

Spółki grup producentów rolnych spółkami użyteczności publicznej

1. Rozważania ogólne

W polskim systemie prawnym występują spółki różnego typu, działające jako zorganizowana forma prawna służąca do prowadzenia działalności gospodarczej przez kilka podmiotów, równolegle do takiej działalności prowadzonej indywidualnie – z tym, że obecnie prowadzenie działalności w formie spółek przewyższa rozmiar działalności prowadzonej przez podmioty indywidualne¹.

Według teorii i praktyki spółki, w zależności od źródeł prawnych, na podstawie których opiera się ich organizacja i działalność dzielą się na spółki prawa cywilnego, prawa handlowego i prawa administracyjnego. Jeśli źródłem ich tworzenia jest prawo cywilne, wówczas powstają spółki prawa cywilnego.

Do nich należy zaliczyć spółki zorganizowane na zasadach określonych w przepisach art. 860–875 kc. i spółki ciche zorganizowane i działające na zasadzie swobody umów, o czym stanowi art. 353¹ kc. Tworzenie spółek prawa cywilnego oparte jest na prawie cywilnym, powszechnie obowiązującym – co oznacza, że członkami tych spółek mogą być wszystkie podmioty prawa cywilnego. Jeśli chodzi o spółki zorganizowane na podstawie przepisów prawa handlowego członkami ich mogą być osoby przygotowane zawodowo, legitymujące się przymiotem przedsiębiorcy bądź cenzusem wolnego zawodu².

Prawo administracyjne stanowi źródło powstania spółek prawa administracyjnego. Do spółek tego zakwalifikowania należy zaliczyć spółki prawa wodnego³, spółki wspólnot gruntowych⁴ i spółki grup producentów rolnych⁵.

Spółki prawa handlowego występują w bardzo zróżnicowanych formach prawnych. Ustawowo zostały nazwane jako: spółka jawna (art. 22 ksh.), partnerska (art. 86 ksh), komandytowa (art. 102 ksh.), komandytowo–akcyjna (art. 125

1 Patrz: A. Jakubecki i inni, *Prawo spółek. Zarys*. PWN. Warszawa 1997, s. 14.

2 Patrz: E. Boniuszko, *Prawo handlowe dla praktyków*. Warszawa 2002, s. 45.

3 Patrz: art. 164–184 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. prawo wodne (Dz.U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.).

4 Patrz: ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. Nr 28, poz. 169 ze zm.).

5 Patrz: ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 88, poz. 983 ze zm.).

ksh.), z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 151 i nast. ksh.) i spółka akcyjna (art. 301 i nast. ksh.).

Udziałowcami czy członkami spółek prawa administracyjnego mogą być w zasadzie osoby legitymujące się zawodowym statusem rolnika, prowadzącego gospodarstwo rolne, bądź prowadzące działalność usługową na rzecz rolnictwa.

Problematyka tych spółek nie jest przedmiotem rozważań teoretycznych, a dydaktyka zajmuje się tylko spółkami cywilnymi i handlowymi.

Z tych uwag wynika, że w naszym systemie prawnym występują trzy grupy spółek zorganizowanych i działających na podstawach trzech różnych źródeł prawnych. Powstaje więc zasadnicze pytanie: dlaczego spółki cywilne i handlowe są przedmiotem dociekań w piśmiennictwie i dydaktyce z pominięciem spółek prawa administracyjnego? Taki stan rzeczy wynika z wielu przyczyn:

1. Spółki prawa cywilnego i handlowego mają wspólne korzenie; są one regulowane przez prawo prywatne. W stosunkach prywatnoprawnych strony same określają cele, zakres działań, wybór metody i środków prawnych. Strony tych stosunków realizują własne interesy.
2. Te typy spółek wywodzą się z tych samych potrzeb i celów gospodarczych obliczonych wyłącznie na osiągnięcie korzyści majątkowych.
3. Do ich powstania konieczna jest umowa i ona kreuje zawiązanie się tych stosunków pomiędzy zainteresowanymi podmiotami o różnej pozycji zawodowej.
4. W obu przedstawionych typach spółek występuje cel gospodarczy przeliczony na wartości pieniężne.
5. Osiągany zysk jest dzielony między wspólników – według zasad przez nich ustalonych.
6. Przy ich tworzeniu występuje wyłącznie interes organizatorów. Członkowie spółek i ich organy w swojej działalności nie mają obowiązku uwzględniania interesu zbiorowego określonego jako interes publiczny.
7. W ich organizacji występują ogólne zasady tworzenia osób prawnych, niezależnie od wyboru działalności gospodarczej.

