

Środki prawne regionalizacji w ustawodawstwie rolnym

Regionalizacja jest w ostatnich kilku latach tematem licznych opracowań zarówno przedstawicieli nauk ekonomicznych¹, jak i różnych dyscyplin nauk prawnych². Także w doktrynie prawa rolnego pewne aspekty tego zagadnienia zostały już zauważone³.

Dostosowanie polskiego ustawodawstwa do *acquis communautaire*, do czego zobowiązaliśmy się poprzez ratyfikowanie Układu Europejskiego⁴, wiąże się z przyjęciem wielu nowych rozwiązań prawnych. Jednym z nich, również w prawie rolnym, wydaje się być uzależnienie zastosowania zróżnicowanych środków prawnych od warunków i potrzeb poszczególnych części terytorium kraju.⁵ Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie samej koncepcji i założeń regionalizacji, ewolucji proregionalnej polityki rolnej Unii Europejskiej, a także wskazanie instrumentów prawnych regionalizacji obowiązujących w polskim ustawodawstwie rolnym oraz przygotowywanych w ramach procesu dostosowawczego do prawa UE.

Zastanowienia wymagać będzie też kwestia, jakie jest stanowisko ustawodawcy w sprawie realizacji celów i priorytetów polityki regionalnej w stosunku do rolnictwa i obszarów wiejskich, na jakie obszary działań położony jest największy nacisk.

1. Pojęcie regionalizacji

Regionalizacja jest zjawiskiem trwale zakorzenionym we współczesnych państwach nie tylko europejskich, ale również amerykańskich⁶. Proces regionali-

1 M.in. I. Pietrzyk: *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2001 czy A. Mierosławska: *Wspieranie rozwoju regionalnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, z. 9, s. 3–11.

2 M.in. M. Kulesza: *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2000, z. 10, s. 3–21 czy A. Balcerowska: *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, z. 7–8, s. 47–67.

3 St. Prutis: *O problemach regionalnej polityki strukturalnej w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 2001, t. II, s. 148–167.

4 Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony, podpisany 16 grudnia 1991 r., wszedł w życie 1 lutego 1994 r., Dz.U. 1994, nr 11, poz. 38. (Dalej cyt. jako: „Układ Europejski”).

5 E. Tomkiewicz wskazuje, że problematyka szeroko rozumianego rozwoju regionalnego, dotąd nie będąca przedmiotem zainteresowania prawa rolnego, jest jednym z nowych zagadnień poszerzających tradycyjny zakres tej dziedziny prawa, tak: E. Tomkiewicz: *Tendencje rozwojowe współczesnego prawa rolnego*, „Studia Prawnicze” 2001, s. 38.

6 Zwłaszcza w Kanadzie i Meksyku, gdzie istnieją rozwinięte programy polityki regionalnej. Natomiast w USA trudno mówić o polityce regionalnej w europejskim znaczeniu. Szeroko na ten temat: T. G. Grosse: *Działania stanów na rzecz rozwoju gospodarczego USA*, „Samorząd Terytorialny” 2001, z. 10, s. 12–29.

zacji rozpoczął się w XIX w. i wiązał się z tworzeniem centrów gospodarczych i kulturalnych na prowincji, zazwyczaj w ośrodkach posiadających tradycje samodzielnego działania, przeciwstawiających się całkowitemu podporządkowaniu stolicy.⁷ Obecnie zagadnienie regionalizacji wiąże się z kwestią ustroju terytorialnego państwa, z podziałem administracyjnym najwyższego szczebla.

Regiony w poszczególnych państwach mają bardzo różne formy ustrojowe⁸ i przez to nie jest możliwe jednoznaczne określenie tego pojęcia⁹. Dlatego właśnie Parlament Europejski, mając na celu ujednoczenie terminów, uchwalił w 1988 r. w formie rezolucji „Wspólnotową Kartę Regionalizacji”¹⁰, która w art. 1 definiuje region jako: „obszar stanowiący wyraźną jednostkę geograficzną, występującą na najwyższym poziomie podziału terytorialnego kraju, której ludność wyróżnia się określonymi elementami, takimi jak: język, kultura, tradycje”. Definicja ta nie ma jednak charakteru wiążącego.

W polskiej doktrynie prawa administracyjnego podjęto także próbę definicji „regionu”. Zgodnie z nią regionem jest najwyższa jednostka organizacyjna terytorium państwa, bez względu na jego formę ustrojową (federacja, państwo unitarne), o relatywnie dużej powierzchni i dość znacznej liczbie ludności, stanowiąca obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego, w ramach której prowadzona jest stosowna do potrzeb i uwzględniająca jej specyfikę samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna przez powołane do tego instytucje terytorialne.¹¹

Regiony w wielu krajach wyodrębnione zostały historycznie, narodowościowo, kulturowo. Z przytoczonej powyżej definicji regionu wynika, że powinien on stanowić obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego. Taki też wymóg jednostkom zasadniczego podziału terytorialnego stawia ustawodawca polski w przepisie art. 15 ust. 2 Konstytucji RP¹². Reforma ustrojowa państwa z 1998 r. wprowadziła do podziału terytorialnego nowe województwo, które w sensie ustrojowym i terytorialnym jest regionem.¹³ Z punktu widzenia omawianego tematu, najważniejsze w przeprowadzonej reformie jest to, że dała ona podstawy do przygotowania infrastruktury

7 J. Szreniawski: Wstęp do prawa administracyjnego, Część ogólna, Lublin 1992, s. 88.

8 Tamże, s. 89 oraz A. Balcerowska: Regiony w europejskiej..., s. 47.

9 M. Kulesza wskazuje na zasadność budowy definicji regionu poprzez trzy konieczne cechy, wynikające z Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, składające się na to pojęcie. M. Kulesza: Rozwój regionalny..., s. 3. Por. też A. Balcerowska: Regiony w europejskiej..., s. 53–54. Autorka odwołuje się do ogólnej definicji regionu Rady Europy, jako wyodrębnionej jednostki podziału administracyjnego, znajdującej się najbliżej szczebla władzy centralnej.

10 Wspólnotowa Karta Regionalizacji z 18 listopada 1988 r., stanowiąca załącznik do rezolucji Parlamentu Europejskiego o polityce regionalnej Wspólnoty i o roli regionów. Szerzej na temat dokumentu zob. Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym, praca zb. pod kier. J. Rokity (w.): „Samorząd Terytorialny” 1997, z. 8–9, s. 8.

11 M. Elżanowski, M. Maciorek, P. Przybysz: Region jako instytucja prawnoustrojowa, PiP 1990, z. 8, s. 59.

12 Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 78, poz. 483.

13 Tak: B. Jaworska-Dębska (w.): Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, praca zb. pod red. M. Stahl, Warszawa 200, s. 222.

instytucjonalnej, umożliwiającej realizację polityki regionalnej według wzorców obowiązujących w Unii Europejskiej¹⁴.

Regiony w UE są klasyfikowane według różnych kryteriów. Są to: 1) kryterium geograficzne, gdzie wyróżnia się regiony centralne, przygraniczne, górskie; 2) kryterium rozwoju gospodarczego, które dzieli regiony na bogate i opóźnione w rozwoju; 3) kryterium sektora gospodarczego, które wyodrębnia regiony przemysłowe i rolnicze; 4) kryterium typu zagospodarowania, zgodnie z którym mówi się o regionach miejskich i rolniczych.

Ponadto, oprócz zasadniczego podziału na regiony (województwa), wyróżnia się też podregiony (np. grupy powiatów w ramach województwa) i megaregiony, łączące województwa o zbliżonych uwarunkowaniach. W Polsce, mając na uwadze strukturę agrarną, a także kondycję indywidualnych gospodarstw rolnych, wyróżnia się 3 megaregiony rolnicze¹⁵.

Polska jest obszarowo i gospodarczo mniej zróżnicowana niż kraje Wspólnoty Europejskiej. Jednakże i u nas występują regiony o relatywnie wysokim rozwoju gospodarki rolnej i poprawnej strukturze agrarnej, jak również regiony rolniczo zacofane, o strukturze wadliwej.¹⁶ Ta polaryzacja regionalna obszarów wiejskich powoduje, że w poszczególnych regionach kraju mamy odmienne modele rolnictwa, a co za tym idzie odmienne problemy rozwojowe.¹⁷ Do tego należałoby dodać zróżnicowane regionalnie warunki naturalne i walory środowiskowe. Niektóre z tych różnic, np. kulturowe czy obyczajowe, mogą mieć pozytywny wpływ na ogólny rozwój danego obszaru. Coraz bardziej cenione są przykładowo różnice w krajobrazie, jego walorach estetycznych i poznawczych. Natomiast odmiennie ukształtowany poziom rozwoju społeczno-gospodarczego naszego kraju, różniący dochody ludności, kształtuje sytuację demograficzną, wyznacza skalę bezrobocia, przez co decyduje o warunkach życia w regionie. To są dysproporcje regionalne, których ocena nie jest już pozytywna.¹⁸

14 Por. P Czechowski: *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 99.

15 I makroregion (południowy) obejmujący województwa: Podkarpackie, Małopolskie, Świętokrzyskie i Śląskie. Mimo dobrych gleb i relatywnie dobrego klimatu rolnictwo na tym terenie charakteryzuje się rozdrobnieniem, znacznym bezrobociem i brakiem możliwości zatrudnienia wiejskich nadwyżek siły roboczej. II makroregion (północno-zachodni), obejmuje województwa: Warmińsko-Mazurskie, Pomorskie, Zachodnio-Pomorskie, Lubuskie, Dolnośląskie i Opolskie. Rolnictwo makroregionu zorganizowane jest w wielkoobszarowych gospodarstwach rolnych, zazwyczaj w oparciu o ziemię po dawnych PPGR. Ludność wiejska w dużej części charakteryzuje się niskim poziomem wykształcenia, a bezrobocie na tym terenie jest znaczne. III makroregion (centralny) obejmuje województwa: Wielkopolskie, Kujawsko-Pomorskie, Mazowieckie, Podlaskie, Lubelskie i Łódzkie. Rolnictwo tego regionu jest stosunkowo najbardziej zrównoważone pod względem ekonomicznym, ekologicznym, demograficznym i społecznym, i będzie zapewne charakteryzować się względnie dużą zdolnością adaptacji do zmieniających się warunków gospodarowania. Zob.: *Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 1999 r., s. 113 oraz W. Michna: *Polityka regionalna w sferze obszarów wiejskich i rolnictwa*, Zeszyty Naukowe SGGW, Warszawa 1999, nr 37.

