii Europejskiej, „Przegląd Prawa Rolnego" 2008, nr 2; I. Lipińska, Prawne instrumenty zarządzania ryzkiem w rolnictwie, „Przegląd Prawa Rolnego" 2013, nr 1; Z. Giersz, Instrument stabilizacji dochodów – nowy instrument zarządzania ryzykiem w perspektywie Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r., Warszawa 2011.

prawnym, jak i ekonomicznym bezpośrednio oddziałuje na bezpieczeństwo żywnościowe kraju i potrzeby konsumentów. Poza tym, stosowanie określonego instrumentarium w zakresie stabilizacji dochodów rolniczych jest bardzo istotne ze względów instytucjonalnych. Chodzi tu przede wszystkim o ustalenie pewnej zależności między pomocą publiczną a podjęciem działań po stronie producenta rolnego, które będą ograniczały wystąpienie ujemnych zjawisk pomniejszających jego dochód.

Zakres pracy nie pozwala jednak na pełne rozwinięcie problematyki dotyczącej instrumentarium wspierania dochodów w produkcji rolnej. Z tego względu skupiono się tylko na najistotniejszych jego aspektach w odniesieniu do instrumentu stabilizacji dochodów (IST – *Income Stabilisation Tool*).

2. Wraz z reformą Wspólnej Polityki Rolnej zarządzanie ryzykiem w produkcji rolnej zostało podniesione do rangi jednego z priorytetów, co znalazło wyraz w rozporządzeniu 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.[9] Odpowiednio prawodawca zaproponował, by formą organizacyjną dla narzędzi stabilizacji dochodów były fundusze wspólnego inwestowania *(mutual funds).* Zasady ich tworzenia określają państwa członkowskie. Prawodawca unijny zakłada, że ich konstrukcja prawna umożliwi stowarzyszonym rolnikom wspólne ubezpieczanie się. Przy czym uprawnionym do bycia członkiem i otrzymania pomocy jest tylko rolnik aktywny zawodowo w rozumieniu art. 9 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.[10] Jednocześnie, co należy podkreślić, że stosowanie omawianego instrumentu ma jedynie przyczynić się w pewnym stopniu do ekonomicznego przetrwania gospodarstwa rolnego, a nie służyć jedynie niwelowaniu strat.[11] Podstawowy „trzon" finansowy funduszy stanowią wpłaty rolników-członków. Dzięki zebranym środkom, zrzeszonym w funduszu producentom rolnym, którzy ponieśli straty gospodarcze są wypłacane rekompensaty. Główną przesłanką uzyskania wsparcia jest „poważny" spadek dochodów. Chodzi tu o taką sytuację, gdy obniżenie przekracza 30% średniego rocznego dochodu indywidualnego rolnika w ustalonym okresie referencyjnym. Może on być szacowany na podstawie wartości z poprzednich trzech lat lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu wcześniejszych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej. Samo pojęcie dochodu odnosi się do sumy przychodów, jakie uzyskuje rolnik z rynku, w tym wszelkich form wsparcia publicznego, po odjęciu kosztów produkcji.

9 Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 487-548.

10 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 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 608-670.

11 Por. Z. Giersz, Instrument stabilizacji dochodów..., *op. cit.*, s. 3 i n.

Płatności z funduszu wspólnego inwestowania na rzecz rolników rekompensują mniej niż 70% utraconych dochodów w roku, w którym producent kwalifikuje się do otrzymania tego wsparcia. Jednocześnie w praktyce przyjmuje się, że spadek dochodu do 30% nie jest kwalifikowany do udzielenia pomocy i w niektórych sytuacjach jest on traktowany jako zwykłe odchylenie wielkości produkcji, niezagrażające żywotności gospodarstwa rolnego. Jak zauważają M. Janowicz-Łomott oraz K. Łyskawa, pomimo stworzenia narzędzi stabilizacji dochodu, producenci rolni nadal mają uczestniczyć w pokrywaniu strat do 30%.[12] Jednocześnie będą oni finansowali różnicę między planowanym a faktycznie uzyskanym dochodem.

Fundusze wzajemne mogą uzyskać wsparcie w postaci wkładu finansowego.[13] Na podstawie art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013, aby je otrzymać, muszą: a) być akredytowane przez właściwy organ zgodnie z prawem krajowym, b) prowadzić przejrzystą politykę w odniesieniu do wpłat do funduszu i wypłat, oraz c) posiadać przejrzyste zasady podziału odpowiedzialności za długi.

Wkłady finansowe mogą dotyczyć jedynie kosztów administracyjnych funduszu i to rozłożonych maksymalnie na okres trzech lat przy zastosowaniu degresywności, a także kwot wypłaconych przez fundusz jako finansowa rekompensata dla rolników. Ponadto wkład finansowy może odnosić się do odsetek od pożyczek komercyjnych zaciągniętych przez fundusz w celu wypłaty rolnikom rekompensaty finansowej w przypadku kryzysu. Przy czym początkowy kapitał podstawowy nie może być zasilany z wkładu z publicznych środków finansowych. Omawiane wsparcie nie może przenosić poziomu 75% kosztów kwalifikowanych.

Jak zauważono wcześniej, fundusze wzajemne powinny być postrzegane jako niezależna forma prawna i organizacyjna, dedykowana tylko dla producentów rolnych. Jednakże obecnie nie istnieją w Polsce podstawy prawne dla tworzenia i funkcjonowania funduszy. Ich zainicjowanie wymaga wprowadzenia określonych regulacji wewnętrznych o charakterze proceduralnym, a do przyszłej ich formy istnieje kilka propozycji rozwiązań.

Przykładowo Z. Giersz uważa, że przyszłościowym rozwiązaniem w zakresie zarządzania ryzykiem w rolnictwie byłoby tworzenie na szerszą skalę Towarzystw Ubezpieczeń Wzajemnych (TUW). Mogłyby one oferować produkty ubezpieczeniowe niedostępne w dużych zakładach.[14] Ich cechą charakterystyczną jest to, ze każdy ubezpieczony członek jest jednocześnie współwłaścicielem towarzystwa. Co najważniejsze, celem działalności TUW jest zaspokojenie potrzeb ubezpieczonych,

12 M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, Instrumenty…, *op. cit.*, s. 71.

13 C. dell'Aquila, O. Cimino, Stabilization of farm income in the new risk management policy of the EU: a preliminary assessment for Italy through FADN data Paper prepared for the 126th EAAE Seminar New challenges for EU agricultural sector and rural areas. Which role for public policy? Włochy 2012, s. 3 i n.

14 Z. Giersz, Zarządzanie ryzykiem we Wspólnej Polityce Rolnej, FAPA, http://www.fapa.com.pl/gfx/cid/WPRpo2013/Zarz%C4%85dzanie%20Ryzykiem.pdf (data dostępu: 20.07.2015.).

a nie maksymalizacja zysków. Jednakże posiadają one dość ograniczoną wytrzymałość finansową z uwagi na niewielkie rozmiary i słabą dywersyfikację portfela. Z tego tytułu ich poprawne działanie wymagałoby rządowego wsparcia reasekuracyjnego.

W obecnych warunkach tworzenie TUW wymaga spełnienia przesłanek określonych w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej.[15] Należą do nich w szczególności wymogi kapitałowe, osobowe, rozbudowane organizacyjno-administracyjne, etc. Z powstaniem Towarzystwa wiąże się przede wszystkim zebranie kapitału początkowego, ustalenie biznesplanu oraz powołanie jego organów wraz ze wskazaniem aktuariuszy, co w przypadku producentów rolnych może być wymogiem zniechęcającym. Zatem pojawia się pytanie, czy takie Towarzystwo może być rentowne i czy będzie oferowało najbardziej pożądaną ochronę? Warto dodać, że dla rolnika najważniejszy jest zakres ochrony, wysokość składki oraz czy pokryje ona potencjalne szkody. Zainteresowanych tworzeniem nowych TUW-ów odstrasza także rygorystyczne traktowanie przez nadzór finansowy, co jest implikowane zaostrzonymi kontrolami w związku z działalnością instytucji parabankowych.

3. Zaproponowane przez prawodawcę unijnego rozwiązania w zakresie wspierania stosowania instrumentów stabilizacji dochodów i zarządzania ryzykiem w rolnictwie nie znalazły uzasadnienia do ich ekspozycji w rodzimym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Jest to między innymi efektem fakultatywnego przeniesienia – na wniosek Polski – 25% środków z II filaru do I i przeznaczenia ich na dopłaty bezpośrednie. Wydaje się, że rozwiązanie to nie do końca jest uzasadnione. Mianowicie w przyszłości podstawowy mechanizm wsparcia, jakim są dopłaty bezpośrednie, ma ulec zniesieniu. Tym samym rolnicy będą bezpośrednio narażeni na oddziaływanie swobodnych gier rynkowych. Jednocześnie pozbawianie ich w ciągu kolejnych pięciu lat wsparcia na przygotowanie się do nowych warunków w postaci wdrożenia określonych mechanizmów i instrumentów zarządzania ryzykiem należy ocenić negatywnie. Tym bardziej, że podstawowym do tej pory instrumentem stosowanym i to nawet nie powszechnym, mimo że obowiązkowym, są umowy ubezpieczenia upraw polowych i zwierząt gospodarskich.[16]

Poza wsparciem w ramach rozwoju obszarów wiejskich ustawodawca podjął jednak omawianą problematykę. Chodzi tu o przedłożony we wrześniu 2014 r. i będący przedmiotem prac rządowy projekt ustawy o Funduszu Wzajemnej Pomocy w Stabilizacji Dochodów Rolniczych (dalej: Projekt).[17] Kształtuje on zasady tworze-

15 Dz.U. 2003 Nr 124, poz. 1151 ze zm.

16 Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz.U. 2005 Nr 150, poz. 1249 ze zm.

17 Rządowy projekt ustawy o Funduszu Wzajemnej Pomocy w Stabilizacji Dochodów Rolniczych, Druk nr 3076 http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3076 (data dostępu: 25.07.2015 r.).

nia, zadania, finansowanie, organizację i funkcjonowanie wspomnianego funduszu. Jego podstawowym celem ma być stworzenie możliwości prawnych gwarantujących producentom rolnym stabilizację dochodów w przypadku ziszczenia się określonych typów zdarzeń.[18]

Ustawodawca przewiduje, że fundusz będzie tworzony z obowiązkowych wpłat wnoszonych przez ściśle określony krąg podmiotów. Należą do niego osoby, które:

1) skupują produkty rolne, z wyłączeniem mleka, w celu ich przetworzenia, odsprzedaży lub wywozu poza terytorium Polski;
2) skupują mleko w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych;[19]
3) prowadzą działalność gospodarczą w zakresie uboju świń, bydła, koni, owiec, kóz, królików lub drobiu;
4) prowadzą działalność w zakresie połowu ryb w wodach śródlądowych lub morskich;
5) prowadzą działalność w zakresie chowu lub hodowli ryb.

Wysokości wpłat są wyliczane na podstawie wystawianych przez wymienione podmioty faktur nie później niż do 14. dnia miesiąca następującego po kwartale, w którym wystawiona została faktura. Przy czym podmioty z trzech pierwszych wymienionych grup naliczają i pobierają wpłaty od podmiotów, które zbywają na ich rzecz produkty rolne – czyli od rolników. Natomiast producenci prowadzący działalność w zakresie chowu, hodowli i połowu ryb przekazują wpłaty na fundusz za zbyte przez nie produkty rolne.

Zgodnie z art. 3 Projektu wysokość wpłat wynosi 0,2% wartości netto od: żywych świń, bydła, koni, owiec, kóz, królików i drobiu, zbóż, rzepaku, rzepiku, roślin strączkowych, kukurydzy, owoców i warzyw, ziemniaków, buraków cukrowych, tytoniu i chmielu, mleka oraz ryb – które są przedmiotem czynności podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.[20] Szczegółowy wykaz produktów rolnych, od których są naliczane, pobierane, przekazywane wpłaty na fundusz, określa w drodze rozporządzenia Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Od strony organizacyjnej podmiotem dysponującym zebranymi środkami jest Prezes Agencji Rynku Rolnego, natomiast podmiotem zarządzającym – dziesięcioosobowa Komisja. W jej skład wchodzą podmioty reprezentujące środowisko rolnicze wszystkich zaangażowanych w finansowanie funduszy działów, czyli: izby rolnicze, producenci zbóż, rzepaku, owoców i warzyw, tytoniu, chmielu, ziemniaków

18 Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o Funduszu Wzajemnej Pomocy w Stabilizacji Dochodów Rolniczych, http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3076 (data dostępu: 25.07.2015 r.).
19 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 50 ze zm.
20 Zob. ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

oraz buraków cukrowych, producenci świń, bydła, koni, owiec, kóz, królików, drobiu i ryb oraz dostawcy hurtowi lub bezpośredni mleka.

Do zadań komisji zarządzającej funduszem należy między innymi ustalanie wysokości środków przeznaczonych na rekompensaty na następny rok finansowy w ramach środków przewidzianych w projekcie jego planu finansowego. Ponadto określa ona do dnia 30 kwietnia każdego roku stawki procentowej rekompensaty za ubiegły rok, z uwzględnieniem dostępnych środków wskazanych w planie finansowym.[21]

Jeżeli chodzi o adresatów omawianego instrumentu, to podmiotem uprawnionym do uzyskania wsparcia finansowego jest producent rolny w rozumieniu przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności[22] oraz podmioty prowadzące działalność w zakresie połowu ryb w wodach śródlądowych lub morskich. W powiązaniu z art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1307/2013 uprawnionym jest osoba fizyczna lub prawna bądź grupa osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo rolne jest położone na obszarze objętym zakresem terytorialnym Traktatów, określonym w art. 52 TUE w związku z art. 349 i 355 TFUE, oraz która prowadzi działalność rolniczą. Zatem wsparcie nie musi być kierowane jedynie do rolnika czynnego zawodowo, jak to wynika z zasad przydzielania wsparcia z funduszy wzajemnych przewidzianych w art. 38 pkt 1 lit. b rozporządzenia nr 1305/2013.