Spółki prawa administracyjnego odróżniają się w sposób istotny od spółek prawa cywilnego i prawa handlowego. Podlegają one działaniu prawa administracyjnego. Jest utrwaloną zasadą, że zawsze tam, gdzie w określonych ustawą stosunkach społeczno-gospodarczych występuje organizatorska i kształtująca te stosunki rola państwa, są one poddawane regulacji prawa administracyjnego przy zastosowaniu metod i form działania właściwych dla tej gałęzi prawa. Praktycznie oznacza to, że wykonywanie obowiązków wynikających z ustawy dokonuje się

przez zastosowanie określonych metod i form prawnych związanych z podejmowaniem kolejno po sobie następujących czynności zmierzających do realizacji zadań statutowych. Metoda sprowadza się do polityki stosowania środków, a wybór środka jest formą działania organów administracji publicznej. W prawie administracyjnym obowiązuje zasada, że organ administracji w swoich czynnościach jest wyrazicielem interesu publicznego. Przepisy tego prawa mają charakter *iuris cogentis*, co oznacza, że na podstawie porozumienia stron nie można modyfikować uregulowań zawartych w prawie. Organy administracji są wyposażone w uprawnienia do ingerencji w prawa i obowiązki stron ustanowione prawem – można stosować tylko środki w ustawie określone i tylko w tych sprawach, na które prawo zezwala.

Z powyższych uwag wynika, że normy prawa administracyjnego w zakresie wykonywania obowiązków nałożonych ustawą są bardziej dyscyplinujące w porównaniu do uregulowań zawartych w prawie cywilnym i handlowym. Stosowane metody i formy działania w administracji wskazują, że w tym obszarze uregulowań nie występuje równorzędność stron, jak również ekwiwalentność świadczeń, co ma miejsce w prawie cywilnym.

Prawo administracyjne jednostronnie tworzy porządek prawny mocą aktu administracyjnego⁶. Spółki prawa administracyjnego odróżniają się w stosunku do spółek prawa cywilnego pod względem podmiotowym, przedmiotem regulacji, przyjętą metodą regulacji oraz celami ich tworzenia, z którymi wiąże się użyteczność publiczna.

Członkami zrzeszonymi w spółkach administracyjnych mogą być rolnicy i służący rolnictwu, których przedmiot działalności jest nakierowany na racjonalne, planowe gospodarowanie zasobami majątkowymi, głównie gruntami stanowiącymi środek produkcji rolnej i zasobami naturalnymi służącymi do produkcji rolnej, dobrej jakości w ochronie zdrowia publicznego, przy zachowaniu równowagi w środowisku przyrodniczym.

Spółki prawa administracyjnego wykonują zadania użyteczności publicznej i ich działalność nie jest nastawiona wyłącznie na osiągnięcie zysku. Realizują one zadania państwa należące do sfery organizacyjnej roli państwa. Charakter ich działalności uzasadnia tezę aby były one wspierane w swojej działalności statutowej pomocą finansową ze źródeł publicznych. Wypracowane dochody nie wpływają na pomnażanie stanu majątkowego członków, a są obowiązkowo przeznaczane na doskonalenie działalności spółek i pomnażanie jej mienia jako osoby prawnej oraz na wspieranie społecznie pozytywnych przemian na wsi.

6 Patrz: J. Staroścjak, *Prawo administracyjne*. Warszawa 1975, s. 9 i nast.

W spółkach prawa administracyjnego nadrzędną pozycję w stosunku do organów spółki mają organy administracji publicznej. Organy te mogą zwracać się do podmiotów gospodarujących wspólnotami gruntowymi, wodami i prowadzącymi produkcję rolniczą z zaleceniami, nakazami i zakazami, nie wyłączając stosowania środków przymusu, a nawet rozwiązania spółek.

Jak już wcześniej wspomniano przepisy regulujące działalność spółek administracyjnych mają charakter prawa publicznego. Natomiast przepisy o spółkach cywilnych i handlowych mają charakter przepisów dyspozytywnych, gdy chodzi o wybór formy prawnej spółki i o regulację stosunków wewnętrznych. Jednak na gruncie prawa handlowego obowiązuje zasada tworzenia osób prawnych w formach przewidzianych tylko w tej gałęzi prawa⁷. Gama tych form jest dostatecznie szeroka, co nie ma miejsca w odniesieniu do spółek prawa administracyjnego.

Naruszenie przepisów prawa cywilnego czy handlowego nie pociąga za sobą reakcji organów publicznych. Dochodzenie szkód czy unieważnienia czynności prawnej jest sprawą wewnętrzną spółki. Odmienne ta kwestia przedstawia się w działalności spółek prawa administracyjnego. Naruszenie przepisów przez te spółki powoduje ingerencję organów administracji publicznej.