16 A. Lichorowicz: *Stowarzyszenie Polski z EWG a polskie ustawodawstwo rolne*, PiP 1992, z. 9, s. 55.

17 *Pakt dla rolnictwa i obszarów wiejskich*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 22 lipca 1999 r, s. 5.

18 J. Heller: *Regionalizacja obszarów wiejskich w Polsce*, Warszawa 2000, s. 5.

Dlatego też niezbędne jest uwzględnienie w polityce rolnej uwarunkowań regionalnych naszego kraju. Od tego zależeć też będzie dobór właściwych środków prawnych i ich przyszła skuteczność.

2. Polityka rozwoju regionalnego

2.1. Proces regionalizacji, we współczesnym znaczeniu, pojawił się w państwach europejskich po II wojnie światowej. Wcześniej istniały przykłady państw federalnych posiadających obszary autonomiczne; w innych zwalczano wszelkie przejawy samorządności lokalnej w trosce o zapewnienie centralizacji władzy państwowej. W okresie powojennym polityczny program regionalizacji pojawił się jako element modernizacji państwa.¹⁹ Obecnie obok regionalizmu w poszczególnych państwach członkowskich (gdzie także należy odróżnić politykę rozwojową poszczególnych regionów od polityki regionalnej państwa²⁰), regionalizm stał się także elementem polityki europejskiej.²¹ Trzeba w tym miejscu także odnotować, że wzrost znaczenia regionalizmu jest postrzegany jako przeciwstawianie się procesowi globalizacji.²²

Początkowo państwa członkowskie Wspólnot Europejskich charakteryzowały się wyrównanym poziomem rozwoju gospodarczego²³. Mimo to, już w preambule Traktatu Rzymskiego z 1957 r. o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej²⁴, jako jeden z celów wskazano zapewnienie harmonijnego rozwoju gospodarczego i społecznego, poprzez zmniejszanie różnic pomiędzy poszczególnymi regionami oraz usunięcie opóźnień w rozwoju regionów o mniej korzystnych warunkach. W samej treści Traktatu brak jednak było konkretnych instrumentów wspólnej polityki regionalnej. Wraz z rozszerzaniem się Wspólnot w latach siedemdziesiątych zaczęły uwidaczniać się różnice regionalne, wynikające ze specyficznych problemów regionalnych lub ze znacznie niższego poziomu rozwoju gospodarczo – społecznego. Pierwotnie wierzone, że wyrównanie tych dysproporcji zostanie osiągnięte jako efekt podejmowanych przez Wspólnoty reform gospodarczych.

Wspólna polityka regionalna powstała jako odpowiedź na pogłębiające się różnice regionalne i koncentrowała się na pomocy regionom najuboższym w celu

19 K. Szczerski: Z zagadnień regionalizacji Unii Europejskiej, „Samorząd Terytorialny” 2001, z. 10, s. 3.

20 A. Woś: Strategiczne problemy rozwoju rolnictwa (w:) Rolnictwo i wieś europejska, praca zb. pod red. Z.T. Wierzbickiego i A. Kalety: Toruń–Warszawa 1998, s. 110.

21 Szeroko na temat europejskiej polityki regionalnej oraz różnic między polityką prowadzoną na szczeblu narodowym i europejskim piszą W. Molle, R. Cappellin: Regional Impact of Community Policies in Europe, Avebury 1988, s. 9–13.

22 Z drugiej strony jednak I. Pietrzyk zauważa, że rewolucja technologiczna i globalizacja spowodowały zmniejszenie roli regionu jako optymalnej skali do rozwiązywania problemów, por. I. Pietrzyk: Polityka regionalna..., s. 212.

23 A. Maciaszczyk: Polityka regionalna i fundusze strukturalne Unii Europejskiej (w:) Wybrane problemy integracji europejskiej, praca zb. pod red. M.C. Błaszczak, J. Świerkockiego, Łódź 2001, s. 91.

24 W wersji ujednoliconej OJ C 340, 10 listopada 1997 r., p. 173–308.

zwiększenia ich potencjału gospodarczego i pozycji konkurencyjnej na wspólnym rynku²⁵. Podstawą do opracowania tej polityki stał się raport przygotowany w 1973 r. przez G. Thomsona²⁶; podkreślono w nim problemy zróżnicowania regionalnego, ich przyszłe konsekwencje dla Wspólnoty oraz wskazano na konieczność włączenia polityki regionalnej do polityki EWG. W 1975 r. utworzono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego²⁷, którego zadaniem stało się wspomaganie rozwoju strukturalnego regionów. Od tego czasu polityka regionalna była kilkakrotnie reformowana, m.in. w 1988 r., na co wpłynęło przyjęcie do Wspólnoty krajów o dużych problemach regionalnych (Grecji, Hiszpanii). Reforma ta przyczyniła się do zwiększenia kompetencji Wspólnoty w formułowaniu i prowadzeniu wspólnej polityki regionalnej. Następnie w Traktacie z Maastricht²⁸ określono spójność gospodarczo-społeczną jako jeden z najważniejszych celów UE. Wiązało się to z powołaniem Komitetu Regionów i Funduszu Spójności, który stał się istotnym instrumentem finansowym dla najbardziej potrzebujących krajów członkowskich.

Od latach osiemdziesiątych, w związku z restrukturyzacją gospodarczą wielu państw, reformami administracyjnymi oraz z postępującą integracją europejską, proces regionalizacji nabrał dynamiki.²⁹ Wyrazem tego było wprowadzenie w 1986 r.³⁰ do treści Traktatu Rzymskiego przepisu art. 130a (obecnie art. 158), w którym wskazano na potrzebę osiągnięcia spójności ekonomicznej i społecznej oraz zlikwidowania dysproporcji w poziomie rozwoju regionów. Od tego momentu spójność stała się fundamentalnym celem i *conditio sine quo non* europejskiej integracji.³¹ Ponadto od momentu rozszerzenia w Traktacie Amsterdamskim z 1997 r., katalogu celów Unii o zapewnienie trwałości rozwoju (*sustainable development*), usuwanie przejawów dysproporcji rozwojowych stało się jedną z najważniejszych przesłanek jego osiągnięcia.³² Podkreślono to także w dokumencie przyjętym w Goeteborgu w 2001 r. *Strategia Unii Europejskiej w dziedzinie*

25 A. Maciaszczyk: *Polityka regionalna...*, s. 91–93.

26 Report on the Regional Problems in the Enlarged Community. Por. H. Clout: *Regional variations in European Community*, Cambridge 1986, s. 13–14 oraz *Regional Convergence in the European Union. Facts, prospects and policies*, red. J. R. Cuadrado-Roura, M. Parellada, Berlin 2002, s. 6.

27 Rozporządzenie Rady z 18 marca 1975 r. o utworzeniu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, OJ L 724/75 z 21 marca 1975 r. Obecnie obowiązującym aktem prawnym jest rozporządzenie nr 1783/99 z 12 lipca 1999 r. o Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego, OJ L 213, z 13 sierpnia 1999 r.

28 Art. 2 (dawny B) Traktatu z 7 lutego 1992 r. o Unii Europejskiej. Tekst Traktatu (w:) *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty*, red. W. Czapliński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska, Warszawa 1996, s. 127 i n.

29 K. Szczerski: *Z zagadnień regionalizacji...*, s. 9. Niedobór środków finansowych na politykę regionalną przez pierwsze kilkanaście lat jej istnienia, brak koordynacji polityki na szczeblu Wspólnoty oraz niejasne i niesprecyzowane cele powodowały brak spójności podejmowanych działań. Dopiero od lat osiemdziesiątych zauważyć można wyraźny wzrost znaczenia wymiaru regionalnego w polityce europejskiej. Por. M. Zieliński: *Funkcje Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (w:) Polska a Unia Europejska w przededniu Maastricht II*, praca zb. pod red. C. Mika, Toruń 1996, s. 93 i n.

30 Jednolity Akt Europejski z 18 lutego 1986 r., podpisany w Luksemburgu i Hadze, wszedł w życie 1 lipca 1987 r.

31 I.P. Thomas, *Regional policy, Convergence and subsidiarity in the European Community*, „Kiel Working Papers” No 737, April 1996, s. 2.

32 M. Ciepielewska: *Wewnętrzna spójność UE i jej wspólna polityka strukturalna w ujęciu Agendy 2000*, „Wspólnoty Europejskie” 1997, z. 11, s. 27.

zrównoważonego rozwoju³³. Wśród najważniejszych długoterminowych problemów, do których odnosi się Strategia, wymieniono poszerzenie Unii o kraje kandydackie, co spotęguje konieczność zapewnienia spójności i zmniejszenie różnic regionalnych.