Ze zgromadzonych środków mają być wypłacane rekompensaty. Projektowane wsparcie dotyczy dwóch przypadków. Po pierwsze, przysługuje ono w sytuacji obniżenia dochodu w gospodarstwie rolnym, rybackim lub dziale specjalnym produkcji rolnej powyżej 30% w stosunku do średniego rocznego dochodu z ostatnich trzech lat lub trzech lat w ramach ostatnich pięciu lat.[23] Ponadto ustawodawca jednoznacznie wskazuje przyczyny jego spadku. Odpowiednio może on być spowodowany skutkami niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, których ryzyko wystąpienia nie jest objęte obowiązkowym ubezpieczeniem na podstawie ustawy z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich.[24] Chodzi tu o straty spowodowane przez powódź, suszę, grad, ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne, które pogarszają warunki prowadzenia działalności rolniczej. Kwalifikowane obniżenie dochodu może wiązać się z wprowadzeniem środków związanych z zagrożeniem wystąpienia lub wystąpieniem chorób zakaźnych

21 Ponadto komisja zatwierdza plan finansowy funduszu, zasady gospodarowania jego środkami oraz sprawozdanie z wykonania planu.

22 Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, Dz.U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76 ze zm.

23 Do średniorocznego dochodu nie wlicza się wartości najwyższej i najniższej, a także nie uwzględnia się dochodu z roku, którego dotyczy wniosek o przyznanie rekompensaty.

24 Dz.U. Nr 150, poz. 1249 ze zm.

zwierząt lub chorób roślin, czy też spadkiem cen produktów rolnych uzyskiwanych przez producenta rolnego,[25] a także wystąpieniem niezależnych od producentów rolnych ograniczeń w handlu międzynarodowym. Warto dodać, że wyłączenie ryzyk objętych ubezpieczeniem obowiązkowym ma na celu eliminację podwójnego odszkodowania i repartycji oraz ma przeciwdziałać nadużyciom ze strony ubezpieczonego (tzw. *moral hazard*), który będzie chciał skorzystać z bardziej intratnego finansowo wsparcia.

Po drugie, wypłata rekompensaty może nastąpić na skutek braku zapłaty od podmiotu prowadzącego działalność w zakresie skupu, uboju lub przetwórstwa produktów rolnych za zbyte produkty rolne, który stał się niewypłacalny. Zgodnie z art. 13 Projektu upadłość następuje po pierwsze, gdy sąd upadłościowy na podstawie przepisów prawa upadłościowego i naprawczego wyda postanowienie o: a) ogłoszeniu upadłości podmiotu obejmującej likwidację majątku dłużnika, b) ogłoszeniu upadłości podmiotu z możliwością zawarcia układu, c) zmianie postanowienia o ogłoszeniu upadłości z możliwością zawarcia układu na postanowienie o ogłoszeniu upadłości obejmującej likwidację majątku dłużnika, d) oddaleniu wniosku o ogłoszenie upadłości podmiotu, jeżeli jego majątek nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania, e) oddaleniu wniosku o ogłoszenie upadłości w razie stwierdzenia, że majątek dłużnika jest obciążony hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym lub zastawem skarbowym w takim stopniu, że pozostały jego majątek nie wystarczy na zaspokojenie kosztów postępowania, f) umorzeniu postępowania upadłościowego obejmującego likwidację majątku upadłego, jeżeli majątek pozostały po wyłączeniu z niego przedmiotów majątkowych dłużnika obciążonych hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym lub zastawem skarbowym nie wystarczy na zaspokojenie kosztów postępowania, i jednocześnie wierzyciele nie złożyli w wyznaczonym terminie zaliczki na koszty postępowania, a także, gdy sąd wyda postanowienie o wszczęciu wtórnego postępowania upadłościowego. Powodem upadłości jest także wydanie przez organ sądowy lub każdy inny właściwy organ państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym orzeczenia, zgodnie z którym nie zostaje wszczęte postępowanie upadłościowe z uwagi na niewystarczalność aktywów na zaspokojenie kosztów tego postępowania albo z powodu stwierdzenia definitywnego zamknięcia podmiotu z państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państw członkowskich EFTA, który utworzył na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oddział lub przedstawicielstwo, o którym mowa w przepisach o swobodzie działalności gospodarczej. Następuje ona także w przypadku, gdy sąd upadłościowy wyda postanowienie o uznaniu głównego zagranicznego postępowania upadłościowego, wszczętego wobec podmiotu zagra-

25 W Polsce nie ma powiązań producentów rolnych z giełdami rynkowymi, co uniemożliwia ubezpieczenie transakcji, co skutkuje brakiem zabezpieczenia się rolników od wystąpienia ryzyka spadku cen produktów rolnych.

nicznego z Danii lub państw członkowskich EFTA, który jest niewypłacalny, a także po czwarte, gdy organ sądowy lub każdy inny – z wyłączeniem Danii – uprawniony do wszczęcia postępowania upadłościowego wyda, zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1346/2000 z 29 maja 2000 r. w sprawie postępowania upadłościowego[26] orzeczenie o wszczęciu wobec podmiotu lub podmiotu zagranicznego postępowania upadłościowego oraz powoła zarządcę. Przesłanką upadłości jest ponadto wydanie, zgodnie z art. 3 ust. 2 i 4 rozporządzenia nr 1346/2000, orzeczenia o ogłoszeniu upadłości podmiotu zagranicznego mające skutki ograniczone do majątku dłużnika znajdującego się na terytorium RP. Z kolei w postępowaniu krajowym upadłość następuje, gdy:

a) minister właściwy do spraw gospodarki wyda, na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, decyzję o zakazie wykonywania działalności gospodarczej przez podmiot zagraniczny, który stał się niewypłacalny, w ramach utworzonego oddziału lub przedstawicielstwa z siedzibą na terytorium RP,

b) organ ewidencyjny, zgodnie z przepisami o swobodzie działalności gospodarczej, wykreśli podmiot będący osobą fizyczną z Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej w wyniku zawiadomienia o zaprzestaniu wykonywania działalności gospodarczej lub stwierdzenia trwałego zaprzestania wykonywania przez podmiot działalności gospodarczej,

c) organ prowadzący rejestr działalności regulowanej wyda decyzję o zakazie wykonywania przez podmiot działalności objętej wpisem do rejestru.

W celu uzyskania rekompensaty z tytułu spadku dochodu producent rolny składa wniosek do dyrektora oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego właściwego ze względu na jego miejsce zamieszkania albo siedzibę. Zgodnie z art. 15 pkt 11 Projektu wniosek należy złożyć w terminie od dnia 1 lutego do dnia 31 marca następującego po roku, w którym nastąpiło obniżenie dochodu lub wystąpiła niewypłacalność podmiotu. Przyznanie rekompensaty następuje w drodze decyzji administracyjnej, w terminie 30 dni od dnia uchwalenia przez komisję zarządzającą funduszem przysługującej wartości. Jej wysokość ustala się jako iloczyn stawki procentowej za ubiegły rok z uwzględnieniem dostępnych środków ustalonych w planie finansowym i kwoty obniżenia dochodu lub należności netto za zbyte produkty rolne, za które nie dokonano zapłaty.

Warto dodać, że w pierwotnej wersji Projektu wypłata rekompensaty była uzależniona od tego, czy producent rolny zbywał produkty na podstawie co najmniej 3-letnich umów pisemnych. Takie rozwiązanie należało ocenić pozytywnie, w szczególności o ile umową, o której mowa byłaby przede wszystkim kontraktacja.

26 Dz.Urz. WE L 160 z dnia 30 czerwca 2000 r., s. 1, ze zm.

Mianowicie jest ona traktowana jako instrument zarządzania ryzykiem, a jej konstrukcja prawna w art. 622 k.c. przewiduje tzw. zasadę podzielnego ryzyka. Polega ona na tym, że jeżeli wskutek okoliczności, za które żadna ze stron odpowiedzialności nie ponosi, producent nie może dostarczyć przedmiotu kontraktacji, obowiązany jest on tylko do zwrotu pobranych zaliczek i kredytów bankowych. Zatem ryzyko pojawienie się straty ulegałoby w omawianym przypadku rozkładowi na obie strony umowy. Ponadto zawarcie umowy daje pewną gwarancję ceny i zbytu, co pozwala na dalsze planowanie produkcji i podejmowanie świadomych działań w zakresie zarządzania ryzykiem.

Zgodnie z zasadami przyjętymi w art. 14 Projektu, w zależności od zaistniałej sytuacji związanej z niewypłacalnością, podmiot, syndyk lub inna osoba sprawująca zarząd nad jego majątkiem w terminie nie dłuższym niż miesiąc od daty niewypłacalności, sporządza i przekazuje Prezesowi Agencji wykaz producentów rolnych, którym nie zapłacono za zbyte produkty rolne, obejmujący kwoty należności netto za zbyte produkty rolne.[27] Za niedopełnienie tych obowiązków została przewidziana sankcja. Otóż zgodnie z art. 19 pkt 1 Projektu kto nie przekazuje wykazu producentów rolnych, którym nie zapłacono za zbyte produkty rolne, obejmującego kwoty należności netto za zbyte produkty rolne, w terminie miesiąca, podlega karze pieniężnej w wysokości 60 zł za każdy dzień opóźnienia, lecz nie więcej niż 10000 zł.[28]

Odprowadzanie przez producentów rolnych składek na rzecz funduszu jest niczym innym jak dodatkowym obciążeniem finansowym. Pojawia się więc pytanie, kto faktycznie będzie korzystał z omawianego wsparcia na wypadek wystąpienia niekorzystnej sytuacji. Warto podkreślić, że z reguły producenci rolni prowadzący działalność rolniczą na większą skalę stosują pewne instrumenty zarządzania ryzykiem. Przykładem może być chociażby dywersyfikacja produkcji, która często w mniejszych gospodarstwach nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego. Wydaje się zatem, że ta grupa producentów będzie częściej korzystała z omawianego instrumentu. Może to prowadzić do osłabienia pozycji większych gospodarstw. Faktycznie to oni będą finansować omawiany instrument.

4. Problematyka związana z zarządzaniem ryzykiem w produkcji rolnej, w tym wskazaniem najskuteczniejszego instrumentu stabilizacji dochodu, jest bardzo złożona. Wynika to zarówno z materii jakiej dotyczy, jak i indywidualnego podejścia adresatów poszczególnych rozwiązań prawnych.

Warto podkreślić, że instrument stabilizacji dochodu nie ma docelowo służyć jako gwarancja rentowności produkcji rolnej. Ma on jedynie wspierać i wzmacniać

27 Por. treść art. 14 ust. 2-6 Projektu.

28 Kary pieniężne wymierza, w drodze decyzji, Prezes Agencji. Ich egzekucja następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Stanowią one dochód funduszu.

skuteczność innych instrumentów, takich jak np. ubezpieczenia, czy płatności bezpośrednie.

Istotnym mankamentem Projektu jest brak jednoznacznie określonego sposobu szacowania zarówno dochodu, jak i jego spadku. Nie sprzyja temu brak opodatkowania rolnictwa podatkiem dochodowym. Konieczne jest zatem wskazanie jednolitej podstawy dla ustalenia dochodu i tym samym prowadzenia bieżącej ewidencji kwot środków pieniężnych dopływających do gospodarstwa rolnego z tytułu jego działalności operacyjnej wraz z dopłatami bezpośrednimi oraz kwot środków pieniężnych wypływających z gospodarstwa rolnego. Obniżenie dochodu lub należności netto za zbyte produkty rolne powinno wynikać z faktur, rachunków wystawionych zgodnie z odrębnymi przepisami lub innych dowodów potwierdzających zbycie. Odpowiednio obowiązek przedstawienia dokumentów potwierdzających spadek dochodów wiąże się z koniecznością prowadzenia alternatywnie pełnej rachunkowości. Rozwiązania te w dość kompleksowy sposób zostały wskazane w Projekcie Rozporządzenia wykonawczego do omawianej ustawy. Jednakże w przypadku gospodarstw indywidualnych, których przychody nie osiągnęły limitu 1 200 000 Euro i tak nie ma obowiązku prowadzenia rachunkowości zgodnie z zasadami ustawy o rachunkowości.[29] Zatem kwestia szacowania spadku dochodu w ich przypadku nadal pozostaje bez rozwiązania.

Narzędzie stabilizacji dochodów można traktować jako jeden z ważniejszych instrumentów zarządzania ryzykiem. Na jego istotę wpływa fakt, że w praktyce ryzyko dochodowe producentów rolnych praktycznie nie jest traktowane jako przedmiot ubezpieczenia w komercyjnych zakładach ubezpieczeniowych. Wynika to między innymi ze specyfiki rolnictwa i występującej asymetrii informacji pomiędzy ubezpieczającym a ubezpieczycielem. Otóż producent rolny wie znacznie więcej o potencjalnym ryzyku i jego czynnikach w produkcji aniżeli ubezpieczyciel. Ponadto nabywca polisy może zmienić swój stosunek do ryzyka i „stać się bardziej narażonym" na straty niż przed zawarciem umowy ubezpieczenia, nawet prowadząc do jego wystąpienia.

Zasadne byłoby więc tworzenie funduszu w formie rachunku bankowego, który mógłby funkcjonować przy organizacjach zrzeszających rolników, przy czym zgromadzone środki nie mogłyby być wykorzystywane na inne cele. Jednocześnie rekompensaty byłyby wypłacane tylko do wysokości posiadanych środków.

Jak zaznaczono wcześniej, rekompensata za straty ma być wypłacana na wniosek rolnika w wyznaczonym terminie następującym dopiero po roku od wystąpienia

29 Tak art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości tekst jedn., Dz.U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.; por. A. Chmielewski, Rachunkowość w rolnictwie – wybrane zagadnienia wymogów ewidencyjnych, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej" 2008, nr 66, s. 205 i n.

obniżenia dochodu lub niewypłacalności podmiotu. Zabrakło w tym rozwiązaniu określenia wyłączenia odpowiedzialności funduszu za straty w przypadku zaistnienia rażącego niedbalstwa rolnika, które ma wpływ na obniżenie dochodowości. Te kwestie również powinny zostać uregulowane, tak aby środki trafiały jedynie do rolników, u których rzeczywiście wystąpiło nieprzewidywalne negatywne zjawisko prowadzące do spadku dochodu.

THE LEGAL ASPECTS OF THE INCOME STABILIZATION IN AGRICULTURAL PRODUCTION

Keywords: risk management, income stabilization tools, mutual funds.

The article contains an analysis of bill on The Mutual Fund Support of Agricultural Income Stabilization, recognized by EU's legislator as one of the risk management tools. The aim of the author's deliberations is to determined the scope of the regulation and its evaluation.

The legislator of the bill does not define all necessary requirements that should be conducted in obtaining the support by the farmer. Even it allows farmer to some abuse. As the result of this bill, the new kind of levy will be imposed on him. At this stage, without the legal norms on performing even the mutual fund, it will not be possible to set up the tool.