Przedstawione ogólne zasady na jakich opiera się regulacja stosunków społecznych w sferze prawa administracyjnego nie wyjaśnia jeszcze stanowiska, czy zasadne jest zaliczanie spółek prawa wodnego, wspólnot gruntowych i grup producentów rolnych do spółek prawa administracyjnego.

Zaliczenie tych spółek do twórców prawa administracyjnego ma swoje oparcie w teorii i w rozwiązaniach legislacyjnych. Jeśli chodzi o stanowisko teorii, to szczególne znaczenie dla rozważań mają teorie uzasadniające organizowanie osób prawnych i w formie spółek. Wywody teoretyczne pozwalają głębiej zrozumieć motywację wykonywania zadań określonych w ustawach w przypisanej ustawowo formie prawnej, mając na względzie potrzebę ich wykonywania w sposób sprawnie zorganizowany przy sumie środków materialnych i organizacyjnych osób wspólnie działających w warunkach, gdy zadania mają służyć interesom nie tylko organizatorów spółek i ich członków, ale interesom ogólnospołecznym. Zaliczenie spółek do grona spółek prawa administracyjnego ma głównie swoje oparcie w samych rozwiązaniach legislacyjnych, czyli w analizie normatywnej trzech ustaw stanowiących źródło prawne omawianych spółek. Treść tych ustaw nie jest skonstruowana według metody cywilistycznej, a jest oparta na metodzie administracyjnej, która zostanie szczegółowo przedstawiona przy omawianiu każdej spółki. Problematyka składająca się na przedmiot publikacji dyktuje potrzebę wyjaśnienia podstaw do takiej kwalifikacji, co znajduje wyraz w zasadach i trybie organizacji

7 *Op. cit.*, nota 1, s. 18.

spółek w zakresie przedmiotu działalności, zasięgu terytorialnego tej działalności, udziału organów administracji publicznej w powstawaniu i funkcjonowaniu spółek, kontroli ich działalności i we wspieraniu spółek środkami finansowymi z budżetów publicznych.

Omawiane ustawy zawierają dążenie państwa do tworzenia warunków twórczego, społecznie pożytecznego wykorzystania zasobów naturalnych i środków produkcji oraz organizatorskiej zdolności zespołowej osób korzystających z mienia spółek dla osiągania korzyści w interesie ogółu. Troska o to, aby działalność spółek służyła dobrze interesowi społecznemu, podmiotom administracji publicznej przypisano rolę organizatorską w tworzeniu spółek i kontrolną w zakresie merytorycznej ich działalności, wykonywaną w sposób władczy.

2. Spółki prawa wodnego

Spółki wodne nie są przedmiotem samodzielnej regulacji ustawowej stanowiącej *lex specialis* w stosunku do obowiązującego porządku prawnego, a stanowią fragment uregulowań zawartych w ustawie – prawo wodne⁸ (zamieszczony w dziale VII ustawy zatytułowanym spółki wodne i związki wałowe art. 164–184).

Zamieszczenie regulacji spółek wodnych w prawie wodnym opiera się na tradycji ustawodawstw europejskich oraz wynika z potrzeby dobrej organizacji w powiązaniu z całością zasad prawa wodnego. Spółka wodna stanowi podmiot zajmujący się budową urządzeń wodnych i wykorzystaniem ich w celu ochrony i poprawy jakości wód, drogą ograniczenia zanieczyszczeń, a także podejmowaniem wielu czynności nakierowanych na osiąganie dobrego stanu stosunków wodnych w środowisku przyrodniczym na obszarze poddanym kompetencji określonej spółki wodnej. Spółki gospodarują wodami w zakresie zadań wymienionych w art. 164 ust. 2 ustawy – prawo wodne w swojej całościowej regulacji podkreśla docenianie wartości wody dla wszelkich form życia.

Obejmuje ono swoim zakresem kształtowanie zasobów wodnych nie tylko powierzchniowych, ale również wód podziemnych i nie tylko dla potrzeb rolnictwa określanych ogólnie pojęciem agromelioracji, reguluje też w pełnym zakresie obowiązek dbałości o jakość wody gwarantującą zdrowotność bez względu na rodzaj potrzeb do jej wykorzystania.

Zapewnia też zachowanie równowagi ekologicznej, ustanawiając powszechny obowiązek wszystkich podmiotów korzystających z wody, a nie tylko obowiązek spółek wodnych. Prawo wodne, poza zadaniami przypisanymi spółkom, organi-

8 Patrz: nota 3.

zuje zarządzanie wszystkimi wodami i zajmuje się ich prawną inwentaryzacją jako podstawą racjonalnego gospodarowania zasobami wodnymi w skali kraju.