Sam proces integracji europejskiej wpływa bardzo korzystnie na przyspieszenie rozwoju regionalnego państw członkowskich. Podkreśla się skutki polityczne, wynikających z deklarowanych w dokumentach wspólnotowych wartości publicznych (zwłaszcza zasadę subsydiarności), wskazuje się także na skutki gospodarcze. Wpływ, jaki wywiera na poszczególne regiony europejski Wspólny Rynek oraz polityka ekonomicznego wsparcia najsłabszych rozwojowo obszarów są wynikiem zastosowania szeregu instrumentów, m.in. transferów finansowych w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.³⁴ A to wiąże się z ogromnymi kosztami³⁵. Dlatego też, w 1997 r. Komisja Europejska w dokumencie *Agenda 2000*³⁶, mając na uwadze perspektywę dalszego rozszerzenia UE oraz w celu zwiększenia efektywności wydatkowania środków pochodzących z funduszy strukturalnych, zauważyła konieczność przeprowadzenia głębokiej reformy polityki regionalnej. Na szczycie Rady Europy w marcu 1999 r. przyjęto jednak rozwiązanie kompromisowe w sprawie reformy finansów, polityki rolnej oraz polityki gospodarczej. Określone zostały również nowe zasady wspólnej polityki regionalnej, ale regiony korzystające dotąd z pomocy wynegocjowały do 2006 r. wsparcie na dotychczasowym poziomie.³⁷ Nadal głównym celem polityki regionalnej jest homogenizacja całego obszaru UE, doprowadzenie do spójności ekonomicznej, społecznej i przestrzennej.³⁸ Jednak cel priorytetowy polityki regionalnej – rozwój regionów opóźnionych – jest od 2000 r. na mocy przepisu art. 1 rozporządzenia 1260/99³⁹, dookreślony już tylko przez dwa cele szczegółowe: restrukturyzację gospodarczą i społeczną regionów (m.in. wspieranie terenów o znacznych trudnościach strukturalnych) oraz rozwój zasobów ludzkich (działania na rzecz edukacji, przygotowania zawodowego).

Jednakże nadal działania na rzecz obszarów wiejskich są najistotniejszym elementem polityki w regionach, których rozwój jest opóźniony. Podkreślono to

33 European Union Strategy for Sustainable Development, dokument przyjęty przez Radę Europejską podczas Szczytu w Goeteborgu w czerwcu 2001 r.

34 K. Szczerski, *Z zagadnień regionalizacji...*, s. 9 i wskazana tam literatura.

35 W latach 1994–1999 Europejski Fundusz rozwoju regionalnego rozdysponował 141,5 bln ECU, według cen na 1992 r. Zakładano rytmiczny wzrost nakładów na pomoc regionalną – od 13,2 bln w roku 1994 po 19,3 bln ECU w roku 1999 r. Zob.: K. Sobczak, *Konkurencyjność regionów, „Samorząd Terytorialny” 2000*, z. 4, s. 60.

36 Dokument *Agenda 2000*, European Commision, Supplement 5/97, Brussels 1997.

37 Podkreślając doniosłe znaczenie ekonomicznej i socjalnej spójności, Rada przyznała 195 bln euro w latach 2000–2006 dla funduszy strukturalnych i 18 bln euro na Fundusz Spójności, por. E. Tomkiewicz, *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej od modelu produkcyjnego do modelu limitowania produkcji rolnej, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999*, z. 2, s. 57 oraz I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 139.

38 A. Mierosławska, *Wspieranie rozwoju...*, s. 3 oraz K. Szczerski, *Z zagadnień regionalizacji...*, s. 6.

39 Rozporządzenie Rady nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych, OJ L 161 z 26 czerwca 1999 r.

poprzez nowelizację w 1997 r. przepisu art. 158 Traktatu Rzymskiego (dawny art. 130a), w którym wskazano: „w celu wspierania swojego wszechstronnego, harmonijnego rozwoju, Wspólnota rozwija i kontynuuje działania prowadzące do wzmacniania swojej spójności ekonomicznej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomie rozwoju regionów oraz zacofania niektórych regionów i wysp, łącznie z obszarami wiejskimi”. Rozwinięciem tej normy są m.in. przepisy dwu rozporządzeń Rady: nr 1257/99 w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF)⁴⁰ i nr 1260/1999 wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych.

Przepisy pierwszego z wymienionych aktów ustaliły ramy wsparcia Wspólnoty dla działań na rzecz zrównoważonego rozwoju wsi z uwzględnieniem dwu wskazanych zasad: 1) włączenia w działania promujące rozwój i dostosowanie strukturalne regionów, które są słabiej rozwinięte oraz 2) towarzyszenie działaniom wspierającym ekonomiczną i społeczną konwersję obszarów stojących w obliczu trudności strukturalnych. Przepis art. 1 ust 2 rozporządzenia stanowi swoisty łącznik między instrumentami obu polityk Wspólnoty. Działania na rzecz rozwoju wsi mają towarzyszyć innym instrumentom wspólnej polityki rolnej oraz je uzupełnić, a przez to mieć udział w osiąganiu celów zapisanych w art. 33 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dawny art. 39).

Reasumując: należy stwierdzić, że przyjęte rozwiązania w ustawodawstwie europejskim są wyrazem konsolidacji obydwu obszarów działań polityki europejskiej oraz uznania obszarów wiejskich i rolnictwa jako części szczególnej tożsamości gospodarczo–społecznej i kulturowej Wspólnoty, która wymaga swoistych form wsparcia.

2.2. W naukach ekonomicznych⁴¹ podkreśla się, że rozwój społeczno–gospodarczy z istoty swej jest nierównomierny. We wszystkich krajach, nawet bogatych, istnieją regiony opóźnione w rozwoju. Zacofanie samo w sobie ma charakter względny. Nawet wtedy, gdy w skali kraju następuje szybki rozwój, istnieją obszary, które rozwijają się wolniej. Obszary uznane za zacofane oferować mogą jednak inne cenione dobra rynkowe: niezdegradowane środowisko do produkcji żywności, walory krajobrazowe, atrakcyjne tereny dla sportu i rekreacji. Dlatego też polityka regionalna, jeśli ma być skuteczna, musi uwzględnić podstawy specjalizacji poszczególnych regionów. W krajach członkowskich Unii Europejskiej polityka regionalna nie jest jednolita, a przeciwnie – zauważyć można silne teryto-

40 Rozporządzenie Rady nr 1257/99 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF), zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, OJ L 160 z 26 czerwca 1999 r.

41 A. Woś: *Strategiczne problemy...*, s. 109.

rialne uwarunkowania. Polityka ta uwzględniła stopień opóźnienia, a także specyfikę gospodarczą tych regionów, dobierając takie rozwiązania prawne i ekonomiczne, które wyrównywałyby różnice gospodarcze między zacofanymi a rozwiniętymi gospodarczo terenami rolnymi⁴².

W Polsce polityka rozwoju regionalnego jest integralnym elementem polityki strukturalnej państwa. Oznacza to, że cele i kierunki działań polityki regionalnej zostały określone w ścisłym związku z celami i priorytetami projektowanej oraz realizowanej polityki społeczno-gospodarczej, która uwzględnić musi polskie uwarunkowania.

Już na początku lat dziewięćdziesiątych, w przepisie art. 86 Układu Europejskiego, Polska podjęła zobowiązanie do zacieśniania współpracy w zakresie rozwoju regionalnego oraz do podjęcia środków m.in. do udzielania pomocy technicznej, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju obszarów słabo rozwiniętych.

Wyrazem tej koncepcji w ustawodawstwie polskim są rozwiązania prawne przyjęte w ustawie z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego⁴³, przez które rozumie się (na podstawie art. 2 ust. 1 pkt. 1 ustawy) terytorialnie ukierunkowany zespół działań na rzecz trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego i ochrony środowiska regionu. Celem tej regulacji jest m.in. rozwój poszczególnych obszarów kraju, poprawa jakości i warunków życia mieszkańców, jak również wyrównanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych obszarów, zmniejszenie zacofania obszarów słabo rozwiniętych i mających najmniej korzystne warunki rozwoju (art. 3 ust. 2). Wspieranie rozwoju regionalnego jest wykonywane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, czyli poprzez proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi i trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, a także z uwzględnieniem wymogów ochrony dziedzictwa kulturowego. Te założenia będą odnosić się zwłaszcza do obszarów wiejskich, na których w sposób zrównoważony należy umożliwić prowadzenie efektywnej produkcji rolnej, podejmować działania w zakresie poprawy infrastruktury i rozwoju tych obszarów, ale z poszanowaniem środowiska przyrodniczego, walorów krajobrazu naturalnego i kulturowego.

Wspieranie rozwoju regionalnego, jak przewiduje przepis art. 3 ust. 1 ustawy, jest wykonywane na podstawie dokumentu diagnostyczno-programowego, określającego całość problemów polityki rozwoju regionalnego naszego państwa jakim jest „Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego.”⁴⁴ W dokumencie tym, opraco-

42 Tamże, s. 109.

43 Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz.U. Nr 48, poz. 550 z późn. zm.

44 O Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego pisze St. Prutis: O problemach regionalnej..., s. 148 i n.

wanym na lata 2001–2006⁴⁵ podkreślono, że założenia polityki rozwoju regionalnego w Polsce, muszą uwzględniać cele polityki strukturalnej określone w traktatach europejskich oraz regulacjach funduszy strukturalnych na lata 2000–2006. Ponadto wskazano, że tereny wiejskie są jednym z priorytetowych obszarów działań, a ich rozwój traktowany jest jako najistotniejszy dla właściwego rozwoju kraju.

