

**Dostosowywanie polskiego prawa rolnego
do prawa wspólnotowego na przykładzie uregulowania
organizacji producentów rolnych
(komunikat naukowy)**

I. Proces dostosowywania prawa polskiego do *aquis communautaire* w obszarze „Rolnictwo” jest już bardzo zaawansowany, choć w różnym stopniu prawo to jest wdrażane w poszczególnych podobszarach. Rozbieżności legislacyjne usuwane były i są bądź to poprzez nowelizację już istniejących aktów prawnych, bądź uchwalenie nowych, kompleksowych uregulowań prawnych. Procesowi formalnego dostosowywania prawa towarzyszą zabiegi i działania implementacyjne poprzez wzmacnianie istniejącej struktury instytucjonalnej lub budowę nowych struktur niezbędnych do wprowadzenia mechanizmów wspólnej polityki rolnej oraz poprzez usprawnienie procedur wykonawczych. Te działania przebiegają z kolei znacznie wolniej, wręcz opieszale. Problem ten chciałabym zasygnalizować na przykładzie jednej regulacji „dostosowawczej” dotyczącej unormowania bytu prawnego i funkcjonowania grup producentów rolnych i ich związków.

Organizacje producentów rolnych w założeniu mają bowiem realizować jedno z priorytetowych zadań polityki strukturalnej, określonych w „Spójnej Polityce Strukturalnej Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa”¹, tj. rozwój organizacyjno-ekonomicznych powiązań producentów rolnych z rynkiem produktów rolno-spożywczych, co we współczesnym rolnictwie jest bardzo istotne.

II. Problematyka zrzeszeń producentów rolnych i ich związków znana jest od lat w polityce rolnej Wspólnoty Europejskiej jako jedno z zagadnień mających oddziaływać na usprawnienie, ulepszenie struktur organizacyjnych producentów rolnych. Od początku integrowania rolnictwa w ramach Wspólnoty Europejskiej istotną wagę przywiązywano nie tylko do niezbędnej w wielu państwach restrukturyzacji obszarowej, ale przede wszystkim do konieczności sprawnego zorganizowania rynków rolnych poprzez powołanie m.in. odpowiednich instytucji i mechanizmów modernizacji struktur produkcyjnych. Celem organizowania i działalności zrzeszeń producentów rolnych i ich związków we Wspólnocie Europejskiej jest efektywniejsze gospodarowanie, racjonalizacja produkcji, wzajemne wsparcie,

1 Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w ramach Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC).

sprostanie konkurencji na rynkach światowych, a przede wszystkim realizacja określonych w Traktacie rzymskim celów wspólnej polityki rolnej, a zwłaszcza stabilizacji rynków.

Pojęcie organizacji producentów rolnych w prawie wspólnotowym było integralnie związane z istotą konkurencyjności w odniesieniu do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi. Zrzeszenia producentów rolnych, funkcjonujące z powodzeniem na rynkach rolnych w wielu państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej, znalazły także uregulowanie w ustawodawstwie wspólnotowym. Poza ogólnymi regułami konkurencji, określonymi w Traktacie rzymskim, problematykę zrzeszeń producentów rolnych i ich związków regulowały także specjalne akty wtórnego prawa wspólnotowego.

Właśnie pierwsze regulacje prawne, ukierunkowane na tworzenie zrzeszeń producentów rolnych we Wspólnocie Europejskiej, można zauważyć w rozporządzeniu Rady nr 26/62 z 4.IV 1962 r.² dotyczącym zastosowania niektórych zasad konkurencji w produkcji i handlu produktami rolnymi. Jednakże pierwszą odrębną regulacją prawną poświęconą wyłącznie organizacjom producentów rolnych jest rozporządzenie Rady nr 1360/78 z 19 czerwca 1978 r. o zrzeszeniach producentów rolnych i ich związkach³. Ta wspólnotowa regulacja spowodowała wprowadzenie do porządków prawnych państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej jeszcze precyzyjniejszych unormowań narodowych, na których podstawie w poszczególnych państwach tworzono te organizacje producentów rolnych⁴. Przytoczona regulacja wspólnotowa, odnosząca się do niektórych tylko państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej, została zastąpiona rozporządzeniem Rady nr 952/97 z 20 maja 1997 r. o zrzeszeniach producentów rolnych i ich związkach⁵. Obecnie jednak wskutek zmian w ustawodawstwie wspólnotowym dotyczącym polityki strukturalnej i uwzględnienia regulacji prawnej dotyczącej wsparcia wspólnej polityki rozwoju wiejskiego przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarantacji Rolniczej (FEOGA) rozporządzeniem Rady nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r.⁶ wspólnotowe uregulowania organizacji producentów rolnych określone we wspomnianym już rozporządzeniu Rady nr 952/97 zostały uchylone. Przepisy wspólnotowe regulują nadal udzielanie wsparcia zrzeszeniom producentów rolnych funkcjonujących na rynku bananów, uregulowanym rozporządzeniem Rady nr 404/93 z