Bibliografia:

C. dell'Aquila, O. Cimino, Stabilization of farm income in the new risk management policy of the EU: a preliminary assessment for Italy through FADN data Paper prepared for the 126th EAAE Seminar New challenges for EU agricultural sector and rural areas. Which role for public policy? Włochy 2012.

A. Chmielewski, Rachunkowość w rolnictwie – wybrane zagadnienia wymogów ewidencyjnych, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej" 2008, nr 66.

Z. Giersz, Instrument stabilizacji dochodów – nowy instrument zarządzania ryzykiem w perspektywie Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r., Warszawa, 2011.

Z. Giersz, Zarządzanie ryzykiem we Wspólnej Polityce Rolnej, http://www.fapa.com.pl/gfx/cid/WPRpo2013/Zarz%C4%85dzanie%20Ryzykiem.pdf (data dostępu: 20.07.2015.).

M. Hamulczak, W. Rembisz, Rynkowe uwarunkowania ryzyka cenowego i dochodowego, [w:] Zarządzanie ryzykiem cenowym a możliwości stabilizowania dochodów producentów rolnych, M. Hamulczak, S. Stańko (red.), Warszawa 2008.

C. Kilmkowiski, W. Rembisz, Kwestie stabilizacji dochodów w rolnictwie, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich" 2014, t. 101, z. 4.

I. Lipińska, Prawne instrumenty zarządzania ryzkiem w rolnictwie, „Przegląd Prawa Rolnego" 2013, nr 1.

M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, Instrumenty stabilizacji dochodu – wymogi wspólnej polityki rolnej a adaptacja w Polsce, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich" 2014, t. 101, z. 4.

W. Rembisz, Ubezpieczanie dochodów w rolnictwie, „ Biuletyn Agencji Rynku Rolnego" 2004, nr 5.

J. Skrzypczyńska, Międzynarodowe aspekty reform Wspólnej Polityki Rolnej, „Przegląda Prawa Rolnego" 2011, z. 1.

A. Szymecka, Ubezpieczenia gospodarcze jako instrument zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Doświadczenia wybranych państw Unii Europejskiej, „Przegląd Prawa Rolnego" 2008, nr 2.

Adam Malik[1]

Wybrane problemy interpretacyjne obowiązkowych ubezpieczeń rolnych

W aktualnie obowiązującym porządku prawnym, ustawodawca wprowadza trzy obowiązkowe ubezpieczenia związane w sposób bezpośredni z działalnością rolniczą, tj. ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego,[2] ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych (jako obligatoryjne),[3] a także ubezpieczenie upraw od określonego ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych w rolnictwie (jako względnie obligatoryjne).[4] Jednocześnie, mimo ogólnej dyrektywy nakazującej redagowanie aktów normatywnych tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy,[5] regulacje wskazanych powyżej obowiązkowych ubezpieczeń[6] w praktyce budzą wątpliwości interpretacyjne, z których wybrane stanowić będą przedmiot zainteresowania niniejszego opracowania.

1. Zakres podmiotowy obowiązku ubezpieczeniowego

Obowiązek ubezpieczeniowy, na gruncie regulacji ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, nierozerwalnie związany jest z pojęciami: rolnik, gospodarstwp rolne oraz jego posiadanie. Na potrzeby przedmiotowej ustawy, przepis art. 2 pkt 12 u.u.o. wprowadza definicję legalną rolnika, pod którym to pojęciem rozumie się

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Zwane dalej także ubezpieczeniem OC rolników.

3 Wprowadzane przez ustawę z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. z 2003 r. Nr 124, poz. 1152 ze zm.), zwaną dalej: ustawą o ubezpieczeniach obowiązkowych lub u.u.o.

4 Regulowane ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. z 2005 r. Nr 150, poz. 1249 ze zm.), zwaną dalej: u.u.r.

5 Vide: § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2002 r., Nr 100 poz. 908 ze zm.).

6 Na gruncie obowiązkowych ubezpieczeń majątkowych doktryna rozróżnia ubezpieczenia obowiązkowe *sensu stricto*, o których mowa w art. 4 pkt. 1 – 3 u.u.o. oraz ubezpieczenia przymusowe (art. 4 pkt 4 u.u.o.), które nie są uregulowane przedmiotową ustawą, o których natomiast ustawodawca stanowi, że ubezpieczenia wynikające z przepisów odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską, nakładające na określone podmioty obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia są ubezpieczeniami obowiązkowymi. Szerzej na ten temat: M. Orlicki, Ubezpieczenia Obowiązkowe, Warszawa 2011, s. 172.

osobę fizyczną, w której posiadaniu znajduje się gospodarstwo rolne. Taki kształt przedmiotowej definicji przesądza o tym, że obowiązek ubezpieczeniowy spoczywa wyłącznie na osobach fizycznych. Zajmując się wyłącznie elementem podmiotowym tego pojęcia, należy stwierdzić, że niezrozumiałe jest, dlaczego intencją ustawodawcy było wyłączenie spod obowiązku ubezpieczeniowego innych podmiotów niż osoby fizyczne, co dotyczy przede wszystkim spółek prawa handlowego czy spółdzielni produkcji rolnej. Kwestia ta wymaga analizy.

Zasadność ograniczenia kręgu podmiotów objętych obowiązkiem zawarcia umów ubezpieczenia (wprowadzanych ustawą o ubezpieczeniach obowiązkowych) jedynie do osób fizycznych budzi uzasadnione wątpliwości. Podkreślenia wymaga przy tym brak umotywowania takiego właśnie ukształtowania podmiotowego zakresu obowiązywania ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych (choćby w uzasadnieniu jej projektu),[7] tym niemniej należy wskazać, że w polskim porządku prawnym pojęcie rolnik jako osoba fizyczna funkcjonuje od początku istnienia regulacji obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.[8] Aktualnie obowiązujące rozwiązanie prawne jest zatem powtarzane w rodzimym ustawodawstwie (wydaje się bezrefleksyjnie). Wskazuje się bowiem, że takie ukształtowanie zakresu podmiotowego obowiązkowych ubezpieczeń rolnych (*sensu stricto*) spowodowane było zamiarem wyeliminowania niekorzystnego z punktu widzenia efektywnej gospodarki rolnej obciążania indywidualnych gospodarstw rolnych finansowymi następstwami szkód wyrządzonych przez rolników osobom trzecim.[9] Tak określony zakres obowiązku ubezpieczeniowego miał zostać podyktowany potrzebą ochrony poszkodowanych,[10] przy uwzględnieniu złej sytuacji ówczesnego rolnictwa, jego niewydajności oraz deficytu produktów rolnych na rodzimym rynku, a także przy zamiarze uzdrowienia tej sytuacji za pomocą metod administracyjnych.[11]

Uzasadniając wskazany powyżej brak rozszerzania obowiązku ubezpieczeniowego na inne podmioty niż osoby fizyczne, aktualnie podnosi się podobne zarzuty, dodatkowo wskazując, że ustawodawca miał się zdecydować na utrzymanie tego ograniczenia, dążąc do wyważenia interesów poszkodowanych, przy braku zamiaru ingerencji administracyjnej w stosunki cywilnoprawne.[12] Wydaje się jednak, że w aktualnych realiach gospodarki rynkowej, przy obowiązującej swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej (w tym również działalności rolniczej, z uwzględnieniem swobody wyboru formy jej prowadzenia), nie znajduje uzasadnienia ograni-

7 Druk sejmowy nr 543 z dnia 4 czerwca 2002 r.
8 Pierwsze takie rozwiązanie zastosowano w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 lipca 1975 r. w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń rolników od nieszczęśliwych wypadków i odpowiedzialności cywilnej (Dz.U. z 1975r. Nr 28, poz. 145).
9 E. Kowalewski, T. Sangowski, Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz, Warszawa 2004, s. 285.
10 E. Kowalewski, Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej – funkcje i przemiany, Toruń 1981, s. 74.
11 *Ibidem*, s. 286.
12 J. Nawracała, Prawo ubezpieczeń gospodarczych..., *op. cit*., s. 849.

czenie stosowania ustawy wyłącznie do osób fizycznych. W doktrynie wskazywano również na wątpliwości związane z możliwym naruszeniem konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa oraz narzucanych przez ustawodawcę obowiązków.[13]

Powyższe stanowisko jest tym bardziej problematyczne, że na gruncie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich zakres podmiotowy obowiązku ubezpieczeniowego został rozciągnięty na inne jeszcze podmioty niż osoby fizyczne. Wprowadzany przez tę ustawę obowiązek ubezpieczeniowy dotyczy rolników w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1307/2013,[14] pod którym to pojęciem rozumie się zarówno osobę fizyczną, jak również osobę prawną bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo rolne jest położone na obszarze objętym zakresem terytorialnym traktatów oraz które prowadzą działalność rolniczą.

W świetle powyższego trudno twierdzić, że osoby fizyczne znajdujące się w posiadaniu gospodarstw rolnych zdecydowanie częściej niż inne podmioty miałyby ponosić finansowe trudności wynikające z konieczności zapłaty świadczeń związanych z powstałą szkodą (wyrządzoną, jak stanowi art. 50 ust. 1 u.u.o., w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego).[15] Podkreślić jednakże należy, że tego typu uzasadnienie nie wyjaśnia przedmiotowego problemu, a dodatkowo mnoży wątpliwości pod adresem takiej woli ustawodawcy, który w omawianej materii powinien mieć na uwadze przede wszystkim interes poszkodowanych. W przypadku np.: spółek osobowych, w razie ich niewypłacalności, odpowiedzialność za powstałą szkodę ostatecznie spoczywać będzie na wspólnikach tychże podmiotów (najczęściej osobach fizycznych), ze względu na ich subsydiarną oraz solidarną odpowiedzialność ze spółką, wynikającą wprost z art. 22 § 2 ksh.[16] oraz art. 31 § 1 ksh. W przypadku spółek kapitałowych, istnieje ryzyko ich niewypłacalności (szczególnie mając np.: na względzie fakt, iż minimalny kapitał zakładowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, zgodnie z art. 154 § 1 ksh. wynosi 5.000,00 zł), prowadzącej do utrudnienia lub wręcz uniemożliwienia naprawienia szkody powstałej u poszkodowanego (ostatecznie, w tym wypadku może dochodzić do subsydiarnej odpowiedzialności członków zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z art. 299 ksh., jednakże w przypadku spełnienia przesłanek przewidzianych w tym przepisie, osoby te mogą uwolnić się od odpowiedzialności za zobowiązania spółki, uniemożliwia-

13 E. Kowalewski, T. Sangowski, Prawo ubezpieczeń…, *op. cit.*, s. 286.

14 Rozporządzenie 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 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 608.

15 J. Nawracała, Prawo ubezpieczeń gospodarczych..., *op. cit.*, s. 849.

16 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2000 r. Nr 94, poz. 1037 ze zm.), zwana dalej: ksh.

jąc w rezultacie dochodzenie roszczeń poszkodowanych). Podobnie, zgodnie z art. 68 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze,[17] spółdzielnia odpowiada za swoje zobowiązania całym majątkiem, a w oparciu o art. 3 tejże ustawy, majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej osób (w tym możliwie osób fizycznych). Brak wprawdzie w tym przypadku subsydiarnej odpowiedzialności członków spółdzielni czy też jej władz, jednakże ostatecznie konsekwencje powstałej szkody mogą dotyczyć składników majątkowych członków spółdzielni, a zatem możliwe jest również tutaj naruszanie sfery, którą ustawodawca stara się chronić, wprowadzając na gruncie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych obowiązkowe ubezpieczenia rolne.

Podnieść wreszcie należy, że w aktualnym porządku prawnym występuje wiele różnorodnych rodzajów obowiązkowych ubezpieczeń wprowadzanych w drodze ustawowej – aktualnie mowa o 215 ubezpieczeniach obowiązkowych.[18] Nie wydaje się zatem przekonujące stosowane w obecnym stanie prawnym uzasadnienie dla ograniczenia podmiotowego zakresu obowiązku ubezpieczeniowego jedynie do osób fizycznych, szczególnie, że w przypadku ubezpieczenia OC rolników mowa jest nie tylko o ochronie ubezpieczonych przed niekorzystnymi skutkami prowadzonej przez nich działalności, ale przede wszystkim o zagwarantowaniu podmiotom poszkodowanym możliwości skutecznego dochodzenia praw przysługujących im w związku z wystąpieniem zdarzenia obejmowanego ochroną ubezpieczeniową. Jednocześnie, aktualnie obowiązująca liczba obowiązkowych ubezpieczeń (związana z różnymi gałęziami gospodarki), nie wydaje się potwierdzać braku zamiaru ingerowania przez ustawodawcę w cywilnoprawne stosunki ubezpieczenia.

2. Wykonanie obowiązku ubezpieczeniowego

Obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia OC rolników oraz ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, pozostaje w nierozerwalnym związku z posiadaniem przez osobę fizyczną gospodarstwa rolnego, niezależnie od tego, czy rolnik jest posiadaczem wyłącznym tego gospodarstwa czy jego współposiadaczem, na co bezpośrednio wskazuje definicja zawarta w art. 2 pkt 12 u.u.o. Pod pojęciem posiadacz rozumie się natomiast, zgodnie z art. 326 k.c.[19] (stosowanym na gruncie ubezpieczeń obowiązkowych w oparciu o art. 22 ust. 1 u.u.o.) zarówno tego, kto faktycznie włada rzeczą jak właściciel, jak również tego, kto rzeczą faktycznie włada jak użytkownik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą. Wreszcie, formą posiadania jest dzierżenie (art. 338 k.c.). Zestawiając natomiast definicję posiadanie

17 Dz.U. z 1982 r. Nr 30, poz. 210 ze zm.
18 E. Kowalewski, M. Ziemiak, Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce. Wstęp, „Wiadomości Ubezpieczeniowe" nr 1/2015 suplement, s. 5.
19 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.), zwana dalej: kc.

z datą powstania obowiązku ubezpieczeniowego wynikającą z art. 47 ust. 1 u.u.o. (tj. z datą objęcia w posiadanie gospodarstwa rolnego), nie sposób dojść do odmiennego wniosku niż ten, że ustawodawca wprowadza obowiązek ubezpieczeniowy zarówno po stronie posiadaczy samoistnych gospodarstw rolnych, jak również ich posiadaczy zależnych,[20] a także dzierżycieli tych gospodarstw (brak bowiem normy ograniczającej w tym zakresie obowiązek ubezpieczeniowy).