Należy więc skonstatować, że polska polityka rozwoju regionalnego słusznie – od samego początku – uwzględnia przemiany struktury agrarnej w ujęciu regionalnym. Jednakże, jak podkreślono w doktrynie⁴⁶, dogłębna analiza rządowych programów wskazuje na ich niejednolity charakter. Połączenie tak wielu założeń rozwoju regionalnego, obszarów wiejskich, rozwoju strukturalnego i interwencji rynkowych wymagać będzie precyzyjnego i spójnego przełożenia tych zamierzeń na regulacje prawne.

3. Regionalizacja jako element Wspólnotowej Polityki Rolnej

Zasada regionalizacji oddziaływania w europejskim ustawodawstwie rolnym, jak wskazał A. Lichorowicz, oznacza odstępianie od stosowania na terenie całej Unii jednakowych, generalnych rozwiązań, zastępując je instrumentami prawnymi o węższym pod względem terytorialnym zakresie oddziaływania, lecz za to skuteczniejszymi, w większym stopniu uwzględniającymi specyfikę rolną terenów, na które mają oddziaływać.⁴⁷

Jak zostało powyżej odnotowane już w Traktacie Rzymskim znaleźć możemy postanowienia będące przejawem regionalizmu. Obok wspomnianego już art. 158 również w przepisach wskazujących cele wspólnotowej polityki rolnej (art. 33 ust. 2a Traktatu) podkreślono, że przy ustalaniu środków służących jej realizacji uwzględnia się „szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz różnic strukturalnych i przyrodniczych pomiędzy poszczególnymi regionami rolniczymi”. Podobnie możliwość wprowadzenia regionalnego oddziaływania znaleźć możemy w przepisie art. 36 Traktatu.

Jednak poza tymi ogólnymi sformułowaniami brak było, w początkowym okresie, instrumentów realizujących założenia regionalnego oddziaływania, podobnie jak nie znajdujemy w treści Traktatu rozwiązań problemów struktur agrarnych. Jednakże już w jednym z pierwszych istotnych dokumentów, poświęconych zagadnieniom polityki strukturalnej w rolnictwie, jakim był plan Mans-

45 Załącznik do uchwały RM z 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001–2006, MP, Nr 43, poz. 851.

46 P. Czechowski: *Proces dostosowania...*, s. 113–114.

47 A. Lichorowicz: *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 228.

holta z 1968 r., wprowadzono zasadę regionalizacji polityki strukturalnej. Warunkiem zakładanych w tym dokumencie rozwiązań było stworzenie dużej liczby miejsc pracy, zwłaszcza poza rolnictwem. Dlatego też Mansholt proponował wydzielenie w państwach Wspólnoty 3 typów regionów: przemysłowych, półrolniczych i regionów o zasadniczej przewadze rolnictwa. Polityka socjalno-demograficzna oraz pomoc Wspólnoty przy tworzeniu miejsc pracy w każdym z tych regionów powinny być odmienne.⁴⁸

W 1972 r. do ustawodawstwa wspólnotowego wprowadzono trzy dyrektywy⁴⁹, dające początek prawnego oddziaływania na struktury rolne. Sama problematyka struktur agrarnych w znaczeniu europejskim ujmowana jest szeroko i obok podstawowej kwestii modernizacji gospodarstw rolnych obejmuje ona także zagadnienia związane z procesami demograficznymi oraz wspomaganie gospodarstw położonych w trudnych warunkach naturalnych, w powiązaniu z ochroną środowiska i zachowaniem krajobrazu wiejskiego.⁵⁰ Wymienione dyrektywy, wprowadzając założenia reformy strukturalnej, przewidywały ogólne rozwiązania dla całego obszaru Wspólnoty. Dopiero po kilku latach zwrócono uwagę na konieczność pomocy dla modernizujących się gospodarstw w regionach o trudnych warunkach do prowadzenia produkcji rolnej. Taki zestaw zróżnicowanych instrumentów wprowadziła dyrektywa Rady nr 268 z 1975 r.⁵¹

Niewątpliwą zasługą tej europejskiej regulacji było wprowadzenie pojęć i zasad, które do dziś (z niewielkimi modyfikacjami) funkcjonują w ustawodawstwie europejskim. Aktualnie obowiązującym aktem prawnym w tym zakresie jest rozporządzenie 1257/1999. Szczególnym reżimem pomocy prawnej objęte są obszary o mniej korzystnych warunkach gospodarowania. Pod tym pojęciem ustawodawca europejski wyróżnia tereny górskie, które charakteryzują się znacznymi ograniczeniami możliwości użytkowania ziemi z powodów klimatycznych, wysokości i zbyt stromego nachylenia terenu, które uniemożliwia wykorzystanie zwyczajnych maszyn lub wymaga drogiego specjalistycznego sprzętu (art. 18 ust 1 rozporządzenia 1257/99). Drugą i trzecią wyszczególnioną grupą są obszary o mniej korzystnych warunkach, których istnienie grozi zaprzestaniem użytkowania ziemi i które wymagają ochrony krajobrazu, a spełniają warunki wskazane w przepisie art. 19 (np. mała produktywność środowiska, niska populacja), oraz tereny o specyficznych utrudnieniach, na których działalność rolnicza powinna być konty-

48 Tamże, s. 31.

49 Dyrektywa Rady EWG nr 159/72, 160/72 i 161/72 z 17 kwietnia 1972 r., OJ L 96 z 23 kwietnia 1972 r.

50 Por. A. Lichorowicz: Harmonizowanie polskiego ustawodawstwa strukturalnego rolnictwie z ustawodawstwem Unii Europejskiej (na przykładzie prawnego pojęcia gospodarstwa rolnego), PIP 1996, z. 4–5, s. 132. oraz E. Kremer: Polityka struktur rolnych w ustawodawstwie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, „Rejent” 1993, s. 33–34.

51 Dyrektywa Rady nr 268/75 z 28 kwietnia 1975 r. o rolnictwie na terenach górskich i innych regionach o mniej korzystnych warunkach, OJ L 128 z 19 maja 1975 r.

nuowana w celu ochrony środowiska, stanu krajobrazu, zachowania potencjału turystycznego lub ochrony wybrzeża.⁵²

Wprowadzona regulacja realizuje kilka różnorodnych, ale powiązanych ze sobą celów: 1) zapewnienie właściwego dochodu prowadzącym gospodarstwa na tych terenach, 2) przeciwdziałanie zjawisku depopulacji obszarów, spowodowanemu migracjami młodzieży i starzeniem się ludności wiejskiej oraz 3) zapewnienie ochrony środowiska (m.in. przeciwdziałanie erozji gleb) i walorów krajobrazowych terenów wiejskich.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zarówno przepisy dyrektywy z 1975 r., jak obecnie obowiązującego rozporządzenia 1257/99 charakteryzuje ściśle powiązanie z ogólnymi zasadami wsparcia dla modernizujących się gospodarstw w ramach unijnej pomocy strukturalnej.⁵³ Gospodarstwa na tych terenach także objęte są reżimem prawnym wsparcia działań dla poprawy struktur rolniczych, ale często ze względu na szczególne utrudnienia, bardzo wysokie koszty produkcji bądź brak warunków strukturalnych nie jest możliwe zapewnienie odpowiedniego poziomu osiąganego dochodu lub spełnienie innych stawianych wymagań. Pomoc dla tych gospodarstw stanowiła więc i stanowi wyjątek od ogólnie przyjętych zasad pomocy strukturalnej.

Warto też wskazać, że gospodarstwom, które mogły skorzystać ze wsparcia, stawiano określone warunki. Dyrektywa 268/75 (art. 3 ust. 2) uzależniała pomoc od istnienia (lub projektowania w programach udogodnień publicznych) na danym obszarze odpowiedniej infrastruktury: dróg dojazdowych do gospodarstw, elektryczności, a na terenach turystycznych i rekreacyjnych – systemu usuwania ścieków. Obecnie rozporządzenie 1257/99 wymaga od samych gospodarstw spełnienia minimalnych standardów dotyczących środowiska i higieny, wykazania – rentowności, a od rolników – posiadania kwalifikacji zawodowych (art. 5).

Instrumentami mającymi wpływać na zmniejszenie regionalnych dysproporcji były głównie środki o charakterze finansowym, mające na celu wyrównanie różnic w poziomie dochodu gospodarstw na tych terenach. Obecnie, na zasadach ogólnych, dotacjami obejmuje się inwestycje strukturalne służące poprawie struktur w gospodarstwach rolnych, ale zmierzające do zmniejszenia kosztów produkcji, poprawy efektywnej organizacji pracy, poprawy jakości oraz ochrony środowiska, warunków higienicznych i promowania zróżnicowania działalności rolnej. Ponadto z pomocy mogą skorzystać młodzi rolnicy, rolnicy przechodzący na wcześniejsze emerytury oraz działania na rzecz zalesiania gruntów. Rolnicy na obszarach o mniej korzystnych warunkach mogą skorzystać z dodatków wyrów-

52 Na mocy rozporządzenia Rady nr 2081/93 z 20 lipca 1993 r. OJ L 193 z 31 lipca 1993 r. pojęcia te określono zbiorczym terminem „regionu opóźnionego w rozwoju”.

53 W latach siedemdziesiątych była to dyrektywa 160/72, a obecnie m.in. przepisy rozporządzenia Rady nr 1260/99.

nawczych, przyznawanych na każdy hektar użytkowany rolniczo pod warunkiem stosowania zasad właściwej praktyki rolniczej zgodnie z potrzebą ochrony środowiska i utrzymania krajobrazu wiejskiego. Szczególnie podkreśla się prowadzenie zrównoważonego rolnictwa (art. 14 rozp. 1257/99). Warto także wskazać, że wysokość dodatku jest zróżnicowana i zależy m.in. od sytuacji i celów rozwoju regionu, stopnia utrudnień czy indywidualnych potrzeb środowiskowych. Innym środkiem finansowym są płatności dla zrekompensowania poniesionych kosztów lub utraconych korzyści dla rolników, którzy ponoszą koszty lub doznają ograniczeń ze względu na konieczność przestrzegania wspólnotowych zasad ochrony środowiska (art. 16).