Spółka wodna, podobnie jak inne spółki, powstaje w drodze pisemnej umowy z określeniem minimalnej liczby członków. Umowa została nazwana porozumieniem co najmniej 3 osób fizycznych lub prawnych. Spółka powstaje w wyniku kilku kolejnych czynności. Wola jej zawiązania musi być najpierw wyrażona w pisemnym porozumieniu podmiotów zainteresowanych. Osoby zawierające porozumienie są ustawowo upoważnione do opracowania statutu i wyboru organów spółki. Spółka uzyskuje byt prawny dopiero po zatwierdzeniu statutu przez starostę. Treść statutu nie może być ustanowiona wolą organizatorów, obowiązuje ich natomiast ustawowe wskazanie niezbędnej treści statutu. Organizujący spółkę nie są ustawowo oznaczani jako wspólnicy, lecz jako członkowie, gdyż nie mają obowiązku wnoszenia wkładów majątkowych, nie uczestniczą też w zyskach i stratach w zależności od ich wkładów, cel gospodarczy spółki wyłącza osiąganie zysku. W tworzeniu i w działaniach różnych spółek nie ingerują organy administracji publicznej, a jeśli są im przyznane uprawnienia w tym zakresie, to nie w takiej skali jak to ma miejsce przy tworzeniu i działalności spółki wodnej. W tym wypadku starości przysługują daleko idące uprawnienia ingerencyjne:

- zatwierdza statut spółki i czynność ta jest przesłanką nabycia osobowości prawnej,
- sprawuje nadzór i kontrolę nad bieżącą działalnością spółki, orzeka o nieważności uchwał i może wstrzymać ich wykonanie (art. 179),
- może w drodze decyzji rozwiązać zarząd i wyznaczyć osobę pełniącą jego obowiązki (art. 180),
- jest uprawniony do ustanowienia zarządu komisarycznego (art. 180 ust. 3),
- może rozwiązać spółkę (art. 181 ust. 2),
- ocenia włączenie zakładów do spółki i podejmuje w tym przedmiocie decyzje (art. 168).

Istnienie innych spółek jest uzależnione od wniesienia wkładów rzeczowych, kapitałowych, praw i zdolności organizacyjnych dla osiągnięcia celu gospodarczego.

Członkowie spółki wodnej obowiązani są tylko do wnoszenia składek i świadczenia pracy, z tym że starosta może wpływać na wysokość składek.

Na członkach spółki ciąży obowiązek udostępnienia gruntów do wykonania i utrzymania urządzeń służących realizacji zadań statutowych. Spółki wodne korzystają z finansowej pomocy państwa i jednostek samorządu terytorialnego w formie dotacji, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

Państwo i jednostki samorządu terytorialnego, udzielając spółkom pomocy finansowej, muszą sobie zapewnić kontrolę nad ich funkcjonowaniem pod kątem zdolności do wykonania zadań.

Ponieważ spółki wodne działają pod kontrolą organów administracji publicznej, które w sposób władczy wykonują zadania należące do ich obowiązków w zaspokajaniu potrzeb ogólnospołecznych i społecznie użytecznych, stosowne jest określenie spółek wodnych jako spółek prawa administracyjnego⁹. Motywacja ich organizowania ma na względzie zaspokojenie powszechnie pożytecznych potrzeb społecznych i gospodarczych. W interesie zbiorowym spółka ma w swojej działalności cel zmierzający do zapewnienia w określonym środowisku osiągnięcie z wody maksymalnych korzyści społecznych i ekonomicznych (z wyłączeniem wszelkich przejawów marnotrawstwa).

3. Spółki wspólnot gruntowych

Spółki wspólnot gruntowych są uregulowane ustawą¹⁰. Określa ona organizację wspólnoty w formie spółki bez określenia jej charakteru prawnego. Można go jednak wyprowadzić z całości ustawowych uregulowań. Wszystkie postanowienia związane z powstaniem spółki z określeniem zasobów gruntowych wspólnoty, zasady gospodarowania i zbywania udziałów zostały skonstruowane w sposób władczy i przekazane organom spółki przy daleko posuniętym współdziałaniu organów administracji publicznej i pod ich nadzorem.

Powstanie spółki nie jest oparte wyłącznie na umowie, jak to ma miejsce w prawie cywilnym i handlowym, a na uchwale wspólników podjętej większością głosów osób uprawnionych do udziału we wspólnocie, przy obecności połowy wszystkich członków. W wypadku uchylecia się od utworzenia spółki organ państwowej administracji rolnej tworzy spółkę przymusową (art. 25) i we własnym zakresie wyznacza jej organy. Jeśli osoby wyznaczone do działania w organach spółki nie podejmą czynności gospodarowania, organ administracyjny może powołać spółkę spośród osób nie będących udziałowcami we wspólnocie.