2 Dz.U. WE, L 30 z 20 IV 1962 r.

3 Dz.U. WE, L 166 z 21 VI 1978 r.

4 Zob. np. włoską ustawę nr 674 z 20 października 1978 r. o zrzeszeniach producentów rolnych. O tej regulacji prawnej szczegółowo pisze: E. Casadei: zrzeszenia i związki producentów rolnych we włoskim systemie prawnym i Europejskiej wspólnocie Gospodarczej, Zagadnienia ustroju prawnego rolnictwa, t. 4, Ossolineum, Wrocław 1983. Także francuski kodeks rolny – art. L 551– L554 oraz art. R 551– R 554. Szerzej na temat tego uregulowania zob. B. Kozłowska, M. Kowalska: Zrzeszenia producentów rolnych i ich związki w ustawodawstwie francuskim, Przegląd Prawa Europejskiego, nr 2/1999, s. 61 i nast.

5 Dz.U. WE, L 142 z 26 V 1997 r.

6 Dz.U. WE nr L 160 z 26 VI 1999 r.

13 lutego 1993 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku bananów⁷ oraz na rynku owoców i warzyw, uregulowanym rozporządzeniem Rady nr 2200/ 96 z 26 października 1996 r.⁸

III. Kierując się uzgodnieniami negocjacyjnymi oraz przyjętym w Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej ustaleniem⁹, Polska dostosowała w tym zakresie ustawodawstwo rolne, wydając ustawę z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach¹⁰, która weszła w życie 20 listopada 2000 r. oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 marca 2001 r. w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być utworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych¹¹. Ponadto uchwalono ustawę z dnia 29 listopada 2000 r. o organizacji rynku owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego¹², którą wprowadzono szczegółową regulację grup producentów rolnych funkcjonujących na tych rynkach rolnych. Jest ona regulacją w dużym stopniu nawiązującą do prawa wspólnotowego w tym zakresie, a konkretnie – do przytoczonego już rozporządzenia Rady nr 2200/96.

W tym świetle rodzi się pytanie o celowość polskiej regulacji mającej na celu dostosowanie do regulacji wspólnotowej w zakresie zrzeszeń producentów rolnych i ich związków, skoro generalnie przepisy wspólnotowe w tym zakresie zostały uchylone.

Nie ulega wątpliwości, że zrzeszenia producentów rolnych i ich związki stanowią istotny element wspólnej polityki rolnej i zyskały trwałą pozycję we wspólnotowym prawie rolnym. Poświęcenie organizacjom producentów rolnych w ustawodawstwie wspólnotowym aktów prawnych najwyższej rangi w prawie wtórnym świadczy dobitnie o randze i znaczeniu tej instytucji. Skutkiem tych wspólnotowych rozwiązań było uregulowanie – w myśl zasad ustalonych w prawie wspólnotowym – precyzyjniejszych narodowych zasad funkcjonowania zrzeszeń producentów rolnych w wewnętrznych porządkach prawnych państw członkowskich.

W prawie wspólnotowym unormowanie działalności organizacji producentów rolnych jest częścią regulacji wspólnych organizacji rynkowych. Największą rolę odgrywają te zrzeszenia na rynku owoców i warzyw i stąd im prawo wspólnotowe poświęca najwięcej miejsca. Zrzeszenia producentów rolnych funkcjonujące na

7 Dz.U. WE nr L 47 z 25 II 1993 r.

8 Dz.U. WE nr L 297 z 21 XI 1996 r.

9 Zob. NPPC, wersja z 4 maja 1999 r. s. 2 i 4.

10 Dz.U. nr 88, poz. 983.

11 Dz.U. Nr 26, poz. 292.

12 Dz.U. z 2001 r. nr 3, poz. 19.

tym rynku mają zagwarantowaną przepisami prawa wspólnotowego pomoc finansową Wspólnoty. Dlatego też uregulowanie przez polskiego ustawodawcę zasad tworzenia i funkcjonowania zrzeszeń producentów owoców i warzyw jest we wszęch miar uzasadnione.