Powyższy stan prowadzi jednakże do przejawiających się na tle praktycznym wątpliwości związanych z możliwym nakładaniem się faktycznie udzielanej przez ubezpieczycieli ochrony ubezpieczeniowej (w sensie przedmiotowym), w przypadku wielości posiadaczy gospodarstwa rolnego. Związane jest to przede wszystkim z art. 337 k.c. przesądzającym o braku utraty posiadania przez posiadacza samoistnego w przypadku oddania gospodarstwa rolnego osobie trzeciej w posiadanie zależne.[21] Wątpliwości tych nie było (w odniesieniu do relacji posiadacza samoistnego i posiadacza zależnego gospodarstwa rolnego) na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego, albowiem poprzednio obowiązujące rozporządzenie[22] rozstrzygało ten problem wprowadzając cesję praw oraz obowiązków wynikających z umowy ubezpieczenia obowiązkowego na osobę, na którą przechodziło władanie gospodarstwem rolnym, a która to w oparciu o § 3 rozporządzenia uzyskiwała status rolnika w miejsce dotychczasowego posiadacza gospodarstwa rolnego (§ 7 przedmiotowego rozporządzenia). Rozwinięciem przedmiotowej kwestii jest współposiadanie gospodarstwa rolnego (samoistnego, jak również zależnego),[23] oddania go w dalsze posiadanie zależne czy dzierżenie. W rezultacie powyższego, w praktyce może dochodzić do sytuacji, w których prawny obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego będzie spoczywał na kilku podmiotach, w związku z posiadaniem tego samego gospodarstwa rolnego.[24]

---

20 Tak również M. Orlicki, [w:] M. Orlicki, K. Przewalska, Nowe prawo ubezpieczeń gospodarczych. Pakiet ustaw ubezpieczeniowych Kodeks cywilny po zmianach, Bydgoszcz – Warszawa – Poznań 2004, s. 270.

21 Jak wskazuje SN w wyroku z dnia 20 kwietnia 1962 r., (sygn. akt: IV CR 246/62, OSNC 1963/6/131), osoba, która otrzymała rzecz w posiadanie zależne, staje się równocześnie w zakresie innego prawa, aniżeli prawo własności, posiadaczem, a w zakresie prawa własności, dzierżycielem.

22 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 1993 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego (Dz.U. z 1993 r. Nr 134, poz. 653 ze. zm.).

23 Jak wskazuje J. Gołaczyński, współposiadaniem jest stan, w którym wszystkie osoby władające rzeczą są albo posiadaczami samoistnymi, albo posiadaczami zależnymi. W rezultacie, instytucja ta nie stanowi odrębnego rodzaju posiadania, a zakres uprawnień współposiadaczy będzie zdeterminowany rodzajem posiadania (samoistnego albo zależnego), J, Gołaczyński, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, E. Gniewek (red.), Warszawa 2011, s. 512.

24 Zasygnalizowanej wątpliwości nie rozstrzyga art. 47 ust. 2 u.u.o., albowiem stanowi o przejściu praw i obowiązków z umowy ubezpieczenia w razie przeniesienia posiadania gospodarstwa rolnego z jednoczesnym wyzbyciem się posiadania przez dotychczasowego posiadacza. Zasygnalizować jednakże należy pogląd M. Orlickiego, który ze względów funkcjonalnych proponuje rozszerzające stosowanie tego przepisu, mając jednocześnie świadomość sprzeczności tej regulacji art. 2 pkt 12 u.u.o. M. Orlicki, Wprowadzenie do ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, [w:] K. Przewalska, M. Orlicki, Nowe Prawo Ubezpieczeń Gospodarczych, Poznań 2004, s. 259.

Analizując zasygnalizowany powyżej problem doktryna wskazuje, że aby spełnić ustawowy obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia wystarcza, aby jeden z podmiotów obowiązanych zawarł taką umowę, albowiem to cel umowy ubezpieczenia powinien być uważany jako zasada nadrzędna przedmiotowej regulacji.[25] W rezultacie, zawarcie umowy ubezpieczenia przez jeden z podmiotów obowiązanych będzie prowadziło do wyłączenia tego obowiązku po stronie pozostałych,[26] a współposiadacze powinni uzgodnić między sobą, który z nich zawrze umowę ubezpieczenia, a mimo że mowa tutaj o obowiązku publicznoprawnym, to dostrzegać w tym zakresie należy analogię do zobowiązań o charakterze solidarnym.[27]

Z funkcjonalnego punktu widzenia powyższy pogląd wydaje się słuszny, jednakże przy założeniu, że ochroną ubezpieczeniową objęci zostaną wszyscy rolnicy w rozumieniu ustawy (umowa zostanie zawarta również na rzecz osób trzecich).[28] Jedynie bowiem łącznie udzielana ochrona ubezpieczeniowa (szczególnie w przypadku OC rolników), przy założeniu jednego stosunku prawnego ubezpieczenia, będzie prowadziła do urzeczywistnienia funkcji ochronnej tej umowy, albowiem zabezpieczy interesy ubezpieczonych, przy jednoczesnej gwarancji odpowiedniej ochrony praw osób poszkodowanych. Rozwiązanie to jest jednak problematyczne z punktu widzenia regulacji ustawowych, w tym przede wszystkim art. 10 ust. 1 u.u.o., w myśl którego obowiązek ubezpieczenia uważa się za spełniony, jeżeli została zawarta umowa ubezpieczenia, na podstawie której osoba obciążona tym obowiązkiem korzysta z ochrony ubezpieczeniowej, a czas trwania i zakres tej ochrony odpowiadają przepisom ustawy lub odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych wprowadzających obowiązek ubezpieczenia. Taka regulacja wymienia dwie zasadnicze przesłanki, których łączne spełnienie pozwoli na objęcie jedną umową ubezpieczenia kilku posiadaczy gospodarstwa rolnego, tj. tożsamy dla wszystkich ubezpieczonych czas trwania umowy oraz jej zakres zgodny z regulacją ustawową.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że nie w każdym przypadku zawarcie umowy ubezpieczenia (nawet w trybie art. 808 § 1 k.c. na rzecz osób trzecich) będzie prowadziło do wyłączenia ustawowego obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, albowiem zgodnie z art. 45 ust. 1 u.u.o. (ubezpieczenie OC rolni-

25 J. Nawracała, Prawo ubezpieczeń gospodarczych..., *op. cit.*, s. 862, w rezultacie ochrona ubezpieczeniowa w zakresie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy gospodarstwa rolnego automatycznie rozciągałaby się na wszystkich posiadaczy gospodarstwa rolnego, w tym posiadaczy samoistnych oraz zależnych. Problem ten dostrzegany jest również przez E. Kowalewskiego i T. Sangowskiego, Prawo ubezpieczeń…, *op. cit.*, s. 286 jednakże autorzy ograniczają się do wskazania braku przesądzenia przez ustawodawcę tej kwestii.

26 J. Nawracała, Prawo ubezpieczeń gospodarczych..., *op. cit.*, s. 850.

27 *Ibidem*, s. 851.

28 Pokreślić należy, że zawieranie umów ubezpieczenia OC rolników na rzecz osób trzecich jest praktykowane, co znajduje odzwierciedlenie np. w § 25 ogólnych warunków ubezpieczenia HDI Rolnik (zatwierdzonych uchwałą Zarządu HDI Asekuracja Towarzystwo Ubezpieczeń Spółka Akcyjna Nr 168/2009 z dnia 10 listopada 2009 r.) oraz § 3 i 4 ogólnych warunków ubezpieczenia w pakiecie CONCORDIA AGRO (zmienionych aneksem zatwierdzonym uchwałą Zarządu CONCORDIA Polska Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych nr 15/2007 z dnia 16 lipca 2007 r.).

ków) oraz art. 61 ust. 1 u.u.o. (ubezpieczenie budynków), umowa obowiązkowego ubezpieczenia zawierana jest na okres 12 miesięcy (ustawa nie przewiduje w tym zakresie wyjątków umożliwiających zawarcie umowy na krótszy okres). W rezultacie, spełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 10 ust. 1 u.u.o. z punktu widzenia kryterium temporalnego możliwe jest jedynie wówczas, gdy co najmniej dwa podmioty wejdą w tym samym dniu (art. 47 ust. 1 u.u.o.) w posiadanie tego samego gospodarstwa rolnego, względnie w stosunku do tych podmiotów obowiązek ubezpieczeniowy powstanie w tym samym dniu (np. na skutek jednoczesnego upływu okresu ubezpieczenia wynikającego z różnych umów). W przypadku rozszerzenia udzielanej ochrony ubezpieczeniowej w czasie trwania umowy, zakres czasowy obowiązku podmiotu obejmowanego umową nie będzie się pokrywał z czasem trwania umowy ubezpieczenia, którą miałby zostać objęty nowy podmiot. Prowadzi to do wniosku zgoła przeciwnego do prezentowanego dotychczas w doktrynie, albowiem z obecnie obowiązującej regulacji wynika, że aby spełnić ustawowy obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia (związany z wejściem w posiadanie tego samego gospodarstwa rolnego), konieczne jest dokładne rozważenie przede wszystkim zakresu temporalnego obowiązków ubezpieczeniowego poszczególnych rolników. W przypadku braku pokrywania się czasowych ram tego obowiązku, konieczne będzie faktycznie zawieranie odrębnych umów ubezpieczenia. Wobec natomiast faktu, iż art. 10 ust. 1 u.u.o. jest przepisem wprowadzającym wyjątek od generalnej zasady wskazującej na zakres obowiązku ubezpieczeniowego, nie można interpretować go rozszerzająco. Z jego treści wynika, że ustawodawca z punktu widzenia pewności obrotu preferuje wprawdzie zawarcie jednej umowy ubezpieczenia, jednakże ze względu na zakres udzielanej w ten sposób ochrony ubezpieczeniowej, oraz obowiązek wykonania powinności ustawowej, w stosunku do każdego zobowiązanego ochrona ta musi być udzielana w sposób wypełniający ustawową regulację w tym zakresie. Odmienna interpretacja powyższego zagadnienia, zdaniem autora, może stanowić naruszenie dyrektywy wykładni prawa wskazującej, że przepis określający wyjątek powinien być stosowany w sposób ścisły (*exceptiones non sunt extendendae*), albowiem rozszerzająca wykładnia art. 10 ust. 1 u.u.o. w sposób kreatywny rozbudowuje ustawowy wyjątek, na rzecz jednego stosunku ubezpieczenia jako spełnienia wymogu zawarcia takiej umowy.

Podobnych wątpliwości interpretacyjnych brak na gruncie ustawy o ubezpieczeniu upraw rolnych, albowiem regulacje ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych stosuje się w tym zakresie odpowiednio wyłącznie do kontroli spełniania obowiązku ubezpieczenia oraz dochodzenia opłat za niespełnienie tego obowiązku (art. 10c u.u.r.). Podkreślenia przy tym wymaga, że pod pojęciem rolnik rozumie się tutaj zarówno jeden podmiot, jak również ich grupę, nakładając jednocześnie obowiązek ubezpieczeniowy na rolnika, bez doprecyzowania tej kwestii. W rezultacie powyższego należy uznać, że jedna umowa ubezpieczenia, obejmująca ochronę udzielaną

wszystkim osobom, które składają się na ustawowe pojęcie rolnika, w świetle braku na gruncie przedmiotowej regulacji odpowiednika art. 10 ust. 1 u.u.o., wystarcza do zrealizowania obowiązku ubezpieczeniowego, także pod względem temporalnym, albowiem jak wynika z art. 4 ust. 3 u.u.r., umowa ubezpieczenia zawierana jest na okres do 12 miesięcy. Ewentualne rozszerzenie zakresu pojęcia rolnik (w rozumieniu przedmiotowej ustawy) będzie wprawdzie prowadziło do powinności rozszerzenia udzielanej ochrony ubezpieczeniowej na nowy podmiot, jednakże w ocenie autora, możliwe będzie spełnienie ustawowego zawarcia umowy ubezpieczenia (za czym przemawia wykładnia funkcjonalna tych norm prawnych), przy jednoczesnym uniknięciu zarzutu objęcia tego podmiotu ochroną na okres krótszy niż wynika to z bezwzględnie obowiązujących przepisów.

3. Czas trwania umowy ubezpieczenia

Zarówno umowę obowiązkowego ubezpieczenia OC rolników, jak również umowę ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych zawiera się na okres 12 miesięcy (art. 45 ust. 1 oraz art. 61 ust. 1 u.u.o.). Koniecznym jest przy tym zwrócenie uwagi na fakt, iż do niedawna przepisy te budziły wątpliwość w kontekście oznaczenia faktycznego terminu, na który umowy te zostały zawarte, ze względu na stosowaną w praktyce ubezpieczeniowej metodologię zawierania umów ubezpieczenia na czas od pierwszego dnia okresu ubezpieczenia, do dnia poprzedzającego w roku następnym dzień odpowiadający początkowi okresu ubezpieczenia.[29] Takie rozwiązanie kolidowało przede wszystkim z art. 22 ust. 1 u.u.o. w zw. z art. 112 k.c. W rezultacie, stosowana przez zakłady ubezpieczeń praktyka zawierania umów prowadziła faktycznie do pokrzywdzenia ubezpieczonych, albowiem skracała, wbrew bezwzględnie obowiązującym przepisom art. 45 ust. 1 i art. 61 ust. 1 u.u.o. obligatoryjny okres ubezpieczenia. Z art. 112 k.c. wynika bowiem wprost, że umowa ubezpieczenia powinna zostać zawarta do dnia odpowiadającego początkowemu dniowi terminu w roku następnym, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było, w ostatnim dniu tego miesiąca. Na praktykę ubezpieczeniową sprzeczną z art. 112 k.c. zwracała uwagę Komisja Nadzoru Finansowego,[30] tym niemniej jednak na rynku ubezpieczeniowym panowała powszechna zgoda co do interpretowania przepisów art. 45 ust. 1 i 61 ust. 1 u.u.o. w sposób oderwany do art. 112 k.c.,[31] co stanowiło w rzeczywistości działa-

29 J. Nawracała, Prawo ubezpieczeń gospodarczych..., *op. cit.*, s. 852. Podkreślić należy, że tego typu praktyka ubezpieczeniowa jest powszechną we wszystkich rodzajach zawieranych umów ubezpieczenia, problem ten jest zatem powszechny.

30 PZU nie słucha Komisji Nadzoru Finansowego i przyjmuje inny dzień wypowiedzenia umowy OC, „Dziennik Gazeta Prawna" z dnia 9 kwietnia 2008 r., dostęp elektroniczny.