Reasumując wskazać należy na aspekt środowiskowy niniejszej regulacji. Jak podkreślał A. Lichorowicz⁵⁴ już w latach siedemdziesiątych zadaniem stawianym przez ustawodawstwo europejskie była restytucja rolniczego charakteru regionów górskich, ale nie jako cel sam w sobie. Ochrona działalności rolniczej traktowana była jako środek zapewnienia tam minimum ochrony środowiska, a stosowane zabiegi nie były środkiem zapewnienia produktywności rolnej, lecz środkiem zapobiegającym erozji i degradacji środowiska tych obszarów. Dziś wskazuje się jeszcze na rozwój kulturalny, jakość środowiska antropogenicznego, jakościowy i kulturowy wymiar życia, a także rozwój turystyki, przyczyniający się do gospodarczego i społecznego wzrostu atrakcyjności regionów, o ile zachęca to do tworzenia i rozwoju zrównoważonego zatrudnienia i zasobów ludzkich, rozwija potencjał lokalny na obszarach wiejskich.⁵⁵

Kolejna, planowana reforma Wspólnotowej Polityki Rolnej po 2006 r., zgodnie z raportem A. Buckwella⁵⁶, zakłada zmianę podejścia do rolnictwa z ujęcia sektorowego na terytorialne. Oddziaływanie na rolnictwo ma stanowić tylko jeden z elementów szerokiej strategii rozwoju regionalnego, który ma obejmować wieś i obszary wiejskie – z uwzględnieniem funkcji socjalnej oraz wpływu na środowisko.

4. Przejawy regionalizacji w polskim ustawodawstwie rolnym

Już przed kilku laty w doktrynie⁵⁷ wyrażony został pogląd, że zasada regionalizacji, tak powszechnie stosowana w europejskim ustawodawstwie strukturalnym, może okazać się także w warunkach polskich bardzo cenna i skuteczna. Zważyw-

54 A. Lichorowicz: *Problematyka struktur...*, s. 110.

55 Z preambuły rozporządzenia 1260/99.

56 Raport „Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe” sporządzony w kwietniu 1997 r. przez grupę ekspertów pod przewodnictwem A. Buckwella, przyjęty przez Komisję Europejską w 1997 r. Źródło: <http://europa.eu.int.htm> z 2 września 2002 r. Szerzej na temat pisze A. Lichorowicz: Stan i perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej oraz ich wpływ na charakter i podstawowe kierunki ewolucji norm polskiego prawa rolnego w przededniu wstąpienia do Unii Europejskiej, referat na konferencji „Stan obecny i perspektywy rozwoju prawa europejskiego”, Łódź czerwiec 2002.

57 A. Lichorowicz: *Problematyka struktur...*, s. 288.

szy na fakt, że ostatnie lata przyniosły znaczną polaryzację polskiego rolnictwa, jego szybki rozwój w jednych regionach kraju i daleko posuniętą recesję w innych, także dziś ustawodawca polski staje przed koniecznością regionalizacji form oddziaływania na rolnictwo.

W tym miejscu należałoby zauważyć, że terytorialne zróżnicowanie form oddziaływania nie jest rozwiązaniem nowym w ustawodawstwie polskim. Już w aktach międzywojennych znajdujemy regulacje, w których spotykamy regionalne zróżnicowanie. Zarówno reforma rolna z 1920 r.⁵⁸, jak i z 1925 r.⁵⁹ wprowadzały na niektórych terenach znacznie wyższe normy obszarowe gospodarstw, których nadwyżki podlegały wykupowi i inne normy dla nowotworzonych gospodarstw⁶⁰. To zróżnicowanie miało na celu, jak należałoby przypuszczać, nie tylko dostosowanie zasad reformy do ówczesnej struktury agrarnej, ale realizować też określone cele polityczne. Podobnie reforma rolna z 1944 r.⁶¹ przewidywała łagodniejsze zasady przejmowania gospodarstw na cele reformy na terenach Ziemi Odzyskanych.⁶² Także tutaj przemawiały za tym cele polityczne.

W 1960 r. Sąd Najwyższy w wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawach o dział spadku obejmujący nieruchomości rolną⁶³ wprowadził przy podziale nieruchomości normy minimalne, wynoszące od 3 do 8 ha w zależności od województwa. Podobnie zróżnicowane normy przy podziale nieruchomości zostały utrzymane w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy z 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych⁶⁴, a podstawowe rozwiązania znalazły się w przepisach kodeksu cywilnego z 1964 r. i aktach wykonawczych.⁶⁵ Regulacja ta starała się dostosować rozwiązania prawne do struktury agrarnej gospodarstw w danym regionie, a celem jej wprowadzenia była jak najlepsza ochrona produktywności gruntów rolnych, ze względu na potrzebę zwiększenia produkcji żywności.

58 Ustawa z 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej, Dz.U. Nr 70, poz. 462.

59 Ustawa z 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej, Dz.U. Nr. 1, poz. 1 z późn. zm.

60 Reforma z 1920 r. przewidywała wykup nadwyżek gospodarstw obejmujących 180 ha, gdy na terenie byłego zaboru pruskiego i na ziemiach zabużańskich – ponad 400 ha. Podobnie reforma z 1925 r. przewidywała wykup nadwyżek gospodarstw powyżej 60 ha w okręgach przemysłowych i podmiejskich, 180 ha na pozostałym obszarze państwa, 300 ha w województwach wschodnich, a w stosunku do majątków uprzemysłowionych powyżej 700 ha. Utworzone gospodarstwa nie mogły przekroczyć 20 ha, a w województwach wschodnich 35 ha.

61 Dekret z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. Nr 4, poz. 17.

62 Przejmowano gospodarstwa o powierzchni ponad 100 ha pow. ogólnej na terenach woj. poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, a na mocy dekretu z 13 listopada 1945 r. na terenie całych ziem odzyskanych.

63 Sąd Najwyższy w uchwale z 27 lutego 1960 r., MP Nr 26, poz. 128.

64 Rozporządzenie z 19 lipca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych, Dz.U. Nr 36, poz. 208 było rozporządzeniem wykonawczym do ustawy z 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych, Dz.U. Nr 28, poz. 168. Były to normy minimalne od 2 ha do 5 ha w zależności od regionu Polski.

65 Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93. Rozporządzenie RM z 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych, Dz.U. Nr 45, poz. 304 utrzymało normę podstawową – 8 ha przy podziale, a zróżnicowało normę minimalną w zależności od województwa od 2 ha do 5 ha.

Na początku lat osiemdziesiątych – na co miała wpływ, jak można przypuszczać – zmiana sytuacji społeczno-politycznej⁶⁶, w ustawodawstwie polskim pojawiły się instrumenty prawne wspierające rolnictwo na terenach górskich. Pierwsze miały charakter finansowo-prawny w postaci zaniechania ustalenia zobowiązań pieniężnych (m.in. podatku gruntowego, opłaty melioracyjnej i elektryfikacyjnej, należności za urządzenia zbiorowego zaopatrzenie w wodę) od gospodarstw rolnych położonych na terenach górskich i podgórszych⁶⁷ oraz dodatków do skupu niektórych płodów rolnych na tych terenach.⁶⁸ Po kilku latach funkcjonowania tych instrumentów, w nawiązaniu do deklaracji politycznych, podjęto starania o kompleksową regulację odnoszącą się do terenów górskich. Działania prawne w tym zakresie przewidywała uchwała Rady Ministrów z 1985 r. w sprawie aktywizacji gospodarczej i społecznej oraz rozwoju rolnictwa na terenach górskich.⁶⁹ Celem uchwalenia tego aktu było zapewnienie ożywienia gospodarczego i społecznego tych obszarów przede wszystkim poprzez rozwój infrastruktury gospodarczej i społecznej na tych terenach (zakres działań wskazano w § 2). Akt ten przewidywał kilka środków służących do realizacji wyznaczonych celów, m.in. utrzymanie stosowanych od 1982 r. dopłat do cen skupu, zwolnień od obciążeń publicznoprawnych, a także preferencyjne zasady oprocentowania kredytów na inwestycje produkcyjne w rolnictwie. Uchwała ta zobowiązała także centralne organy administracji do podjęcia działań zmierzających do lepszego dostosowania struktury produkcji rolniczej do warunków przyrodniczych oraz opracowania koncepcji wykorzystania terenów górskich na cele turystyczne, w tym bazy turystycznej w gospodarstwach rolnych.

W obowiązującym ustawodawstwie aktem prawnym, w którym znajdujemy zróżnicowany regionalnie reżim prawny, jest ustawa z 1984 r. o podatku rolnym⁷⁰. Jednym z parametrów służących do obliczenia podstawy opodatkowania – hektara przeliczeniowego jest zaliczenie danej jednostki podziału terytorialnego, na której

66 W dniach 18–20 lutego 1981 r. podpisane zostały porozumienia ustrzycko-rzeszowskie pomiędzy Komisją Rządową a Komitetem Strajkowym w Rzeszowie, działającym w imieniu Ogólnopolskiego Komitetu Założycielskiego Związku Zawodowego NSZZ „Solidarność”, Rolników Indywidualnych.