Uzasadnione jest także uchwalenie ogólnej ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach. Według zasad ustalonych w tej ustawie organizowane są także zrzeszenia producentów owoców i warzyw – z tym, że muszą one spełniać jeszcze dodatkowe wymogi określone w ustawie z 29 listopada 2000 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, aby mogły być grupami uznanymi (lub wstępnie uznanymi) i tym samym korzystać z pomocy finansowej państwa. W ustawodawstwie wspólnotowym dla tych zrzeszeń przewidziana jest również pomoc finansowa Wspólnoty. Ponadto dla zrzeszeń producentów rolnych z państw Europy Środkowo-Wschodniej przewidziana jest pomoc finansowa także z budżetu Wspólnot Europejskich (z funduszu FEOGA) w postaci funduszu pomocy przedakcesyjnej SAPARD. O tym stanowi prawo wspólnotowe w rozporządzeniu Rady nr 1268/99 WE z 21 czerwca 1999 r. w sprawie wspólnotowej pomocy w krajach kandydujących Europy Centralnej i Wschodniej w ciągu okresu przedakcesyjnego¹³.

Uchylenie przepisów rozporządzenia Rady nr 952/97 o zrzeszeniach producentów rolnych i ich związkach, które regulowało m.in. sprawy udzielania pomocy finansowej dla tych zrzeszeń z budżetu Wspólnot Europejskich, wiązało się ze zmianą strategii finansowania wspólnej polityki rolnej. Obowiązujące ustawodawstwo strukturalne Wspólnoty Europejskiej traktuje pomoc dla rolnictwa jako jeden z nurtów ogólnej pomocy strukturalnej dla państw członkowskich. Obecnie nastąpiła decentralizacja udzielania pomocy finansowej. Decydującą rolę w tym zakresie, tj. w udzielaniu pomocy dla rolnictwa (w tym także dla zrzeszeń producentów rolnych i ich związków) odgrywają państwa członkowskie, zaś rola FEOGA sprowadza się do ogólnych zagadnień przedstawionych w rozporządzeniu Rady nr 1257/99.

IV. Nie kwestionując więc potrzeby wprowadzenia do naszego ustawodawstwa rolnego regulacji dotyczącej organizacji producentów rolnych, należy – po niedługim wprawdzie okresie jej obowiązywania – przyjrzeć się, czy wdrażanie przepisów tej ustawy w życie napotyka na jakieś problemy.

Nadmienić należy, że kiedy nie było jeszcze tej regulacji w naszym ustawodawstwie, w Polsce powstało ok. 700 nieformalnych grup producentów, głównie o statusie prawnym stowarzyszeń. Celem ich działania było przede wszystkim wspólne organizacyjne przygotowanie do sprzedaży wyprodukowanych przez rol-

13 Dz.U. WE, nr L 161 z 26 VI 1999 r.

ników tworzących stowarzyszenie produktów rolnych i tym samym łatwiejszy ich zbyt. Obecnie, po prawie dwóch latach obowiązywania ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach zarejestrowano w urzędach wojewódzkich na jej podstawie zaledwie 20 takich grup¹⁴. Odrębne przepisy (przytoczonej już ustawy z 29 listopada 2000 r.) określają byt prawny i zasady funkcjonowania organizacji producentów rolnych na rynku owoców i warzyw. Według przepisów tej ustawy nie zarejestrowano jeszcze ani jednej grupy producentów rolnych. Rodzi się więc pytanie jakie problemy niosą ze sobą te regulacje prawne, powodujące tak powolne organizowanie się rolników w grupy producentów rolnych?

Na tle dotychczasowego stosowania ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach uwidoczniły się problemy zarówno natury organizacyjnej, proceduralnej, jak też problemy ekonomiczne.

Według art. 3 ust. 1 ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach, grupa ma status przedsiębiorcy działającego jako osoba prawna. Musi być zatem wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego jako przedsiębiorca. Wybór formy prawnej dla grup producentów rolnych ogranicza ponadto ustawowo wymagany przymiot osobowości prawnej. Nie trudno więc ustalić, iż wśród takich form prawnych, nasze ustawodawstwo zamierzającym zorganizować grupę rolnikom stawia do dyspozycji przede wszystkim: prawną formę spółdzielni, spółki akcyjnej oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. I tu wystąpiły pierwsze bariery. Spółdzielnie nie są formą prawną chętnie akceptowaną przez rolników z uwagi na złe skojarzenia ze spółdzielniami produkcyjnymi z przeszłości. Z kolei spółki handlowe także nie cieszą się popularnością wśród rolników ze względu na trudną sytuację finansową rolników (w spółkach wymagany jest dość wysoki kapitał zakładowy).