31 J. Nawracała, Prawo ubezpieczeń gospodarczych..., *op. cit.*, s. 852. W tym zakresie wskazywano na to, że zawieranie umów ubezpieczenia z okresem obowiązywania do dnia poprzedzającego rocznicę jej zawarcia ma znaczenie ze względu na łatwiejszą możliwość określenia, w którym dniu najpóźniej ubezpieczający może złożyć ubezpieczycielowi oświadczenie w przedmiocie wypowiedzenia (rozwiązania) umowy ubezpieczenia. Wyda-

nie sprzeczne z ustawą, a w związku z art. 6 u.u.o. w rzeczywistości nie wywoływało skutków prawnych, albowiem rozwiązanie umowy ubezpieczenia na skutek upływu terminu jej zawarcia następowało faktycznie jeden dzień po umownym okresie jej obowiązywania.

Powyższy problem miała rozwiązać lobbowana przez zakłady ubezpieczeń nowelizacja ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, poprzez m.in. rozbudowanie art. 45 o ust. 2 i 3 (analogicznie ust. 2 i 3 do art. 61 u.u.o.).[32] Jednakowo brzmiące przepisy wyłączyły zastosowanie art. 112 k.c., stanowiąc, iż okres 12 miesięcy, o którym mowa w art. 45 ust. 1 oraz 61 ust. 1 u.u.o., kończy się z upływem dnia poprzedzającego początkowy dzień okresu ubezpieczenia, a przepis ten znajduje zastosowanie również w przypadku, w którym umowa ubezpieczenia zawierana jest w tym samym dniu, w którym rozpoczyna się okres ubezpieczenia. Podkreślić jednakże należy, że literalne brzmienie art. 45 ust. 2 oraz art. 61 ust. 2 u.u.o. prowadzi do absurdalnego wniosku, choćby ze względu na konieczność odróżnienia pojęć daty zawarcia umowy ubezpieczenia od okresu ubezpieczenia. W praktyce często dochodzi do przypadków, w których okres ubezpieczenia następuje po dacie zawarcia umowy. Nie można przy tym pomijać faktu, iż ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych przewiduje dwa przypadki takiego właśnie ukształtowania stosunku ubezpieczeniowego (w odniesieniu do ubezpieczeń rolnych). Zgodnie bowiem z art. 54 ust. 3 u.u.o., termin rozpoczęcia odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń można określić na inny niż data zawarcia umowy, w przypadku gdy umowę zawiera się: przed objęciem w posiadanie gospodarstwa rolnego (rozpoczęcie okresu odpowiedzialności nie może wówczas nastąpić później niż z chwilą objęcia w posiadanie gospodarstwa rolnego) oraz na okres kolejnych 12 miesięcy przed rozpoczęciem tego okresu (rozpoczęcie okresu odpowiedzialności nie może nastąpić później niż z upływem okresu, na który została zawarta poprzednia umowa).

Literalne brzmienie art. 45 ust. 2 oraz art. 61 ust. 2 u.u.o., poprzez niedbałe sprecyzowanie daty końcowej okresu obowiązywania umowy ubezpieczenia wskazuje na to, że umowa ubezpieczenia zawarta w trybie art. 54 ust. 3 u.u.o. faktycznie z mocy praw ulegnie rozwiązaniu jeszcze przed rozpoczęciem przewidywanego w niej okresu ubezpieczenia. Faktycznie zatem, takie normatywne skrócenie okresu 12 miesięcy z art. 45 ust. 1 oraz art. 61 ust. 1 u.u.o. prowadzi do pozbawienia posiadaczy gospodarstw rolnych ochrony ubezpieczeniowej wynikającej z ubezpieczeń obowiązkowych, przy jednoczesnym uzasadnionym ich oczekiwaniu jej posiadania.

je się jednak, że przepis art. 46 ust. 1 u.u.o. stanowiąc o dacie granicznej jako dzień przez upływem 12 miesięcy mógł przy ww. interpretacji dodatkowo wprowadzać ubezpieczonych w błąd, albowiem faktycznie obowiązani byliby do złożenia oświadczenia o wypowiedzeniu umowy faktycznie najpóźniej na dwa dni przed datą obowiązywania umowy ubezpieczenia.

32 Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 205, poz. 1210).

W rezultacie powyższego, przepis art. 45 ust. 2 u.u.o. powinien być interpretowany w ten sposób, że okres 12 miesięcy obowiązywania umowy ubezpieczenia kończy się w roku następnym, z upływem dnia poprzedzającego dzień odpowiadający pierwszemu dniowi okresu ubezpieczenia. To okres ubezpieczenia stanowić powinien decydującą przesłankę rozpatrywania czasu trwania umowy ubezpieczenia, albowiem odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń trwa przez czas wskazany w umowie oraz co do zasady kończy się z upływem ostatniego dnia tego okresu (art. 12 ust. 1 u.u.o.). Niewątpliwie taka też była intencja ustawodawcy w związku z podjętą nowelizacją art. 45 oraz art. 61 przedmiotowej ustawy, tym niemniej jednak kwestia ta wymaga skorygowania, albowiem celowościowa wykładnia przepisów pozostaje w sprzeczności z niedbałym kształtem tych norm.

4. Obowiązkowe ubezpieczenie upraw – skuteczność regulacji

Jak wynika z art. 10c ust. 1 u.u.r., obowiązek ubezpieczeniowy powstaje w przypadku uzyskania przez rolnika płatności bezpośrednich, w rozumieniu przepisów o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, a jego zakres dotyczy ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez powódź, suszę, grad, ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne. Co przy tym istotne, aby spełnić ustawowy obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia, od 1 lipca roku następującego po roku, za który rolnik uzyskał płatności bezpośrednie, w okresie 12 miesięcy ochroną ubezpieczeniową musi zostać objęte zostanie co najmniej 50% powierzchni upraw,[33] od co najmniej jednego z ww. ryzyk.[34] Powyższe wskazuje na to, że obowiązek ubezpieczeniowy posiada charakter następczy w stosunku do otrzymanych płatności bezpośrednich, jednocześnie uzyskanie płatności bezpośrednich w późniejszym okresie (lub ewentualnie zwrot pobranych świadczeń) w żaden sposób nie jest związane z obowiązkiem zawarcia umowy ubezpieczenia upraw.

Jak wskazywano w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej przedmiotową ustawę,[35] wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia upraw rolnych było konieczne w związku z „unijnym obowiązkiem posiadania polis ubezpieczenia 50% upraw przez rolników, którzy od 2010 r. będą ubiegać się o inne formy wsparcia

33 Ustawa wiąże obowiązek ubezpieczeniowy wyłącznie z uprawami, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.u.r., tekst jedn. zbożem, kukurydzą, rzepakiem, rzepikiem, chmielem, tytoniem, warzywami gruntowymi, drzewami i krzewami owocowymi, truskawkami, ziemniakami, burakami cukrowymi lub roślinami strączkowymi.

34 Należy zwrócić uwagę, że obowiązkowe ubezpieczenie obejmuje jedynie wycinek z zakresu dopuszczalnych ryzyk ubezpieczeniowych regulowanych oraz definiowanych przez ustawę, na które składają się: huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawina, susza, ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne. Co przy tym istotne, ww. ryzyka ubezpieczeniowe ustawa w art. 3 ust.1 pkt 1 wymienia wyłącznie w kontekście dopłat do składek z tytułu zawarcia umowy ubezpieczenia. W praktyce możliwe jest zatem zawarcie umowy obejmującej inne ryzyka niż wskazane powyżej na zasadach ogólnych.

35 Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007 r. Nr 49, poz. 328).

z budżetu w przypadku wystąpienia klęsk."[36] Rozwiązanie to podyktowane było regulacją art. 11 ust. 8 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1857/2006,[37] zgodnie z którym od 1 stycznia 2010 r. zaoferowane przez państwo członkowskie odszkodowanie (udzielone w ramach pomocy na rzecz strat spowodowanych niektórymi zjawiskami klimatycznymi) musi być zmniejszone o 50%, chyba że przyznawane jest rolnikom, którzy dokonali ubezpieczenia pokrywającego co najmniej 50% średniej rocznej produkcji lub dochodu związanego z produkcją i obejmującego zagrożenia związane z niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi statystycznie najczęściej występującymi w danym państwie członkowskim lub regionie. Należy jednakże podkreślić, że na mocy rozporządzenia Komisji (UE) nr 1114/2013,[38] rozporządzenie nr 1857/2006 utraciło moc z dniem 31 grudnia 2013 r. W rezultacie uznać należy, że odpadła jedyna wskazywana w projekcie ustawy przesłanka uzasadniająca wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia upraw rolnych. Mimo to rodzima ustawa w tym zakresie nie uległa zmianie.

Regulacja art. 11 ust. 8 rozporządzenia Komisji nr 1875/2006 do czasu jej uchylenia była w zasadzie jedyną konkretną formą dyscyplinującą rolników do zawarcia ubezpieczenia upraw rolnych, albowiem zawarcie umowy ubezpieczenia uwalniało ich od ryzyka pomniejszenia pomocy publicznej w razie wystąpienia klęski o 50%. Jedyną obowiązującą w polskim systemie prawnym sankcją za brak spełnienia obowiązku zawarcia ubezpieczenia upraw rolnych jest natomiast konieczność uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 10c ust. 7 u.u.r., a której wysokość stanowi równowartość w złotych kwoty 2,00 euro od 1 ha nieubezpieczonych upraw rolnych, co stanowi często wartość niższą od składki, którą rolnik obowiązany byłby zapłacić z tytułu zawarcia umowy ubezpieczenia.[39] Nie wydaje się zatem, aby sankcja ta wymuszała na rolnikach zawieranie umów ubezpieczenia. Wydaje się przy tym, że tego typu regulacja powinna mieć realny wpływ na możliwość ubiegania się przez rolnika o płatności bezpośrednie, która to kwestia jest tym bardziej zastanawiająca, że powstanie obowiązku ubezpieczeniowego nierozerwalnie związane jest z uzyskaniem tych płatności. Na potrzebę powiązania obowiązkowego ubezpieczenia upraw z systemem dopłat bezpośrednich zwracał uwagę Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wskazując m.in. na to, że w 2014 r. zawarto 142 tys. umów ubezpieczenia obejmujących 3,2 mln ha upraw rolnych (w 2013 r. zawarto 151 tys. umów dotyczących

36 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1315 z dnia 12 stycznia 2007 r.

37 Rozporządzenie z dnia 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 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001 (Dz.U. UE L 358 z dnia 16 grudnia 2006 r., s. 3).

38 Rozporządzenie z 7 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1857/2006 w odniesieniu do okresu jego stosowania (Dz.Urz. UE L 298 z dnia 8 listopada 2013 r., s. 34).

39 Dla porównania, zgodnie z art. 88 ust. 2 pkt 2 i 3, w przypadku braku spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC rolników, opłata stanowi równowartość 1/10 minimalnego wynagrodzenia za prac, natomiast w przypadku ubezpieczenia budynków rolniczych stanowi równowartość 1/4 minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1679 ze zm.).

3,4 ha upraw, natomiast w 2012 r. zawarto 135 tys. umów obejmujących 2,7 mln ha upraw), podczas gdy w tym samym okresie dopłaty bezpośrednie otrzymało 1,35 mln rolników, a wypłacono je w związku z ponad 14 mln ha upraw.[40] Tak rażąca dysproporcja wskazuje jednocześnie na to, że jedynie ok. 23% powierzchni upraw rolnych, w związku z którymi rolnicy otrzymują dopłaty bezpośrednie, jest ubezpieczona od co najmniej jednego z ryzyk wskazanych w art. 10c ust. 1 u.u.r., natomiast gdyby powiązać tę wielkość z obowiązkiem ubezpieczenia 50% powierzchni upraw, okaże się, że od 27% do 54% powierzchni upraw (3,78 – 7,56 mln ha) nie podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu upraw rolnych, mimo istnienia takiego obowiązku. Co ciekawe, jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej obowiązek ubezpieczenia upraw, o jego ustanowienie mieli wnioskować sami rolnicy, przedstawiciele izb rolniczych oraz niektórych organizacji rolniczych.[41] Mając jednakże na względzie zakres wykonywania tego obowiązku, nie była to zapewne grupa skupiająca większość beneficjentów płatności bezpośrednich.

Wątpliwości z punktu widzenia celu wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia upraw rolnych budzi również ograniczenie zakresu tego obowiązku jedynie do 50% upraw oraz wymóg ochrony tylko jednego z pięciu ryzyk ubezpieczeniowych wskazanych w art. 10c ust. 1 u.u.r. (z 10 ryzyk przewidywanych przez ustawę w art. 3 ust. 1 pkt 1 w kontekście przyznawanych dopłat do składki). Rozwiązanie to bez wątpienia było wzorowane na regulacji rozporządzenia Komisji nr 1875/2006, jednakże nie w całości, albowiem w art. 11 ust. 8 ww. rozporządzenia mowa o ryzykach klęsk statystycznie najczęściej występujących w danym państwie członkowskim lub regionie, tymczasem rodzime rozwiązanie zakłada możliwość wyboru przez rolnika jednego z pięciu tak ustalonych ryzyk. W praktyce zatem, możliwe jest wywiązanie się przez rolnika z obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia poprzez wybór jednego ryzyka ubezpieczeniowego z art. 10c ust. 1 u.u.r., co do którego konkretny zakład ubezpieczeń przewiduje najniższą składkę ubezpieczeniową. Takie spełnienie wymogu ustawowego może prowadzić jednakże do wypaczenia instytucji ubezpieczenia obowiązkowego, albowiem jest ono sprzeczne z celem przedmiotowej regulacji, za który powinno uważać się zabezpieczenie zarówno interesu rolników jak również beneficjentów produkowanych przez nich dóbr przed niekorzystnymi skutkami dla upraw rolnych różnego rodzaju klęsk żywiołowych. Aktualny kształt przepisów wprowadzających obowiązkowe ubezpieczenie upraw poddaje ten cel w wątpliwość.

40 Sawicki: związać dopłaty bezpośrednie z ubezpieczeniem upraw i hodowli. Komunikat Polskiej Agencji Prasowej z 20 sierpnia 2015 r., http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114877,18601784,sawicki-zwiazac-doplaty-bezposrednie-z-u bezpieczeniem-upraw.html

41 *Vide* przypis nr 35.