67 Zarządzenie Ministra Finansów z 17 marca 1981 r. w sprawie zaniechania ustalania niektórych należności zobowiązania pieniężnego od gospodarstw rolnych, położonych na terenach podgórszych i górskich, M.P. Nr 9, poz. 75 i Nr 13, poz. 102 oraz zarządzenie z 15 grudnia 1982 r., MP Nr 31, poz. 270. Zarządzenie z 1982 r. obowiązywało do 1 stycznia 1985 r., tj. do chwili wejścia w życie ustawy z 1984 r. o podatku rolnym.

68 Uchwała Nr 32 RM z 6 lutego 1981 r. w sprawie dodatków do cen skupu żywca wołowego i baraniego oraz mleka w rejonach górskich i podgórszych, MP, Nr 6, poz. 47.

69 Uchwała Nr 4 RM z 21 stycznia 1985 r. w sprawie aktywizacji gospodarczej i społecznej oraz rozwoju rolnictwa na terenach górskich i górzystych, MP Nr 2, poz. 11. Zarządzeniem Ministra Finansów z 10 maja 1985 r. w sprawie zaniechania ustalania i poboru niektórych świadczeń, wchodzących w skład łącznego zobowiązania pieniężnego, od gospodarstw rolnych położonych na terenach górskich i górzystych, MP Nr 13, poz. 100, ponownie zaniechano ustalania i poboru świadczeń z tytułu należności Państwowego Funduszu Ziemi oraz opłaty melioracyjnej, elektryfikacyjnej, za urządzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę na gruntach wchodzących w skład gospodarstw rolnych położonych na terenach górskich i górzystych. Akt ten został uchylony przez art. 343 § 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja Podatkowa, Dz.U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.

70 Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, t.j. Dz.U. z 1993 r., Nr 94, poz. 431 z późn. zm.

położone są grunty, do jednego z 4 okręgów podatkowych. Zróżnicowany strefowo przelicznik uzależniony jest od warunków ekonomicznych (np. bliskość rynków zbytu) i produkcyjno-klimatycznych (art. 4 ust. 3 i 4). Takie rozwiązanie prawne służy realizacji zasady sprawiedliwości podatkowej, bowiem nie obciąża w takim samym stopniu gospodarstw, prowadzących produkcję w zróżnicowanych obszarach całego kraju. W 1989 r. ustawodawca przywrócił uprzywilejowanie rolnictwa na terenach górskich, wprowadzając do systemu prawa ulgę podatkową w podatku rolnym⁷¹. Zmniejszenie obciążenia publicznoprawnego pozwoliło na zwiększenie dochodowości gospodarstw, które prowadzą produkcję rolną w znacznie trudniejszych warunkach. Przyjęcie takiego rozwiązania jest od kilkunastu lat przejawem realizacji założeń polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich na terenach górskich. Podkreślić też trzeba, że właśnie ulgi fiskalne, obok dotacji i subwencji przyznawanych z budżetu oraz finansowania lub współfinansowania inwestycji infrastrukturalnych, należą do najstarszych i najważniejszych instrumentów realizacji polityki regionalnej.⁷²

W 1997 r. Sejm RP podjął uchwałę w sprawie zrównoważonego rozwoju terenów górskich i górzystych⁷³, w której wskazano, że – ze względu na szczególne uwarunkowania geograficzne, gospodarcze i społeczne – tereny te wymagają realizacji specyficznej polityki w dziedzinie rozwoju, zagospodarowania oraz ochrony walorów naturalnych i kulturowych. Wyraźnie także podkreślono potrzebę modernizacji rolnictwa górskiego.

Aktem prawnym, który miał wprowadzić środki prawne służące realizacji polityki regionalnej i strukturalnej w stosunku do obszarów górskich, była zawetowana przez Prezydenta RP ustawa z 6 września 2001 r. o rozwoju społeczno-gospodarczym regionów górskich⁷⁴. Akt ten miał określać warunki i zasady wspomagania, aktywizacji i zrównoważonego rozwoju regionów górskich poprzez wprowadzenie instrumentów pomocy rolnikom, samorządom lokalnym, organizacjom pozarządowym, placówkom badawczo-rozwojowym, umożliwiając optymalne wykorzystanie możliwości rozwojowych, przy zachowaniu i ochronie środowiska naturalnego” (art. 1).

Pomoc dla rolników miała być oparta na 3 instrumentach prawno-finansowych: 1) bezpośrednich dopłatach dla rolników; 2) jednorazowej pomocy dla młodych rolników do lat 40, posiadających kwalifikacje teoretyczne; 3) dotacjach na powiększenie gospodarstwa powyżej średniej dla danego województwa. Uży-

71 Art. 13 b dodany ustawą z 28 grudnia 1989 r. o zmianie ustaw regulujących zasady opodatkowania, Dz.U. Nr 74, poz. 443.

72 Por. I. Pietrzak: *Polityka regionalna...*, s. 17.

73 Uchwała Sejmu RP z 6 lutego 1997 r. w sprawie zrównoważonego rozwoju terenów górskich i górzystych, MP Nr 11, poz. 75.

74 Źródło: http://ks.sejm.gov.pl:8009/proc3/ustawy/2323_u.htm

skanie tych świadczeń uzależniano od spełnienia przez gospodarstwo warunków gospodarstwa górskiego (powierzchnia co najmniej 2 ha, całoroczne zamieszkiwanie, rodzinny charakter pracy w gospodarstwie, dochód stanowiący główne źródło utrzymania, kwalifikacje zawodowe, zachowanie zasad właściwej praktyki rolniczej⁷⁵, plan urzędzeniowy spełniający standardy ochrony środowiska i bytowania zwierząt, prowadzenie rachunkowości). Przesłanką negatywną udzielenia pomocy miała być powierzchnia gospodarstwa – powyżej 100 ha.

Bezpośrednią przyczyną odmowy podpisania ustawy przez Prezydenta były skutki finansowe dla budżetu państwa, w kwocie co najmniej 500 mln zł w skali rocznej, co pogłębiłoby znacznie istniejący deficyt budżetowy.⁷⁶ Akt ten miał jednak także uchybienia merytoryczne. Charakteryzowała go ogólnikowość i szczątkowy charakter regulacji, brak dookreślenia zasad udzielania, kontroli, zawieszania i cofania świadczeń. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 1 ustawa miała określać również zasady udzielania pomocy nie tylko rolnikom, ale i samorządom lokalnym, organizacjom pozarządowym, placówkom badawczo-rozwojowym. Próżno jednak szukać w ustawie form wsparcia dla tych podmiotów.

Omawiany akt miał dokonać także nowelizacji ustawy z 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁷⁷, poprzez znaczne rozszerzenie zadań Agencji. Zadania te polegać miały na wspieraniu działań na rzecz utrzymania trwałości systemów gospodarki rolnej i funkcjonowania wspólnot wiejskich, ochrony środowiska naturalnego (zapobieganie erozji, ochrony bioróżnorodności siedlisk górskich), dziedzictwa kulturowego (architektury regionalnej, regionalnego rzemiosła, utrzymania tradycyjnych zawodów) oraz rozwoju turystyki wiejskiej. W samej treści ustawy o rozwoju regionów górskich żadne z tych zadań nie zostało jednak przekazane na rzecz jednostek samorządu, a rolnicy – poza niesprecyzowanym określeniem „zasad właściwej agrotechniki” – również nie zostali zobowiązani do spełnienia dodatkowych wymogów⁷⁸.

W konkluzji nasuwają się dwie uwagi natury ogólnej. Po pierwsze, akt ten dotyczył jedynie terenów górskich i podgórskich, które obejmują zaledwie 7% powierzchni kraju, pomijając pomoc dla pozostałych obszarów o mniej korzystnych warunkach dla produkcji rolnej z powodu np. warunków środowiskowych, klimatycznych, skróconego okresu wegetacji. Niska opłacalność produkcji, niedo-

75 Samo pojęcie zasad właściwej praktyki rolniczej nie zostało przez ustawodawcę określone. Reguły te ujęte w „Polski Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej” opracowane zostały w 1999 r. przez IUNiG w Puławach.

76 Z uzasadnienia weta Prezydenta RP: Materiały Kancelarii Sejmu, druk nr 3439 z 1 października 2001, s. 3–4.

77 Ustawa z 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 2 z późn. zm.

78 Por. np. art. 14 i 15 rozporządzenia Rady 1257/99.

rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, bezrobocie na wsi są problemami dotyczącymi wielu regionów kraju. Po drugie, pomoc dla gospodarstw w regionach opóźnionych, była od samego początku i jest nadal częścią koherentnego systemu regulacji zagadnień strukturalnych w rolnictwie.⁷⁹ Wsparcie dla tych regionów stanowiło modyfikację zasad pomocy na ogólnie przyjętych zasadach dla gospodarstw rolnych. W naszym systemie prawa brak jednak podstawowych rozwiązań strukturalnych w rolnictwie, brak pomocy ze środków publicznych dla modernizujących się gospodarstw, przyznawanych na takich zasadach, jakie miały uzyskać regiony górskie.