Spółka jest osobą prawną i działa na podstawie statutu, którego wzór i treść zatwierdza właściwy organ administracji. Z chwilą zatwierdzenia statutu spółka nabywa osobowość prawną. Gospodarowanie gruntami wspólnoty jest prowadzone na podstawie planu i regulaminu opracowanego przez organ spółki; ale dla ich skuteczności prawnej wymagane jest zatwierdzenie przez organ zwierzchni, który

9 Patrz: J. Szachulowicz, *Nowe prawo wodne z komentarzem*. Warszawa, 2003, uwagi zamieszczone pod art. 164, s. 300–302.

10 Patrz: nota 4.

jest także uprawniony do wprowadzania do planu i regulaminu wiążących spółkę zmian.

Dla stanu prawnego gruntów wspólnotowych nie prowadzi się ksiąg wieczystych, a istniejące w dniu wejścia w życie ustawy księgi wieczyste uległy zamknięciu *ex lege*. Zostały one zastąpione ewidencją gruntów, którą prowadzi się z urzędu. Obrót udziałami we wspólnocie jest ograniczony. Zbycie udziału może nastąpić wraz ze zbyciem gospodarstwa, a zbycie tylko samego udziału może nastąpić tylko na rzecz osoby uprawnionej do udziału we wspólnocie. Do zbycia tylko samego udziału jest zastrzeżona forma pisemna z pominięciem formy aktu notarialnego, odmiennie od ogólnej zasady obowiązującej w zakresie obrotu nieruchomościami (art. 158 kc.).

Akt pisemny dla swojej skuteczności powinien być zatwierdzony przez organ nadzoru. Spółka wobec swoich dłużników jest uprawniona do wystawiania tytułów wykonawczych (art. 21 ust. 6).

Należności wraz z odsetkami podlegają ściągnięciu na zasadach określonych w przepisach o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych.

Grunty ustawowo zaliczone do wspólnot gruntowych stanowią wyodrębnioną masę majątkową gruntów rolnych. Zastępują one dawne grunty serwitutowe, stanowiące w przeszłości własność ziemską obszarniczą przekazaną uwłaszczonej chłopom do wspólnego korzystania¹¹. Obecnie stanowią one własność Skarbu Państwa na podstawie wykonania dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, obciążoną użytkowaniem na rzecz uwłaszczonych rolników lub ich następców prawnych¹². Struktura prawna tych gruntów jest przedmiotem kontrowersyjnych uwag w piśmiennictwie i praktyce¹³, z uwagi na nie dość precyzyjne dopracowanie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

Utrzymanie dotychczasowej struktury prawnej tych gruntów jest podyktowane potrzebami racjonalnego gospodarowania tymi zasobami, a łączna powierzchnia wspólnot gruntowych wynosi ponad 130.000 ha. Nie jest to dokładnie obliczony areal, gdyż do wspólnot gruntowych włączano grunty stanowiące mienie gromadzkie i dobra gromadzkie, bez prawnego uwzględnienia różnic w stanie prawnym tych mas majątkowych. Natomiast przy nacjonalizacji jezior należących do wspólnot gruntowych przejmowano je bez obciążeń, traktując niekiedy te wspólnoty za nieistniejące.

11 Patrz: W. Wojcikiewicz, *Prawo hipoteczne Królestwa Polskiego*. Wrocław – Warszawa – Kraków 1967, s. 99 i nast.

12 H. Świątkowski, *Prawo rolne*. Warszawa 1962, s. 152 i nast.; L. Jastrzębski, *Sytuacja prawna wspólnot gruntowych*. Warszawa 1963, s. 9 i 19 oraz nast.

13 J. Szachulowicz, *Status prawny wspólnot gruntowych*, *Przegląd Sądowy* 2002 z. 9 s. 63 i nast.

Powierzenie gospodarowania tą masą majątkową spółkom utworzonym nie na podstawie umowy, lecz z mocy samego prawa było podyktowane potrzebą indywidualizowania podmiotu odpowiedzialnego za racjonalne gospodarowanie, co byłoby niemożliwe przy sprawowaniu tej funkcji przez wszystkich uprawnionych (przy sprzecznych interesach).