5. Zakończenie

Aktualnie obowiązujące przepisy ustanawiające obowiązkowe ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie nie są doskonałe, w wielu przypadkach budzą poważne wątpliwości interpretacyjne. Poruszone w niniejszym opracowaniu nie są przy tym jedynymi, tym niemniej w ocenie autora wydają się doniosłe ze względu na ich umiejscowienie u źródeł przedmiotowych regulacji prawnych. W rezultacie, szczególnie w zakresie regulowanym ustawą o ubezpieczeniach obowiązkowych, wpływ tych wątpliwości może prowadzić do braku osiągnięcia zakładanego przez ustawodawcę celu wprowadzenia instytucji ubezpieczeń obowiązkowych w rolnictwie. Wydaje się jednocześnie, że poruszone kwestie wymagają ustawowego skorygowania, ze względu na istotne znaczenie sektora rolniczego dla całego systemu gospodarczego.

THE COMPULSORY AGRICULTURAL INSURANCES – SELECTED ISSUES OF INTERPRETATION

Key words: compulsory insurance, agriculture, problems of interpretation

This article analyses the specific problems of compulsory agricultural insurances in Polish legal system, including liability insurance of the holder of homestead, insurance for buildings included in the homestead – from fire and the other risks, and crop insurance – from random events. In particular, the author explains the meaning of selected problems of interpretation in the practical application of individual regulations. These considerations are focused on the problem of personal range and realization of the insurance requirements, duration of the insurance contracts, and analysis of the effectiveness of crop insurance regulation. In this regard, the author also reports specific de lege ferenda conclusions.

Bibliografia:

E. Kowalewski, Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej – funkcje i przemiany, Toruń 1981.

E. Kowalewski, T. Sangowski, Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz, Warszawa 2004.

E. Kowalewski, M. Ziemiak, Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce. Wstęp, „Wiadomości Ubezpieczeniowe" nr 1/2015 suplement.

M. Adamowicz, A. Brodecka-Chamera, D. Fuchs, M Glicz, B. Janyga, S. Koroluk, J. Kruczalak-Jankowska, K. Malinowska, D. Maśniak, J. Nawracała, M. Serwach, E. Spigarska, E. Wieczorek, A. Wowerka, Z. Brodecki, Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz. T. I, Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz. T. I, Warszawa 2010.

M. Orlicki, Ubezpieczenia Obowiązkowe, Warszawa 2011.

M. Orlicki, K. Przewalska, Nowe prawo ubezpieczeń gospodarczych. Pakiet ustaw ubezpieczeniowych Kodeks cywilny po zmianach, Bydgoszcz – Warszawa – Poznań 2004.

E. Gniewek (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2011.

Anna Prymakowska[1]

Status prawny rolnika w świetle ustawy o podatku od towarów i usług (VAT)

1. Wprowadzenie

Obecny system podatkowy funkcjonuje w Polsce od ponad dwudziestu lat. Ten okres to przede wszystkim czas wielkich przemian społecznych, ekonomicznych i gospodarczych, które przyczyniły się także do szeregu zmian w polskim ustawodawstwie podatkowym. Wprowadzone zmiany były wynikiem zarówno naszego działania w nowej rzeczywistości podatkowej, jak i naturalnego ewoluowania systemu podatkowego. Nie bez znaczenia dla polskiego systemu podatkowego był również fakt akcesji Polski do struktur europejskich. Można zaryzykować twierdzenie, że dla niektórych grup społecznych były to radykalne zmiany, gdyż po raz pierwszy unormowano ich sytuację prawnopodatkową, włączając ich jako podatników pod rządy cytowanej ustawy. Dotyczyło to w szczególności takich podmiotów, jak rolnicy, którzy nabyli status podatników podatku od towarów i usług w zakresie opodatkowania działalności rolniczej wykonywanej w gospodarstwach rolnych.

Celem tego artykułu jest przedstawienie sytuacji prawnopodatkowej rolników na gruncie ustawy o podatku od towarów i usług[2] oraz wskazanie problemów pojawiających się przy stosowaniu przepisów prawa podatkowego w przypadku korzystania z możliwości rozliczania się rolników na zasadach ogólnych, w związku z rezygnacją ze zwolnienia.

2. Ewolucja statusu rolnika w podatku VAT

Rolnik prowadzący działalność rolniczą w ramach własnego gospodarstwa rolnego został objęty przepisami ustawy o podatku VAT z dniem 20 lipca 2000 roku. W pierwotnym brzmieniu ustawa o podatku VAT nie przewidywała opodatkowania podatkiem VAT rolników. Jej zakresem podmiotowym, zgodnie z art. 5, rolnik nie został objęty, a obrót produktami rolnymi i usługami był zwolniony z podatku VAT.

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. z 1993 r. Nr 11), poz. 50 z późn. zm.; zwana w skrócie „ustawą o podatku VAT".

Zakres tego zwolnienia określa art. 7 pkt 1 oraz załącznik nr 1 i 2 do ustawy o podatku VAT.

Nowelizacja ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku[3] po raz pierwszy wprowadziła do ustawy pojęcie rolnik ryczałtowy jako podatnik, definiując jednocześnie podstawowe pojęcia, takie jak:

- rolnik ryczałtowy rozumiany jako podatnik korzystający ze zwolnienia od podatku na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 7,
- produkty rolne określone jako towary wymienione w załączniku nr 8 do ustawy o podatku VAT,
- działalność rolnicza rozumiana jako produkcja roślinna i zwierzęca, w tym również produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcja warzywnicza, gruntowa, szklarniowa i pod folią, produkcja roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadownicza, hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcja zwierzęca typu przemysłowego lub fermowego oraz hodowla ryb słodkowodnych i pozostałych zwierząt wodnych żywych, a także uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin *„in vitro”*, fermowa hodowla i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnia drobiu, hodowla i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, hodowla dżdżownic, hodowla entomofagów, hodowla jedwabników, prowadzenie pasiek oraz hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym oraz sprzedaż produktów gospodarki leśnej i łowieckiej, z wyjątkiem drewna okrągłego z drzew tropikalnych (wg PKWiU: 02.01.13)[4] oraz bambusa (PKWiU 02.01.42-00.11),
- gospodarstwo rolne rozumiane jako gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym,[5]
- gospodarstwo leśne rozumiane jako gospodarstwo prowadzone przez podatnika, na którym ciąży obowiązek podatkowy w podatku leśnym,[6]
- gospodarstwo rybackie rozumiane jako prowadzenie działalności w zakresie hodowli ryb słodkowodnych oraz pozostałych zwierząt wodnych żywych.

Zakres pojęć przyjęty w tej materii był w owym czasie odzwierciedleniem przepisów wspólnotowych.[7] Jednak nie wszystkie pojęcia zostały implementowane do polskiego systemu podatkowego, co niejednokrotnie powodowało wiele niejasności

3 Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o zmiany ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym i opłacie skarbowej (Dz.U. z 2000 r. Nr 68, poz. 805).
4 Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług.
5 Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm).
6 Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, Dz.U. z 2002 Nr 200, poz. 1682 ze zm.
7 VI Dyrektywa Rady Unii Europejskiej nr 77/388/EEC z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich, dotyczących podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości doda-

interpretacyjnych. Art. 25 ust. 2 IV Dyrektywy wprowadza pojęcie rolnik rozumianego jako podatnik (bez jednoznacznego wskazania, czy chodzi wyłącznie o osobę fizyczną) prowadzący działalność w ramach jednego z wymienionych przedsiębiorstw: rolnego, leśnego lub rybackiego. Z kolei w polskiej ustawie o podatku VAT, znowelizowanej w 2000 roku brak jest ustawowej definicji pojęcia rolnik. To z treść art. 5 ust. 1a i 1b wynika, że rolnik jest osobą fizyczną prowadzącą gospodarstwo rolne lub działalność rolniczą w rozumieniu art. 4 pkt 12 tejże ustawy, nie uwzględniając innych jednostek organizacyjnych.

Kolejna istotna zmiana ustawy o podatku VAT nastąpiła z dniem 11 marca 2004 roku[8] i stanowiła bezpośrednią realizację art. 68 Układu Europejskiego[9]. Zgodnie z jego postanowieniami, warunkiem integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą było zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie i zapewnienie dostosowania krajowych przepisów podatkowych do wymogów wspólnotowych. Zmiana ustawy uchyla dotychczasową ustawę o podatku VAT z roku 1993, realizuje podstawowe cele dostosowania przepisów krajowych do przepisów wspólnotowych oraz podejmuje próbę wypracowania nowej siatki pojęciowej. W konsekwencji, w przypadku rolników redefiniuje podstawowe pojęcia, takie jak: działalność rolnicza, rolnik ryczałtowy, gospodarstwo rybackie, wprowadza nieznane dotychczas pojęcie usługa rolnicza, a także ustala warunki korzystania ze zwolnień w przypadku sprzedaży produktów rolnych i świadczenia usług. Poszerzona definicja pojęcia rolnik ryczałtowy eliminuje dotychczasowy podstawowy błąd logicznego rozumowania *idem per idem* „rolnik ryczałtowy jest rolnikiem ryczałtowym". A ponadto po raz pierwszy uznaje rolnika za podatnika podatku VAT, wskazuje źródło pochodzenia sprzedawanych produktów oraz rozszerza pojęcie o usługi rolnicze. Zatem rolnik uzyskuje status podatnika podatku VAT korzystającego ze zwolnienia na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 3, bądź status czynnego podatnika podatku VAT na podstawie art. 15 ust. 1 i 2 jeżeli prowadzi inną pozarolniczą działalność gospodarczą.

Wypada podnieść, że do dnia 4 września 2004 r. rolnictwo poprzez system wyłączeń i zwolnień pozostało wyłączone z działania ustawy o podatku VAT. Rolnik „stykał się" z tym podatkiem jedynie jako osoba płacąca VAT w cenie zakupionych towarów bez możliwości odliczenia.[10]

nej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku, uchylona przez Dyrektywę Rady Unii Europejskiej nr 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnotowego systemu podatku od wartości dodanej.

8 Ustawa o zmianie ustawy w dniu 11 marca 2004 o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 54, poz. 535 z późn. zm).

9 Układ Europejski podpisany przez Polskę i ustanawiający stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 z późn. zm).

10 Por. J. Bieluk, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011, s. 447.

3. Rolnik ryczałtowy

Jak powyżej wskazano, pojęcie „rolnik" jako podatnik podatku VAT zostało wprowadzone do polskiego ustawodawstwa podatkowego wraz ze szczególnym statusem podatkowym rolnika ryczałtowego. Jak zatem rozumieć pojęcie „rolnik ryczałtowy"? Zgodnie z ustawą o podatku VAT w jej brzmieniu z roku 2004 rolnikiem ryczałtowym jest rolnik dokonujący dostawy produktów rolnych pochodzących z własnej działalności rolniczej lub świadczący usługi rolnicze korzystający ze zwolnienia od podatku na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 3, z wyjątkiem rolnika zobowiązanego na podstawie odrębnych przepisów do prowadzenia ksiąg rachunkowych. Konstrukcja tej definicji jest złożona i pomimo że powinna opierać się na przesłankach zwolnienia podmiotowego (zwolnienie rolnika dokonującego dostawy lub świadczącego usługi), to jednak sankcjonuje ona zwolnienie przedmiotowe (zwalnia z podatku VAT dostawy i usługi). W praktyce rolnik ryczałtowy to nie ten, kto korzysta ze zwolnienia od VAT, lecz rolnik, którego dostawa produktów rolnych oraz świadczenie usług rolniczych korzysta ze zwolnienia od VAT.[11]

Analizując poszczególne elementy tej definicji przede wszystkim należy ustalić, czy użycie przez ustawodawcę pojęcia „rolnik" wskazuje wyłącznie na osobę fizyczną, czy może w tym zakresie podmiotowym mieszczą się również spółki osobowe (cywilne, jawne). Problem ten pojawił się na gruncie art. 116 ust. 2 pkt 3 ustawy o podatku VAT, stanowiącej: „jeżeli rolnik ryczałtowy dokonujący dostawy produktów rolnych jest osobą fizyczną (…)", co pozwala sądzić, że także inne podmioty niż osoby fizyczne mogą mieć status rolnika ryczałtowego. Jednak nie do końca można podzielić to stanowisko, gdyż potoczne znaczenia pojęcia „rolnik" definiuje go jako „człowieka zajmującego się rolnictwem, prowadzącego gospodarstwo rolne, pracującego na roli".[12] Rozbieżność w treści przepisów art. 2 pkt 19 i art. 116 ust. 2 pkt 3 ustawy o VAT (wobec braku definicji legalnej) skłania do przyjęcia wykładni literalnej, iż rolnikiem ryczałtowym jest osoba fizyczna.

Na wyjaśnienie zasługuje również zwrot „dostawy produktów rolnych i świadczenie usług rolniczych". Rodzi się pytanie, jakie to będą usługi i produkty? Pozornie odpowiedź wydaje się prosta, ponieważ pojęcia zostały uregulowane w załączniku nr 2 do ustawy o podatku VAT. Treść załącznika enumeratywnie wymienia rodzaje usług klasyfikowanych jako usługi rolnicze[13] oraz zawiera wykaz towarów, w tym produktów rolnych wraz z symbolami statystycznymi, które są istotne, albowiem wpływają na ustalenie stawki podatkowej lub przesądzają o zwolnieniu z tego podatku. Zakres przedmiotowy pojęcia „towary w tym produkty rolne" został uści-

11 J. Kamiński, VAT Komentarz, Warszawa 2004, s. 20-21.
12 W. Doroszewski, Słownik języka polskiego, Warszawa 1969, http://sjp.pwn.pl/Doroszewski/rolnik;5490433.html
13 Usługi rolnicze wymienione w załączniku nr 2 to te związane z chowem i hodowlą zwierząt, z leśnictwem i pozyskiwaniem drewna, rybołówstwem i rybactwem oraz dzierżawa i wynajem maszyn i urządzeń rolniczych bez obsługi.