Niezmiernie istotnym środkiem prawnym, szeroko stosowanym w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej od lat osiemdziesiątych⁸⁰, a obecnie ściśle powiązany z instrumentami polityki strukturalnej⁸¹, jest zalesianie gruntów rolnych. Ustawodawca polski, realizując proces harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii, wprowadził do systemu instytucję zalesiania gruntów rolnych ustawą z 8 czerwca 2001 r.⁸² Akt ten znacząco powinien przyczynić się do przekształcenia przestrzeni wiejskiej, zgodnie z założeniami ochrony środowiska i krajobrazu wiejskiego, ale jednocześnie wprowadza instrument oddziaływania strukturalnego na terenach górskich. Jedną z przesłanek przeznaczenia gruntu rolnego pod zalesienie jest położenie na stoku o średnim nachyleniu pow. 15% (art. 3 ust. 1 pkt 3). Środek ten na terenach górskich realizuje kilka celów:

- 1) zwiększa dochodowość gospodarstw rolnych poprzez wypłatę ekwiwalentu pieniężnego, do czasu nabycia prawa do emerytury lub renty, nie dłużej jednak niż 20 lat (art. 7 ust. 6);
- 2) oddziałuje strukturalnie, gdyż przewiduje możliwość przeznaczenia gruntu pod zalesienie z równoczesną likwidacją gospodarstwa rolnego, przy czym ekwiwalent podwyższony zostaje o 50 %, a właściciel nie może być posiadaczem innego gruntu rolnego o powierzchni większej niż 0,8 ha (art. 7 ust. 4);
- 3) przeciwdziała bezrobociu – utrzymanie i pielęgnowanie upraw leśnych, stwarza nowe miejsca zatrudnienia dla mieszkańców wsi poza rolnictwem;
- 4) sprzyja ochronie środowiska, nie tylko poprzez zwiększenie lesistości terenów, ale na terenach górskich jest najlepszym rozwiązaniem przeciwdziałającym erozji gleb;

79 A. Lichorowicz: *Problematyka struktur...*, s. 112.

80 Szeroko na ten temat pisze E. Tomkiewicz: *Zalesianie gruntów rolnych w prawie wspólnotowym*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, z. 1 s. 72–81.

81 Por. przepisy art. 29–32 rozporządzenia 1257/99 oraz rozporządzenie Rady 2080/92 z 30 czerwca 1992 r. ustanawiające program pomocy Wspólnoty dla środków zalesiania w rolnictwie, OJ L nr 215 z 30 lipca 1992 r.

82 Ustawa z 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesiania, Dz.U. Nr 73, poz. 764.

- 5) zalesianie gruntów rolnych wpływa na zachowanie lub przywrócenie walorów tradycyjnego krajobrazu wiejskiego⁸³, a to na terenach górskich sprzyja rozwojowi agroturystyki, co realizuje założenie wielofunkcyjnego rozwoju wsi.

Kolejnym przykładem regionalnego zróżnicowania w obowiązującym ustawodawstwie rolnym jest regulacja służąca poprawie struktury agrarnej i wspomagająca zmianę generacji w rolnictwie. Taką próbą połączenia procesów przekształceń agrarnych z funkcją socjalną⁸⁴ są rozwiązania przyjęte w ustawie z 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie⁸⁵. Celem tej regulacji jest poprawienie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce w wyniku promowania przekazywania gruntów rolnych przez rolników (w wieku o 5 lat niższym od wieku emerytalnego) na rzecz osób, które dzięki przejętym gruntom powiększą już istniejące gospodarstwa do powierzchni 15 ha. Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego dla całego kraju. Rada Ministrów uzyskała możliwość określenia regionów, w których powierzchnia powiększonego gospodarstwa może być mniejsza niż 15 ha. Wskazana norma może być regionalnie zróżnicowana, a wskaźnikiem służącym do ustalenia powierzchni powiększonego gospodarstwa w danym województwie lub powiecie ma być średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego na tym terenie (art. 6 ust. 2 i 3).

Takie rozwiązanie ustawowe częściowo należy uznać, moim zdaniem, za słuszne. Zgodzić się należy z przyjęciem zróżnicowania normy, ale możliwość wprowadzenia tego zróżnicowania ma charakter względny⁸⁶.

Ponadto uzależnienie tej normy jedynie od średniej gospodarstw na danym terenie jest niewystarczające. Sąd Najwyższy we wspomnianych powyżej wytycznych z 1960 r. wskazał, że przy ustalaniu norm dla gospodarstw rolnych kierował się kryteriami pozaprawnymi: brał pod uwagę zarówno wytworzoną w drodze procesu historycznego strukturę naszego rolnictwa, a także uwzględnił kryteria ekonomiczne. To czy gospodarstwo rolne można uznać za efektywne (używając dzisiejszej terminologii) – czyli takie, które daje zatrudnienie i odpowiedni dochód rodzinie rolniczej oraz umożliwia stały postęp techniczny w rolnictwie – zależy także od jakości gleby, położenia geograficznego, kierunku produkcji oraz od sposobu uprawy i hodowli⁸⁷. Dlatego też sama średnia powierzchnia na danym terenie, moim zdaniem, nie jest dostatecznym wskaźnikiem do

83 E. Tomkiewicz: Zalesianie gruntów..., s. 73 oraz M. A. Król: Prawna ochrona krajobrazu wiejskiego w kontekście integracji europejskiej, „Samorząd Terytorialny” 2000, z. 10, s. 54–67.

84 Zob. P. Czechowski: Proces dostosowania..., s. 145.

85 Ustawa z 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie, Dz.U. Nr 52, poz. 539.

86 Do chwili obecnej Rada Ministrów nie skorzystała ze swego uprawnienia, co oznacza obowiązywanie normy 15 ha dla całego terytorium kraju.

87 Podobnie w naukach ekonomicznych od lat podkreśla się, że pojęcie określonej optymalnej wielkości gospodarstwa nie istnieje, a racjonalność produkcji w gospodarstwie nie zależy jedynie od wielkości gospodarstwa, ale od wielu innych czynników, wśród których wymienić można wysokość środków inwestycyjnych czy dostępność maszyn i sprzętu rolniczego, por. R. Manteuffel: Rolnictwo polskie po reformie, Warszawa 1983, s. 85.

ustalenia wymaganej do uzyskania świadczenia powierzchni powiększonego gospodarstwa.

Jak już wspomniałam, w Unii Europejskiej spójność rozumiana jest w ujęciu ekonomicznym, społecznym i przestrzennym. Miernikiem określenia poziomu spójności społecznej regionów jest stopa bezrobocia. Rzetelność prowadzonych rozważań wymaga odnotowania, iż w polskim ustawodawstwie rolnym wprowadzono w 1999 r. do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁸⁸ instrument pozwalający na terytorialne zróżnicowanie form oddziaływania w gminach uznanych na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu za zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. Ustawodawca wskazał, że jeżeli z nieruchomością będącą przedmiotem przetargu związane są miejsca pracy, w razie zgłoszenia równorzędnych ofert, nabywcę ustala się, dokonując wyboru tego spośród oferentów, który gwarantuje zorganizowanie największej liczby miejsc pracy i utrzymanie ich przez okres co najmniej pięciu lat.⁸⁹ Dodatkowym środkiem prawnym zachęcającym do podejmowania działań gospodarczych na terenie gmin zagrożonych bezrobociem jest możliwość odstąpienia przez Agencję z oprocentowania w razie rozłożenia na raty należności z tytułu sprzedaży mienia lub niektórych składników tego mienia położonego na terenie gminy. Ponadto przedsięwzięcia mające na celu tworzenie nowych miejsc pracy, podnoszenie lub zmianę kwalifikacji zawodowych dla mieszkańców wsi w obszarach gmin wiejskich, miejsko-wiejskich mogą być objęte pomocą finansową ze strony Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁹⁰. Ustawodawca stworzył Agencji również możliwość zwiększenia dopłat do oprocentowania kredytów, które zostały udzielone na sfinansowanie przedsięwzięć, w tym także polegających na tworzeniu rynków hurtowych i giełd rolnych, objętych programami regionalnymi, pod warunkiem akceptacji przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.⁹¹ Takie inwestycje przyczyniają się nie tylko do stworzenia nowych miejsc pracy na terenach wiejskich, i upowszechnianego wielofunkcyjnego rozwoju wsi, ale także do ożywienia i promocji rolnictwa tych obszarów.⁹²

Rozwojowi obszarów wiejskich służyć ma także wspieranie rozwoju infrastruktury techniczno-produkcyjnej, w tym również budowa i modernizacja dróg na terenach wiejskich, przy czym – udzielając tej pomocy – Agencja kierować się

88 Por. ustawę z 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 49, poz. 484.

89 Art. 29 ust. 3 c ustawy z 19 października 1991 r. tj. z 2001 r. Dz.U. Nr 57, poz. 603 z późn. zm. Na temat tego przepisu i konsekwencji jego wprowadzenia rozważania prowadzi K. Stefańska: Określenie sytuacji prawnej nabywcy gospodarstwa rolnego (w:) *Prawo Rolne. Problemy Teorii i Praktyki*, Kluczbornik 2002, s. 226 i n.

90 Por. art. 3 ust. 1 pkt. 4 i 6 ustawy z 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 2 z późn. zm. oraz § 3 i 5 rozporządzenia RM z 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji, Dz.U. Nr 96, poz. 82 z późn. zm.

91 § 11 ust. 3 pkt 1 i § 19 ust. 5 rozporządzenia powołanego w przypisie 90.

92 O wielofunkcyjnym rozwoju wsi w ujęciu regionalnym pisze J. Heller: *Regionalizacja obszarów...*, s. 100–102.

ma zasadą przyspieszenia rozwoju infrastruktury techniczno–produkcyjnej w regionach, w których poziom tej infrastruktury jest niższy od średniej krajowej.⁹³ To rozwiązanie ustawowe jest ważnym instrumentem wspierania rozwoju regionalnego na terenach wiejskich, bowiem dobra dostępność do wszystkich regionów (niezależnie od położenia geograficznego) jest jednym z mierników europejskiej oceny spójności przestrzennej.