Powyższe uwagi dają podstawę do stwierdzenia, że działalność spółek wspólnot gruntowych jest szkołą samorządnego, zbiorowego korzystania z cudzej własności, zgodnie z interesami publicznymi. Wskazują, że przedmiot władania niezależnie od własnościowej przynależności podmiotowej – powinien być wykorzystany zgodnie z jej naturalnym i gospodarczym przeznaczeniem oraz służyć realizacji polityki rolnej państwa mającej na celu osiągnięcie z nieruchomości rolnych maksymalnej użyteczności społecznej. Jednak wspólnoty gruntowe można zakwalifikować jako relikty prawnoustrojowe. Są one tworem stosunków feudalnych i nie zostały dotychczas przekształcone, choć stanowią przedmiot własności państwowej, a to ze względu na respektowanie zasady praw nabytych w odległej przeszłości przez pańszczyźnianych chłopów. Wspólnoty powinny ulec zlikwidowaniu w drodze uwłaszczenia faktycznych użytkowników, albo przymusowego wykupu uprawnień użytkowników przez właściciela obciążonego prawem użytkowania. Istnieje też prawna możliwość komunalizacji wspólnot gruntowych na rzecz gmin (miejsca ich położenia) z zachowaniem dotychczasowych obciążeń bądź ich zniesienia za odpłatnością.

4. Spółki grup producentów rolnych

Stosunki gospodarcze w rolnictwie są organizowane z uwzględnieniem kierunków polityki państwa. Kierunek tych działań znajduje swoje odbicie w działalności ustawodawczej. Główną troską państwa w tej sferze poczynają jest modernizacja rolnictwa nie tylko pod względem koncentracji ziemi, ale głównie opłacalności produkcji rolnej i przystosowania jej do zbycia na wolnym rynku. Ustawodawca uznał, że sprawne osiągnięcie rezultatów w tym zakresie jest możliwe przy pomocy nowych rozwiązań organizacyjnych, polegających na wspieraniu działalności produkcyjnej w rolnictwie przy pomocy środków ekonomicznych. Konieczność dostosowania produkcji do potrzeb rynku według kryteriów ilości i jakości rozsądnie planowanych oraz sprawniejszego organizowania zbytu uzasadnia na tej płaszczyźnie umiarkowane stosowanie władczych środków administracyjnych i wspieranie nowych działań wspomaganie finansowym. Za przykładem rozwiązań w tej dziedzinie w krajach Unii Europejskiej, w dniu 15 września 2000 r. została uchwalona ustawa o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁴.

14 Patrz: nota 5.

Ustawa ma służyć poprawie stanu rynku rolnego i stwarzać przesłanki do nowoczesności produkcji rolnej dającej zwiększenie dochodowości i poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz szybsze wprowadzania naszego kraju w proces integracji z krajami UE.

Według postanowień ustawy osoby fizyczne i prawne prowadzące gospodarstwa rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym w zakresie wszystkich działań produkcji rolnej mogą organizować się w grupy producentów rolnych.

Według założeń ustawowych grupy producentów działające w formie spółek prawa handlowego powinny przyczyniać się do poprawy ogólnego stanu naszego rolnictwa. Wytwarzać produkty wysokiej jakości w sposób zapewniający ochronę środowiska.

Warunki ustawy dotyczące produkcji rolnej wysokiej jakości i prowadzenie jej w sposób zapewniający ochronę środowiska dowodzą, że grupy producenckie są obowiązane do wykonywania swoich zadań jako jednostki profesjonalne służące także podnoszeniu zdrowotności publicznej.

W obowiązującym prawie problematyka zdrowotności publicznej jest tak ujęta, że stanowi ona powinność organów administracji publicznej, niezależnie od przedmiotu regulacji stosunków społecznych. Wynika to z konstytucyjnej zasady określonej w art. 68 pkt 4 Konstytucji, według której władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemiologicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom oddziaływania środowiska. Dlatego produkcja rolna dobrej jakości (przy zachowaniu ochrony środowiska) wkracza w sferę zdrowotności publicznej.

Grupa producentów rolnych prowadzi profesjonalną działalność jako przedsiębiorca mający osobowość prawną, gdyż ciąży na niej obowiązek zorganizowania się w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, bądź spółki akcyjnej.

Akt założycielski w formie aktu notarialnego ma w swojej treści zawierać nie tylko wymaganie określone w przepisach prawa handlowego (art. 163 i 304 ksh.), ale również w art. 3 i 4 ustawy, które określają pozycję prawną członka grupy, zasady produkcji i zbytu, minimalny okres członkostwa i zasady występowania z grupy.

Zarejestrowanie spółki w rejestrze sądowym prowadzi tylko do uzyskania podmiotowości prawnej. Status osoby prawnej nie wystarcza do nabycia przez ten podmiot pozycji grupy producenckiej.