Ponadto ujawniły się problemy o charakterze proceduralnym w sądach rejestrowych, związane z „przekształceniem” już istniejących tzw. nieformalnych grup producentów rolnych w przedsiębiorców wyposażonych w osobowość prawną. Również sam wpis do rejestru sądowego trwa bardzo długo (9–12 miesięcy), co nie pozwala na podjęcie dalszych czynności związanych z rejestracją grupy w rejestrze prowadzonym przez wojewodę i tym samym rozpoczęcie działalności przez grupę.

W praktyce pojawiły się także problemy związane ze spełnieniem wymogów podmiotowych określonych w art. 2 ustawy o grupach producentów rolnych. Stawia on, że w grupy producentów rolnych mogą organizować się osoby fizyczne prowadzące gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym oraz

14 Dane uzyskane w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi na dzień 17 X 2002 r. Według nich są to grupy liczące od 7 do 500 osób, utworzone przez producentów zbóż, chmielu, owoców, warzyw, trzody chlewnej, owiec, strusi.

osoby fizyczne prowadzące działalność rolniczą w zakresie działań specjalnych produkcji rolnej. Tymczasem praktyka wskazuje, że np. członkiem grupy chciał zostać młody rolnik, podczas gdy formalnie prowadzącym gospodarstwo rolne i płacącym podatek rolny był jego ojciec. To, niestety, uniemożliwiało zarejestrowanie grupy w rejestrze wojewody, zaś spełnienie przez młodego rolnika wymogów formalnych związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego wiązało się z czasochłonną procedurą odsuwającą w czasie zarejestrowanie grupy.

Wpływ na opieszałość organizowania się rolników w grupy producentów rolnych ma również ustawowy wymóg określenia w akcie założycielskim szczegółowych zasad funkcjonowania takiej grupy. Zgodnie z tymi zasadami istnieje np. wymóg sprzedaży całości produktów, dla których utworzono grupę za jej pośrednictwem; natomiast w przypadku sprzedaży tych produktów poza grupą istnieje obowiązek dostarczania informacji wojewodzie o wielkości sprzedaży i cenach uzyskiwanych za te produkty. Jest to niezgodne z naturą rolnika, który zwykł sam decydować o wielkości sprzedaży wyprodukowanych przez siebie produktów rolnych, a tym bardziej nie ujawniać swoich dochodów i nie informować innych o uzyskiwanych cenach ze sprzedaży tych produktów.

W akcie założycielskim, przy organizowaniu grupy producentów rolnych, należy też określić sankcje (najczęściej finansowe) wobec członka grupy, który nie wypełnia nałożonych na niego obowiązków. Ten wymóg również nie zachęca rolników do powszechnego udziału w tworzeniu grup producentów rolnych.

V. To tylko niektóre problemy ujawnione w trakcie stosowania przepisów przytoczonej tu ustawy. Trzeba jednak podkreślić, że grupom producentów rolnych i ich związkom ustawa gwarantuje określoną pomoc finansową, przede wszystkim pomoc ze środków publicznych przeznaczoną na założenie i wsparcie ich działalności w okresie pierwszych pięciu lat, ponadto preferencyjne kredyty inwestycyjne, dopłaty do oprocentowania kredytów zaciągniętych na cele obrotowe, zwolnienie z podatku od nieruchomości przez pięć lat od zarejestrowania grupy. Odrębnym zagadnieniem jest faktyczne korzystanie przez grupy ze środków tej pomocy. Trzeba dodać, że pomoc finansowa na założenie i wsparcie działalności administracyjnej grupy przysługuje dopiero po roku jej działalności, a więc zarejestrowane grupy dopiero zaczęły składać wnioski do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o przyznanie tej pomocy.

Na oddzielne opracowanie zasługuje zagadnienie dotyczące organizowania grup producentów owoców i warzyw na podstawie ustawy z 29 listopada 2001 r., zwłaszcza że dla takich organizacji producentów rolnych obowiązują nadal przepisy wspólnotowe. W naszym rolnictwie do tej pory takich grup jeszcze nie zarejestrowano.

Sądzić należy, że zasygnalizowane tu problemy związane z powolnym organizowaniem grup producentów rolnych według przepisów ustawy z 15 września 2000 r. mają charakter przejściowy i organizacje te rozwiną się wkrótce na szerszą skalę. Rząd polski zamierza niebawem zmodyfikować stanowisko negocjacyjne w obszarze „Rolnictwo” i wnieść, aby m. in. grupy producentów rolnych mogły być wspierane finansowo z budżetu krajowego – za zgodą Komisji – jeszcze przez kilka lat po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.