ślony nowelą z dnia 1 czerwca 2005 roku. Są nimi towary wymienione w załączniku nr 2 do ustawy oraz towary wytworzone przez rolnika ryczałtowego z produktów pochodzących z jego własnej działalności rolniczej, przy użyciu środków zwykle używanych w gospodarstwie rolnym, leśnym i rybackim. Wprowadzone zmiany miały przede wszystkim na celu doprecyzowanie zakresu przedmiotowego pojęcia towary, które są wytworzone na bazie już istniejących. Taki zabieg legislacyjny spowodował wiele wątpliwości interpretacyjnych. Mianowicie, oprócz towarów wprost wymienionych w załączniku nr 2, do produktów rolnych będzie można dodatkowo zaliczyć takie, które zostały wytworzone z towarów wymienionych w załączniku do ustawy o podatku VAT. Towary poddane przetworzeniu muszą pochodzić z działalności rolniczej rolnika ryczałtowego, ich przetworzenia musi dokonać rolnik ryczałtowy, a cały proces powinien zostać dokonany przy zastosowaniu środków technicznych używanych zwykle w gospodarstwie rolnym. Rodzą się jednak kolejne trudności interpretacyjne, które dotyczą: po pierwsze, braku w ustawie opisu czynności występujących w procesie wytworzenia nowych produktów. W poprzednim stanie prawnym, załącznik A do VI Dyrektywy zawierał listę czynności stanowiących rolniczą działalność produkcyjną; był to jednak raczej proces przetwarzania, a nie wytwarzania. Został on jednak zweryfikowany negatywnie przez orzecznictwo sądowe. Po drugie, w przepisach ustawy nie określono, jakie środki techniczne mają być wykorzystywane w procesie wytwarzania. Określenie „środki techniczne zwykle używane w gospodarstwie rolnym" jest pojęciem nieostrym i wieloznacznym. Można zrozumieć cel ustawodawcy, który chciał wykluczyć możliwość wytwarzania nowych produktów na skalę przemysłową, jednak w praktyce zastosowanie to prowadzi do kolejnych sporów i daje możliwości nadinterpretacji tego pojęcia. Wprowadzanie do obrotu coraz to nowych produktów wymaga ich sklasyfikowania bądź przyporządkowania do istniejącej klasy.[14] Zatem klasyfikacja statystyczna powinna być elastyczna, aby uwzględnić wprowadzenie do obrotu tych nowych produktów. Istnieje jednak niebezpieczeństwo, że z powodu zmian w nomenklaturze statystycznej dany produkt nie będzie objęty zryczałtowanym zwrotem podatku VAT. Budzi poważne wątpliwości sytuacja, że reguły obowiązujące przy tworzeniu klasyfikacji statystyki publicznej mogą *de facto* przesądzać o zakresie przedmiotowym VAT[15].

W następnej kolejności wyjaśnienia wymaga również zwrot „pochodzenie produktów z własnej działalności rolniczej". Z literalnego jego brzmienia wynika, że

14 Taki problem przyporządkowywania towarów do odpowiedniej klasy pojawił się w interpretacji indywidualnej wydanej przez Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy z dnia 25 lipca 2014 roku nr ITPP1/443-880/14/JP w związku z hodowlą i sprzedażą ślimaka jadalnego. W załączniku nr 2 do ustawy jako towary zostały wymienione tylko „zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego" o symbolu PKWiU 01.4, zatem aby stwierdzić, czy ślimaki hodowlane będą towarami rolniczymi należało w pierwszej kolejności ustalić symbol PKWiU oraz zweryfikować, czy mieści się w zdefiniowanej klasie 01.4.

15 B. Jeżyńska, Opodatkowanie działalności rolniczej podatkiem od towarów i usług, Zeszyty Instytutu Nauk Prawnych, s.129.

aby utrzymać status rolnika ryczałtowego sprzedawane produkty rolne muszą zostać wytworzone w ramach tego gospodarstwa rolnego, a tym samym wyklucza to nabywanie produktów rolnych od innych rolników w celu dalszej odsprzedaży. Kryterium pochodzenia produktów z własnej działalności rolniczej jest zrozumiałe. Nie ma znaczenia tytuł prawny do gruntu. Często występują sytuacje, w których rolnik jako np. spadkobierca nabywa tylko posiadanie samoistne. Bardzo często rolnik obejmuje grunty w posiadanie zależne, a niekiedy nawet bezumownie korzysta z gruntów rolnych. W tym zakresie ustawodawca nie dostrzega problemu. Istotne jest, aby produkty rolne pochodziły z własnego gospodarstwa rolnika, a tytuł prawny do gruntu nie ma znaczenia. Słuszny wydaje się pogląd, że nie chodzi o prawa własności do gruntów rolnych, lecz o prawo własności do zasiewów i upraw na tym gruncie, czyli posiadanie z prawem pobierania pożytków. Status rolnika ryczałtowego jest zatem ściśle powiązany z prawem korzystania ze zwolnienia na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatku VAT. Wybór tego zwolnienia skutkuje uzyskaniem statusu rolnika ryczałtowego, a rezygnacja z tego zwolnienia skutkuje utratą tegoż statusu.

Ex lege z zakresu pojęcia rolnik ryczałtowy zostali wyłączeni rolnicy zobowiązani do prowadzenia ksiąg rachunkowych na podstawie odrębnych przepisów. Zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych określono w ustawie o rachunkowości.[16] Art. 2 ust. 1 pkt 2 tej ustawy stanowi: rolnicy, u których przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy wyniosły co najmniej równowartość w walucie polskiej 1.200.000 euro są zobowiązani do zaprowadzenia ksiąg rachunkowych. Problem niejednoznaczności przepisów w tym zakresie może zilustrować interpretacja indywidualna z dnia 12 listopada 2014 roku,[17] w której Wnioskodawca błędnie interpretuje przepisy prawa podatkowego dotyczącego podatku VAT w zakresie możliwości zastosowania zwolnienia przewidzianego dla rolnika ryczałtowego. W omawianym przykładzie osoba fizyczna prowadziła gospodarstwo rolne oraz świadczyła usługi transportowe w ramach prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej. Łączyła zatem dwa statusy podatkowe: w zakresie prowadzonej działalności rolniczej korzystała ze statusu rolnika ryczałtowego, a w zakresie pozarolniczej działalności gospodarczej była zarejestrowana jako czynny podatnik podatku VAT. Ponieważ pod koniec roku podatkowego 2012 przekroczyła ustawowy przychód ze sprzedaży w wysokości 1.200.000 euro z tytułu świadczonych usług transportowych, od nowego roku była zobowiązana do zaprowadzenia ksiąg rachunkowych. Pytanie: na czym polegał jej błąd. Osoba ta była przekonana, że nadal w zakresie działalności rolniczej będzie mogła zachować status rolnika ryczałtowego, pomimo iż z tytułu prowadzonej pozarolniczej działal-

16 Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. Nr 330, poz. 613 z późn. zm.).

17 Interpretacja indywidualna wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy nr ITPP1/443-961/14/MS, 2014, http://interpretacje-podatkowe.org/rolnik-ryczaltowy/itpp1-443-961-14-ms

ności gospodarczej została zobligowana do zaprowadzenia ksiąg rachunkowych. W uzasadnieniu Wnioskodawca podnosił: „Z definicji rolnika ryczałtowego wynika, że zastrzeżenie dotyczące nieprowadzenia ksiąg rachunkowych przez rolnika dotyczy wyłącznie działalności rolniczej, z którą wiąże się zwolnienie przedmiotowe w podatku od towarów i usług, a nie całokształtu jego działalności. Gdyby intencją ustawodawcy było obostrzenie tego warunku i rozszerzenie na całokształt działalności, to ustawodawca użyłby w definicji określenia «z wyjątkiem podatnika», a nie jak użył «z wyjątkiem rolnika»". Jednak Dyrektor Izby Skarbowej nie podzielił tego stanowiska, co skutkowało utratą statusu rolnika ryczałtowego i opodatkowanie całości przychodów podatkiem VAT.

Jeżeli przedsiębiorca prowadzi działalność rolniczą w ramach gospodarstwa rolnego i jednocześnie wykonuje inną działalność gospodarczą, to po przekroczeniu określonego poziomu przychodu będzie zobowiązany do prowadzenia ksiąg rachunkowych. W takim przypadku utraci także status rolnika ryczałtowego. Przyjęte rozwiązanie jest zgodne z założeniami VI Dyrektywy (a obecnie Dyrektywy 2006/112/WE), w której postanowiono, że zasady uproszczonego rozliczenia ryczałtowego podatku VAT zostały zastrzeżone do przypadków szczególnych (małych gospodarstw rolnych), dla których zastosowanie do rozliczenia działalności rolniczej ogólnych zasad podatku od towarów i usług mogłoby powodować trudności.[18]

Omawiając zagadnienie obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych należy uwzględnić także sytuację, gdy rolnik decyduje się na zasady ogólne opodatkowania, z powodów określonych w innych ustawach podatkowych. Ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych[19] stosuje się do opodatkowania przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej, które może również prowadzić rolnik mający na gruncie ustawy o podatku VAT status rolnika ryczałtowego. Właśnie w tym zakresie pojawi się zasadniczy problem, albowiem zgodnie z przepisami art. 24 ust. 4 tej ustawy do ustalenia dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej na zasadach ogólnych niezbędne jest prowadzenie ksiąg rachunkowych. Opcjonalnie można wybrać uproszczoną formę ustalenia dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej na podstawie norm szacunkowych. Za pierwszym sposobem rozliczenia często przemawiają względy ekonomiczne, a to jednak wprost koliduje ze statusem rolnika ryczałtowego w podatku VAT. Jakiej dokonać w tym przedmiocie interpretacji? Czy przyjąć, że sposób opodatkowania w tym zakresie jest opcjonalny? Rolnik nie ma obowiązku prowadzenia ksiąg, ma natomiast prawo wyboru, co nie wyczerpuje ustawowego obowiązku wynikającego z przepisów ustawy o podatku VAT. Czy należałoby przyjąć, że to zobowiązanie do prowadzania ksiąg rachunkowych

18 K. Sachs, VI Dyrektywa VAT, Warszawa 2003, s. 631.

19 Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych, (Dz.U. z 2012 r. Nr 36, poz. 361 z późn. zm.).

na podstawie odrębnych przepisów może również wynikać z ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

4. Zasady rozliczenia zryczałtowanego podatku VAT

Do zasad, jakie ustawodawca przyjął w zakresie rozliczania podatku VAT dla rolników ryczałtowych, należy wcześniej przytoczyć treści art. 115 ustawy o podatku VAT, w którym czytamy: „rolnikowi ryczałtowemu dokonującemu dostawy produktów rolnych dla podatnika podatku, który rozlicza ten podatek, przysługuje zryczałtowany zwrot podatku z tytułu nabywania niektórych środków produkcji dla rolnictwa opodatkowanych tym podatkiem. Kwota zryczałtowanego zwrotu podatku jest wypłacana rolnikowi ryczałtowemu przez nabywcę produktów rolnych". Z tego przepisu wprost wynika obowiązek rozliczenia podatku VAT przez nabywcę produktów rolnych, a następnie bezpośredni zwrot tego podatku do rolnika. Należy jednak pamiętać, że zwrot podatku jest determinowany statusem podatkowym nabywcy. Mowa jest wyłącznie o czynnym podatniku podatku VAT, co potwierdza dodatkowo przepis art. 116 ust. 1 tej ustawy. Szczególna procedura rozliczania zryczałtowanego podatku VAT zdejmuje wszelakie obowiązki z rolnika ryczałtowego i przenosi cały ciężar na nabywcę. Ustawodawca w art. 116 ust. 2 ustawy o podatku VAT enumeratywnie wymienia, co powinna zawierać faktura VAT RR wskazując na dane, takie jak:

1) imię i nazwisko lub nazwę albo nazwę skróconą dostawcy i nabywcy oraz ich adresy,
2) numer identyfikacji podatkowej lub numer PESEL dostawcy i nabywcy,
3) numer dowodu osobistego dostawcy lub innego dokumentu stwierdzającego jego tożsamość, datę wydania tego dokumentu i nazwę organu, który wydał dokument, jeżeli rolnik ryczałtowy dokonujący dostawy produktów rolnych jest osobą fizyczną,
4) datę dokonania nabycia oraz datę wystawienia i numer kolejny faktury,
5) nazwy nabytych produktów rolnych,
6) jednostkę miary i ilość nabytych produktów rolnych oraz oznaczenie (opis) klasy lub jakości tych produktów,
7) cenę jednostkową nabytego produktu rolnego bez kwoty zryczałtowanego zwrotu podatku,
8) wartość nabytych produktów rolnych bez kwoty zryczałtowanego zwrotu podatku,
9) stawkę zryczałtowanego zwrotu podatku,
10) kwotę zryczałtowanego zwrotu podatku od wartości nabytych produktów rolnych,

11) wartość nabytych produktów rolnych wraz z kwotą zryczałtowanego zwrotu podatku,
12) kwotę należności ogółem wraz z kwotą zryczałtowanego zwrotu podatku, wyrażoną cyfrowo i słownie,
13) czytelne podpisy osób uprawnionych do wystawienia i otrzymania faktury lub podpisy oraz imiona i nazwiska tych osób.

Nabywca jest zobowiązany do udokumentowania transakcji nabycia produktów rolnych poprzez wystawnie faktury VAT RR i przekazania jej oryginału do dostawcy. Również obowiązkiem nabywcy jest prawidłowe naliczenie zryczałtowanego podatku VAT w wysokości 7% kwoty należnej z tytułu dostawy produktów rolnych. Najważniejszym obowiązkiem nabywcy określonym w art. 116 ust. 6 pkt 2 i 3 tej ustawy jest zapłata należności za produkty rolne, obejmująca kwotę zryczałtowanego zwrotu podatku, która musi nastąpić na rachunek bankowy rolnika ryczałtowego nie później niż 14. dnia, licząc od dnia zakupu (z wyjątkiem przypadku, gdy rolnik zawarł umowę z nabywającym produkty rolne określającą dłuższy termin płatności); a w dokumencie stwierdzającym dokonanie zapłaty należności za produkty rolne będą podane numer i data wystawienia faktury potwierdzającej nabycie tych produktów albo na fakturze potwierdzającej zakup produktów rolnych będą podane dane identyfikacyjne dokumentu stwierdzającego dokonanie zapłaty. W tym wypadku za datę zapłaty uważa się datę wydania przez nabywcę dyspozycji bankowej przekazania środków finansowych na rachunek bankowy rolnika ryczałtowego pod warunkiem, że dyspozycja ta została ostatecznie zrealizowana. W przypadku dokonania zapłaty po upływie 14 dni od daty transakcji nabywca traci bezpowrotnie prawo rozliczenia tego podatku. Tylko spełnienie wszystkich warunków łącznie daje możliwość nabywającemu rozliczenie tej rekompensaty jako podatek naliczony w deklaracji VAT za okres rozliczeniowy, w którym dokonał zapłaty rolnikowi ryczałtowemu. Stworzony w ten sposób system odciąża rolników od wykonywania większości obowiązków administracyjnych związanych z podatkiem VAT, a jednocześnie zapewnia uzyskanie powszechności opodatkowania i neutralności podatku dla rolników prowadzących działalności gospodarczą w rozumieniu ustawy o podatku VAT.[20]

Rolnik ryczałtowy, jak już wcześniej wspomniano, ma niewiele obowiązków w procesie rozliczenia zryczałtowanego zwrotu podatku VAT. Jego obowiązki mają głównie charakter administracyjny i polegają na:

– przekazaniu nabywcy swoich danych personalnych umieszczonych na fakturze VAT RR,
– podpisaniu otrzymanej faktury VAT RR,

20 A. Bartosiewicz, R. Kubacki, VAT Komentarz, Warszawa 2011, s. 606.

- złożeniu nabywcy stosownego oświadczenia wg ustalonego w ustawie wzoru o statusie podatnika korzystającego ze zwolnienia,
- zawiadomieniu nabywcy towarów w ramach umów kontraktacyjnych lub umów o podobnym charakterze o zrzeczeniu się zwolnienia od VAT,
- posiadaniu rachunku bankowego,
- oraz przechowywaniu oryginałów faktur VAT RR i kopii oświadczeń o statusie rolnika ryczałtowego przez okres 5 lat licząc od końca roku, w którym zostały wystawione.