Spółka staje się grupą producencką dopiero po przeprowadzeniu dodatkowo przez wojewodę postępowania rejestracyjnego, które jest bardzo sformalizowane.

Grupa musi odpowiadać warunkom wymienionym w art. 3 i 4 ustawy, podlegającym ścisłej kontroli organu rejestrującego. Dopiero, gdy wojewoda stwierdzi w drodze decyzji, że osoba prawna spełnia wszystkie warunki ustawowe, powstaje podstawa do nabycia statutu grupy producenckiej.

Następuje to przez wpis grupy do rejestru. W wypadku, gdy osoba prawna nie spełnia wymaganych warunków, wojewoda wydaje decyzję odmowną, od której przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw rolnictwa.

Osoba prawna po uzyskaniu wpisu do rejestru grup włącza się w proces produkcji określonej ilościowo i jakościowo oraz w organizację zbytu – w sposób skoordynowany z innymi grupami zajmującymi się produkcją tego samego produktu.

Według ustawy grupy producentów rolnych mają służyć poprawie efektywności gospodarowania przez planowanie produkcji i promowanie nowoczesnych technologii, produkcji rolnej wolnej od nadmiernej szkodliwej chemizacji, prowadzącej do pozyskiwania zdrowych plonów do bezpośredniej sprzedaży jak też przetwarzania i przechowywania plonów w przystosowanych do tego pomieszczeniach, co zapewnia zachowanie wymagań sanitarnych.

Przygotowanie towarów do sprzedaży wiąże się z ich standaryzacją i konfekcjonowaniem w celu koncentracji podaży na konkurencyjnym wolnym rynku. Te wszystkie działania określone w ustawie jako obowiązek członków grup producenckich prowadzą do podnoszenia wiedzy zawodowej producentów na wyższy poziom, co nie jest bez znaczenia dla wzrostu świadomości zawodowej producentów oraz kultury i poziomu cywilizacyjnego społeczności wiejskiej.

Ponadto interes publiczny z tak zorganizowaną działalnością wiąże się nierozdzielnie z obszarowymi przemianami strukturalnymi, co jest szczególnie pożądane dla korzystniejszej oceny nowego rolnictwa przez właściwe organy UE.

Z chwilą uzyskania statusu grupy producenckiej przez wpis do rejestru, dokonanego przez wojewodę działalność jej podlega nadzorowi sprawowanemu przez wojewodę właściwego terytorialnie. Z tym momentem grupa nabywa uprawnienia do ubiegania się o pomoc finansową ze środków publicznych. Mogą to być kredyty inwestycyjne (w art. 23 ust. 1) i kredyty obrotowe z dopłatą do oprocentowania (art. 23 ust. 2). Ustawa przewiduje także zwolnienie w podatku od nieruchomości, jeśli w okresie 5 lat od uzyskania wpisu grupy do rejestru zostaną wniesione lub zmodernizowane budynki wykorzystywane do działalności statutowej grupy. Pomoc jest przyznawana na wniosek grupy, a organem rozstrzygającym jest Agencja Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa. Pomoc finansowa ze środków publicznych przyznawana grupom podlega zwrotowi w całości w wypadku wykorzystania jej niezgodnie z przeznaczeniem.

Grupa składa wojewodzie coroczne sprawozdania finansowe. Gdy w toku czynności nadzoru zostaną stwierdzone uchybienia związane z naruszeniem ustawy, wojewoda podejmuje decyzję o skreśleniu grupy z rejestru. Wówczas grupa nie traci swojej pozycji osoby prawnej i jej członkowie mogą nadal działać jako wspólnicy bądź akcjonariusze w strukturach organizacyjnych spółek utworzonych aktem założycielskim, ale tracą uprawnienia do wsparcia finansowego oraz zaciągania preferencyjnych kredytów inwestycyjnych i obrotowych określonych w ustawie. Wygasają im również uprawnienia do zwolnień w podatku od nieruchomości.

Ustawa przewiduje organizowanie się grup w związki grup. Mogą być one tworzone dla działalności wytwórczej jednego produktu w celu organizowania i koordynacji zbytu, przechowywania plonów i wstępnego ich przetwarzania, reprezentowania grup, promowania efektywnych metod produkcji i technologii produkcji (korzystnych dla środowiska) prowadzenia analiz rynku oraz obsługi prawnej i księgowości za zgodą grup. Związki grup nie prowadzą działalności produkcyjnej, a zajmują się świadczeniem usług dla grup.

Organem rejestrującym związki grup i je nadzorującym jest minister właściwy do spraw rolnictwa.