W tym miejscu należy także odnotować, że Agencji w 1999 r. przekazano funkcję agencji płatniczej, właściwej dla gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej. Na mocy rozporządzenia RM z 14 maja 2002 r.⁹⁴ określono zakres pomocy w ramach realizacji programu SAPARD, który przewiduje możliwość refundacji części lub całości kosztów związanych m.in. z rozwojem i poprawą infrastruktury obszarów wiejskich. Program ten pozwala na rozwój i różnicowanie działalności gospodarczej w celu zapewnienia działalności wielokierunkowej i alternatywnych dochodów, odnowy i rozwoju wsi i zabudowań wiejskich, ochrony dziedzictwa kulturowego obszarów wiejskich, a także rozwoju i doskonalenia infrastruktury na obszarach wiejskich.⁹⁵

Na zakończenie prowadzonych rozważań odnotować także wypada, istnienie kilku projektów aktów, przewidujących wprowadzenie nowych regulacji w sferze gospodarowania i obrotu nieruchomościami rolnymi.⁹⁶ W projektach tych zauważamy pojęcie zróżnicowanej podstawowej powierzchni gospodarstwa rolnego, która wynosi w zależności od regionu 10,15 i 20 ha, a także normę maksymalną (odpowiednio 100, 200 i 300 ha). Rozwiązania te mają, w zamiarach projektodawców, służyć poprawie struktury agrarnej i przeciwdziałać nadmiernej koncentracji gruntów. Wydaje się, że cel polityczny realizować mają postanowienia projektu, który zakłada, w zależności od miejsca położenia nieruchomości, zróżnicowany okres prowadzenia działalności rolniczej na podstawie umowy dzierżawy, wymagany do nabycia nieruchomości rolnej przez obywateli UE w okresie przejściowym od momentu wstąpienia Polski w jej struktury.

5. Wnioski

Polityka rozwoju regionalnego jako jedno z założeń obejmuje zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, z drugiej zaś strony polityka rolna w okresie ostatnich kilku lat stała się polityką dotyczącą nie tylko rolnictwa, ale i jego otoczenia –

93 Art. 3 ust. 1 pkt 5.

94 Rozporządzenie RM z 14 maja 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej, Dz.U. Nr 102, poz. 928.

95 J. Szlachta: *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 41.

96 Jest to projekt ustawy z kwietnia 2002 r. o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw oraz dwa poselskie projekty ustaw wniesione pod obrady w marcu („O obrocie ziemią rolną”) i lipcu br. („O obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw”).

przekształciła się w politykę rolnictwa i rozwoju wsi, uwzględniającą regionalne uwarunkowania. Dlatego też instrumentów prawnych zastosowanych do aktywizacji obszarów wiejskich nie należy rozpatrywać odrębnie, a przeciwnie – są one włączone w cały wachlarz środków zmierzających do osiągnięcia spójności zróżnicowanych regionów. Mamy zatem do czynienia ze swoistym sprzężeniem zwrotnym, wzajemnym oddziaływaniem i przenikaniem się tych zagadnień. Dlatego też obecna polityka rolna dotycząca struktur agrarnych w naszym kraju musi zawierać od samego początku zasadę regionalizacji oddziaływania.

Należy także mieć na uwadze, że polityka regionalna na terenach wiejskich, uwzględniająca specyfikę danego obszaru, służyć powinna najpełniejszemu wykorzystaniu potencjału społeczno-gospodarczego. Pomocą finansową dla podejmowania działań w tym zakresie będą środki prawne przyznane z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Regulacje prawne przygotować powinny racjonalne zasady udzielania wsparcia, ale i w stopniu maksymalnym zapewnić efektywne ich wykorzystanie.

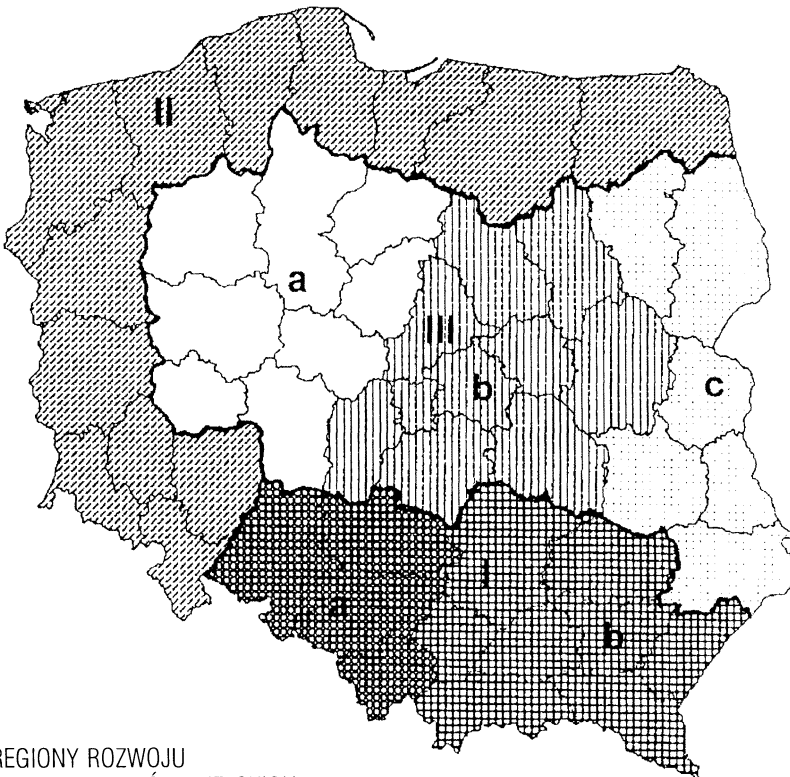
Regionalizacja w polskim ustawodawstwie rolnym nie jest rozwiązaniem nowatorskim, ale współcześnie nie może oznaczać jedynie wprowadzenia terytorialnie zróżnicowanych minimalnych i maksymalnych norm powierzchni gospodarstw rolnych, lecz musi być postrzegana jako cały zespół instrumentów prawnych dostosowujących formy oddziaływania do warunków prowadzenia gospodarstw na danym terenie, ich struktury agrarnej, poziomu osiąganych dochodów, problemów demograficznych, wspierania tworzenia nowych miejsc pracy na terenach wiejskich, ochrony środowiska. Warunkiem skuteczności tych środków jest ich spójność.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że we współczesnych polskich regulacjach prawnorolnych można już dostrzec tendencję do kompleksowego, a nie tylko sektorowego, jak dotąd, ujmowania problemów rolnictwa w szerszym kontekście polityki społecznej i regionalnej. Rolnictwo dotychczas postrzegane było jako dział gospodarki, który ze względu na swoje szczególne cechy wymagał odrębnego uregulowania przez specjalną, wąsko rozumianą politykę rolną, dotyczącą tylko jednej gałęzi gospodarki⁹⁷. Dlatego też zauważalnym jest od kilkunastu lat, że współczesna polityka rolna ewoluuje w kierunku polityki wiejskiej⁹⁸, polityki uwzględniającej problemy społeczności wiejskiej, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska i krajobrazu, a w ostatnim okresie także obejmującej problemy wyrównywania różnic rozwojowych poszczególnych obszarów. Zauważamy takie dążenia w polskich programach politycznych i

97 J. Wilkin: Polityka rolna państwa: poziom niezbędnej aktywności, „Wieś i Rolnictwo” 1996, z. 1, s. 8.

98 Tak A. Stelmachowski: Rolnictwo polskie wobec wspólnej polityki rolnej krajów Unii Europejskiej (w:) Polska, rolnictwo, Unia Europejska, praca zb. pod red. P. Czechowskiego: Warszawa 1996, s. 88 oraz M. Ciepielewska: Nowy kształt polityki rolnej i wiejskiej WE: od CAP do CAPRE? Cz. I i II, „Wspólnoty Europejskie” 1998, z. 9, s. 33–39 i z. 10, s. 33.

wprowadzonych w okresie ostatnich kilku lat aktach prawnych. Jednakże, jak zauważono w doktrynie⁹⁹, stworzenie podstaw do wprowadzenia polityki regionalnej wymagać będzie, obok przygotowania założeń programowych oraz planistycznych, nowych rozwiązań prawnych. Dotąd nie mamy regulacji normatywnych, które pozwoliłyby na pełną instrumentalizację prawną założeń dotyczących polityki strukturalnej przedstawionych w dokumentach rządowych, a reforma struktury agrarnej ma znaczenie priorytetowe. Warunkiem skuteczności ustawodawstwa w tym zakresie jest jednak szerokie zastosowanie środków prawnych regionalizacji.



Źródło: załącznik do dokumentu „Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa”.

Megaregion I – region obszarów wiejskich o dominacji bardzo małych gospodarstw rolnych oraz oczekiwań ludności wiejskiej na pozarolnicze zatrudnienie. Subregiony a i b różnią się poziomem industrializacji wsi, mierzonej liczbą miejsc pracy pozarolniczej na 1.000 mieszkańców.

99 P. Czechowski: Proces dostosowania..., s. 113.

Megaregion II – region obszarów wiejskich o dominacji wielkoobszarowych gospodarstw rolnych, wymagających pilnego porządkowania własnościowych aspektów struktury agrarnej oraz koncepcji rozwoju gospodarstwa rolnego adekwatnej do wyzwań tego regionu. Nieuporządkowana własność, umowy dzierżawne nie obligujące do zachowania równowagi ekologicznej w rolnictwie, niedoinwestowane gospodarstwa wielkoobszarowe, rozpowszechniona monokultura zbożowa – prowadzą rolnictwo megaregionu do upadku.

Megaregion III – region obszarów wiejskich o dominacji średniorolnych gospodarstw rolnych, charakteryzujących się obecnie słabą ewolucją przemian, ale oczekujących na państwowe impulsy do aktywizacji produkcyjnej oraz przemian strukturalnych (w tym w kierunku wielofunkcyjności gospodarstwa rolnego). Subregiony a, b i c różnią się poziomem kultury rolnej oraz poziomem technizacji rolnictwa.