Przeciwwagą dla obowiązków rolnika ryczałtowego jest zdefiniowanie w art. 117 ustawy o podatku VAT zwolnienia od:

- wystawiania faktur,
- prowadzenia ewidencji dostaw i nabyć towarów i usług,
- składania w urzędzie skarbowym deklaracji podatkowej,
- dokonania zgłoszenia rejestracyjnego.

Z powyższej analizy wynika, że procedura rozliczenia z tytułu zwrotu zryczałtowanego podatku VAT jest skomplikowana. Za takim rozwiązaniem przemawiały co prawda problemy natury administracyjnej, które mogłyby powstać w związku z nałożeniem na rolników wszystkich obowiązków, jakim podlega podatnik rozliczający się z tytułu VAT na zasadach ogólnych.[21] Nie wzięto jednak pod uwagę faktu, że wszystkie ewentualne negatywne skutki bądź to obciążają nabywców produktów rolnych (np. skutki podatkowe błędnie wystawionych faktur VAT RR, brak prawa do odliczenia podatku VAT w przypadku niedotrzymania terminu zapłaty oraz konsekwencji błędnego oświadczenia złożonego przez rolnika o jego statusie), bądź dostawców – rolników ryczałtowych (np. skutki braku posiadania rachunku bankowego). Ta sytuacja powoduje, że nabywcy unikają zakupu produktów od rolników ryczałtowych, a rekompensata, która ma zapewnić rolnikowi ryczałtowemu zwrot podatku VAT z powodu braku możliwości bezpośredniego rozliczenia tego podatku w związku z dokonanymi zakupami stanie się iluzoryczna.

5. Rolnik jako czynny podatnik VAT

Każdy rolnik prowadzący działalność rolniczą w polskim systemie podatkowym z mocy prawa posiada status rolnika ryczałtowego korzystającego ze zwolnienia w podatku VAT. Zatem, aby zmienić swój status rolnik ryczałtowy musiał zrezygnować ze zwolnienia. W poprzednim stanie prawnym ta rezygnacja nie była łatwa i nie każdy rolnik mógł z takiej możliwości skorzystać. Warunki rezygnacji ze

21 K. Sachs, VI Dyrektywa VAT…, *op. cit.*, s. 629.

zwolnienia były określone w art. 43 ust. 3 (w brzmieniu ustawy z roku 2004) i wymagały od rolnika, aby:

- dokonał w poprzednim roku podatkowym dostawy produktów rolnych oraz świadczenia usług rolniczych o wartości przekraczającej 20 000 zł,
- dokonał zgłoszenia rejestracyjnego jako czynny podatnik podatku VAT,
- prowadził ewidencję sprzedaży za każdy dzień przez okres co najmniej trzech kolejnych miesięcy poprzedzających bezpośrednio miesiąc, od którego nastąpi rezygnacja ze zwolnienia.

Poprzednie uregulowania prawne ograniczały możliwość rezygnacji ze zwolnienia do rolników, którzy mieli określone przychody oraz do tych, którzy działali jak rolnicy ryczałtowi dłużej niż rok. Nie bez znaczenia był fakt obowiązku prowadzenia ewidencji przez ściśle ustalony okres i według określonych zasad. Te wymagania ustawowe były problematyczne zwłaszcza w sytuacji, gdy rolnik sprzedając swoje płody rolne nie dokonywał tego procesu cyklicznie przez trzy miesiące poprzedzające ten miesiąc, w którym następowała rezygnacja ze zwolnienia. Nieprecyzyjne określenie w ustawie o podatku VAT zasad prowadzenia ewidencji sprzedaży budziło wiele kontrowersji, przede wszystkim brak było podstaw do ustalenia, czy ta ewidencja miała być tożsama z prowadzeniem rejestru VAT sprzedaży, czy też można było prowadzić inną uproszczoną ewidencję.

Nowelizacja przepisów z dnia 28 marca 2011 roku[22] dostosowała polską ustawę o VAT do wymogów prawa wspólnotowego i zlikwidowała obowiązek prowadzenia ewidencji sprzedaży w okresie poprzedzającym rezygnację ze zwolnienia, jak również zniosła limit dotyczący wysokości sprzedaży za poprzedni rok. Od tego momentu rolnik może swobodnie zrezygnować ze statusu rolnika ryczałtowego i zarejestrować się zgodnie z art. 96 ustawy o podatku VAT jako czynny podatnik podatku VAT. Obecna procedura jest zgodna z regulacjami Dyrektywy 2006/112/WE, która przewiduje, że każdy rolnik ryczałtowy może (bez ograniczeń zarówno prawnych, jak i administracyjnych) wybrać zgodnie z warunkami określonymi w prawie krajowym opodatkowanie na zasadach ogólnych albo wedle uproszczonego schematu określonego w przepisach Dyrektywy 2006 (tzn. z zastosowaniem tzw. podmiotowego zwolnienia od podatku).[23]

Rodzi się kolejne pytanie, jakim podatnikiem jest rolnik po rezygnacji ze zwolnienia? Zgodnie z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o podatku VAT staje się podatnikiem wykonującym samodzielnie działalność gospodarczą (obejmującą w szczególności czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych) bez względu na cel lub rezul-

22 Ustawa z dnia 28 marca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 Nr 64, poz. 332).
23 A. Bartosiewicz, R. Kubacki, VAT. Komentarz…, *op. cit.*, s. 606-607.

tat takiej działalności. Jednak rezygnacja rolnika ze statusu rolnika ryczałtowego nie jest równoznaczna z uzyskaniem statusu czynnego podatnika podatku VAT. Bowiem każdy podatnik ma prawo skorzystać ze zwolnienia podmiotowego wskazanego w art. 113 ust. 1 ustawy o podatku VAT, które przewiduje zwolnienie się od podatku sprzedaży dokonywanej przez podatników, u których wartość sprzedaży nie przekroczyła łącznie w poprzednim roku podatkowym kwoty 150.000 zł. Dopiero rezygnacja rolnika (podczas procesu rejestracji) zarówno ze zwolnienia podmiotowo-przedmiotowego (czyli statusu rolnika ryczałtowego), jak i ze zwolnienia podmiotowego (podatnika zwolnionego) skutkuje uzyskaniem statusu czynnego podatnika podatku VAT.

Kto jest uprawniony do złożenia zgłoszenia rejestracyjnego w podatku VAT? Zgodnie z przepisami art. 15 ust. 4 tej ustawy zgłoszenia dokonuje osoba fizyczna prowadząca wyłącznie gospodarstwo rolne, leśne lub rybackie. Jednak problem pojawi się, gdy gospodarstwo rolne prowadzone jest przez więcej niż jedną osobę, np. małżeństwo mające ustawową wspólność majątkową. W przepisach nie zostało wskazane, które z małżonków może dokonać zgłoszenia rejestracyjnego. W art. 96 ust. 2 ustawy o podatku VAT określono, że w przypadku osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rolne, zgłoszenie rejestracyjne może być dokonane wyłącznie przez jedną z osób, na którą będą wystawiane faktury przy zakupie towarów i usług, i która będzie wystawiała faktury przy sprzedaży produktów rolnych. A zatem tylko zgodne oświadczenie małżonków o wyborze, która z osób dokona zgłoszenia rejestracyjnego, przesądza o fakcie uzyskania przez tę osobę statusu podatnika.[24] Problemy z rejestracją w podatku VAT nie występują w przypadku małżonków prowadzących gospodarstwa rolne i posiadających ustrój rozdzielności majątkowej. W tej sytuacji każdy ze współmałżonków jest traktowany jako niezależny podmiot i każdy z nich ma prawo dokonać zgłoszenia rejestracyjnego dla celów podatku VAT. Konsekwencją złożenia zgłoszenia rejestracyjnego w podatku VAT jest utrata statusu rolnika ryczałtowego, jednak nie jest to bezpowrotne. Zgodnie z art. 43 ust. 5 tej ustawy tacy podatnicy, którzy dobrowolnie zrezygnowali ze zwolnienia od podatku, mogą po upływie 3 lat od daty rezygnacji ze zwolnienia ponownie sko-

24 Problem dotyczący rejestracji jednej z osób jako podatnika w przypadku prowadzenia wspólnego gospodarstwa rolnego przez małżonków zasługuje na uwagę w kontekście zarówno prawa do odliczenia podatku VAT od zakupionych towarów, jak również nieprawidłowego funkcjonowania tego przepisu. Kwestia ta została poruszona w interpretacji indywidualnej Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach z dnia 8 lipca 2014, IBPP1/443-690/14/ES, w której to zarejestrowanym podatnikiem był jeden z małżonków, a faktury na nabycie środków trwałych były wystawione na drugiego z małżonków aplikującego o dofinasowanie. Z tak wystawionych faktur wg zasad nie można by odliczyć podatku VAT i to nie podlegało wątpliwości. Jednak to rozstrzygnięcie było interesujące w innym aspekcie. Mianowicie organ podatkowy wskazał, że nie widzi przeszkód, aby na fakturze obok danych Wnioskodawcy (zarejestrowanego dla potrzeb podatku od towarów i usług) i jego nr NIP jako nabywcy wpisane zostały również dane jego małżonki i jej numeru NIP. Faktura będzie zawierała dane podatnika, jak i dane niepodatnika. Zapytać należy, jaki jest cel dokonywania zgłoszenia rejestracyjnego zgodnie z zapisami ustawowymi? Trzeba się także zastanowić, czy nadal rejestrować jako podatnika osobę fizyczną, czy może dokonywać rejestracji w zakresie podatku VAT gospodarstwa rolnego jako tworu podatkowego traktowanego na równi ze spółką cywilną.

rzystać ze zwolnienia pod warunkiem pisemnego zawiadomienia naczelnika urzędu skarbowego przed początkiem miesiąca (kwartału) o zamiarze ponownego skorzystania ze zwolnienia. To zjawisko powrotu do zwolnienia na podstawie art. 43 ust. 3 jest dosyć częste, ponieważ działalność rolnicza obarczona jest dużym ryzykiem (zła koniunktura na rynku, nieurodzaj z powodu złej aury, skomplikowane przepisy podatkowe). Jednak tak jak decyzja o rejestracji jako czynny podatnik podatku VAT powinna być przemyślana (ze względu na obowiązki administracyjno-prawne związane z samodzielnym wystawianiem faktur, prowadzeniem rejestrów VAT, rozliczaniem i składaniem deklaracji VAT oraz odpowiedzialnością prawną za wszystkie błędy), tak również powrót do statusu rolnika ryczałtowego nie powinien być podejmowany pochopnie, ponieważ to również wiąże się z konsekwencjami zwłaszcza finansowymi w zakresie rozliczenia się z podatku VAT (przykładowe rozliczenie zakupu środków trwałych użytkowanych w działalności opodatkowanej i konsekwencje korekty w podatku VAT w przypadku użytkowania ich w działalności zwolnionej).

6. Podsumowanie

Formułując uwagi końcowe należy podkreślić, że objęcie obowiązkiem podatkowym rolników czyni zadość ogólnym zasadom przyjętym w państwie prawa co do powszechności opodatkowania wszystkich podmiotów wykonujących czynności faktyczne. Z analizy obowiązujących przepisów wynika, że zlikwidowane zostały jakiekolwiek przeszkody prawne, utrudniające rolnikowi ryczałtowemu swobodną rezygnację ze zwolnienia na rzecz statusu czynnego podatnika podatku VAT. Jednak należy przychylić się do poglądu doktryny stwierdzającego, że ustawa podatkowa jest trudna i niejasna, a ze względu na niekonsekwencję w definiowaniu pojęć często nadinterpretowywana. Najwięcej kontrowersji powstało w praktyce stosowania przepisów wokół problemu związanego z funkcjonowaniem rolnika jako rolnika ryczałtowego, jak również jako podatnika podatku VAT na zasadach ogólnych. Należy zatem postulować o znaczne uproszczenie przepisów podatkowych zwracając uwagę na jednoznaczne definiowanie uprawnień i obowiązków podatników oraz o spójność instytucji prawnych w zakresie całego systemu podatkowego.

THE LAW STATUS OF FARMER WITH REFERENCE TO VALUE ADDED TAX (VAT) ACT

Keywords: Agricultural law, VAT, agricultural taxation/taxes, tax regulation, tax exemption

The author presents the position of farmers with reference to the VAT act. As a final result of numerous changes to tax law introduced in Poland over the last 20 years, farmers gained the status of VAT taxpayers in the scope of their business activity held in agriculture. The article depicts the status and situation of VAT taxpayers and presents the tax law application in reference to agricultural business.

The article describes the common definitions used in regard to agricultural tax law: flat-rate farmer, farmer products, agricultural activity, agricultural farm, forestry farm, fishing farmhouse. Special attention has been given to flat-rate tax model for farmers and the rules of VAT taxation of farmers. The article denotes the major acts and changes in the law situation introduced by: VAT Act (2000), following amendment (included changes with connection to VI Directive od European Union Council). The most recent changes have been implemented by Directive of European Union Council no. 2006/11/WE (28th of November, 2006).

The purpose of the article is to present the farmers' tax situation with reference to tax law (VAT) and to point out the issues with application of tax law, particularly with the renouncement of tax exemption under the general rules.

Bibliografia:

A. Bartosiewicz, R. Kubacki, VAT. Komentarz, Warszawa 2011.

J. Bieluk, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011.

W. Doroszewski, Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 1969, http://sjp.pwn.pl/Doroszewski/rolnik;5490433.html

B. Jeżyńska, Opodatkowanie działalności rolniczej podatkiem od towarów i usług, „Zeszyty Instytutu Nauk Prawnych Państwowej Akademii Nauk" 2007, z. 1(171).

J. Kamiński,VAT Komentarz, Warszawa 2004.

K. Sachs, VI Dyrektywa VAT, Warszawa 2003.