Uprawnienia przysługujące wojewodzie w stosunku do grup odpowiednio przysługują ministrowi.

Z przedstawionych regulacji wynikają następujące wnioski.

Organizacja grup producentów rolnych i ich zrzeszeń została ściśle formalnie ukształtowana ustawowo w sposób władczy. Funkcje organizacyjne, kontrolne i wspomagające zostały przyznane organom administracji rządowej. Celem tej regulacji jest kształtowanie produkcji rolnej pod względem ilości i jakości. Przez wprowadzenie wymogów jakości produkcji i jej pozyskiwanie przy zachowaniu ochrony środowiska połączono produkcję rolną z interesem zbiorowym. Uznanie produkcji standaryzowanej i organizację jej zbytu za narzędzie służące podnoszeniu dochodowości rolników i potraktowania tego kierunku jako sposobu skutecznego przekształcania struktury obszarowej gospodarstw oraz wspomagania pomocą finansową państwa pozwalają uznać grupy producentów rolnych i ich zrzeszenia za podmioty realizujące potrzeby ogólnospołeczne.

W działalności grup producentów rolnych, obok interesu publicznego ściśle związanego z możliwością przekształceń strukturalnych gospodarstw rolnych nakierowanych na powiększanie przestrzeni produkcyjnej i ich modernizację. Dodatkowo występuje problem lepszenia jakości produkcji rolnej prowadzącej do podnoszenia zdrowotności konsumentów i do równowagi pomiędzy popytą i popytem mającej wpływ na poziom cen.

Z tymi funkcjami ustawy łączą się kwestie dotyczące organizowania w sposób nowoczesny rynku rolnego, wypierającego małe i słabo zorganizowane rynki lokalne działające w przeważającej mierze w oparciu o utrwalone miejscowo zwyczaje.

Jak już wcześniej podkreślono, podstawową przesłanką do osiągnięcia ustawowo przyjętych założeń jest konieczność podnoszenia kwalifikacji zawodowych wymagających zdobywania wiedzy fachowej, czyli wykształcenia dającego podstawę do sprawnego i świadomego działania producenta rolnego, co niewątpliwie wpłynie na uzyskanie wyższego od dotychczasowego statusu społecznego rolnika. Choć grupy producentów rolnych działają w formie spółek prawa handlowego tworzonych z zamiarem osiągania zysku – wyższej opłacalności produkcji, ten motyw w niczym nie osłabia występowania w ich działalności interesu publicznego.

Osiąganie zysku nie może negatywnie wpływać na zaliczanie spółek grup producentów rolnych do spółek prawa administracyjnego.

Zilustrowany interes publiczny ma znaczącą przewagę nad indywiduowanymi interesami producentów.

Unowocześnianie warsztatu pracy – produkcji rolnej i jej zbytu oraz zmiana społecznego statusu rolnika niezbiecie dowodzą, że osiąganie zysku przez producentów jest tylko motywacyjnym środkiem do realizacji interesu publicznego.

5. Wnioski

Konstrukcja prawna osób prawnych prawa administracyjnego jest oparta na teorii związków publicznoprawnych.¹⁵

Kryteria wyróżniające te osoby prawne od innych sprowadzają się do:

1. Stosowania w sferze ich działań środków władczych wyrażających się w możliwości stosowania przymusu i poddania rozpoznawania sporów wewnętrznych na drodze postępowania administracyjnego (z wyłączeniem drogi sądowej).
2. Podstawą do takiej kwalifikacji osób prawnych prawa administracyjnego jest sposób ich powstawania. Są one organizowane na podstawie ustawy lub z inicjatywy samych zainteresowanych przy czynnym udziale i nadzorze organów administracji publicznej.

¹⁵ Patrz: T. Bigo, Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928

3. Nadzór obejmuje ciągłość działań osób prawnych przez stosowanie metod i środków prawnych właściwych dla prawa administracyjnego. Organy nadzoru mogą również doprowadzić do likwidacji osoby prawnej.
4. Nadzór organów państwowych jest uzasadniony charakterem funkcji wykonywanych przez osoby prawne prawa administracyjnego, gdyż pełnią one zadania dotyczące użyteczności ogólnospołecznych. Dla skutecznego wykonania tych zadań są one dotowane finansowo z budżetu.
5. Efekty ich gospodarowania nie są nakierowane głównie na osiągnięcie zysku.

Założenia teorii związków publicznoprawnych znajdują pełne oparcie w konstrukcji spółek wodnych, wspólnot gruntowych i grup producentów rolnych. Przedstawione w opracowaniu cechy tych osób prawnych dają podstawy do uznawania ich za organizacje użyteczności publicznej.