

Z aktualnej problematyki zakładania i funkcjonowania grup producentów rolnych

1. Wstęp

W Polsce od kilku lat systematycznie wzrasta liczba grup producentów rolnych, co znajduje odzwierciedlenie w statystykach¹. Wspólne działanie rolników pozwala na zwiększenie ich konkurencyjności na rynku, obniżenie kosztów produkcji rolniczej, uzyskanie wyższych cen za produkty rolne. Zrzeszenia te przejmują bowiem od członków prowadzących działalność rolniczą część obowiązków związanych np. ze sprzedażą produktów rolnych, ich komercjalizacją, usługami agrotechnicznymi bądź zakupem środków produkcji². Czynnikiem, które mają wpływ na dynamiczny rozwój grup producentów rolnych, są m.in. środki unijne skierowane do tych podmiotów, a także zmiany legislacyjne wprowadzające ułatwienia w zakresie ich zakładania i funkcjonowania³.

¹ Na dzień 31 grudnia 2014 r. w rejestrach grup producentów rolnych łącznie wpisanych było 1351 podmiotów, podczas gdy 30 czerwca 2006 r. – tylko 126 grup, a dwa lata później działały w Polsce już 294 podmioty. Natomiast w grudniu 2012 r. w rejestrach urzędów marszałkowskich wpisanych było ponad 988 grup producentów rolnych. Wzrost ich liczby nastąpił także w kolejnych latach, <http://ksow.pl/grupy-producentow-rolnych.html> [dostęp: 5.01.2015].

² Szerzej A. Suchoń, *Prawna koncepcja spółdzielni rolniczych*, Poznań 2016, s. 19 i nn. oraz literatura tam podana.

³ Pierwotna wersja ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach przewidywała tworzenie grup tylko przez osoby fizyczne. Nowelizacja tego aktu prawnego z 18 czerwca 2004 r. (Dz. U. 2004, Nr 162, poz. 1694) poszerzyła krąg podmiotów, które mogą tworzyć grupy, o osoby prawne (w tym spółdzielnie). Pozytywnie ocenić należy także uchwalenie przez Sejm 25 lipca 2008 r. zmiany do ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo

W nowym okresie unijnego finansowania 2014–2020 grupy producentów rolnych nadal mogą starać się o wsparcie pieniężne, ale diametralnie zmieniły się reguły jego przyznawania. Modyfikacji uległy także zasady rejestracji grup, warunki, jakie muszą one spełniać, oraz kontrola i nadzór. Nowe regulacje prawne zawarte zostały przede wszystkim w ustawie z 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁴, rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2 sierpnia 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁵, rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18 lutego 2016 r. w sprawie wymagań, jakie powinny spełniać plan biznesowy grupy producentów rolnych⁶.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie nowe regulacje prawne wpływają na zakładanie i funkcjonowanie grup producentów rolnych. Problematyka jest niezmiernie aktualna z uwagi na fakt, że termin pierwszego naboru wniosków z PROW 2014–2020 „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów” wyznaczono na okres od 30 września do 28 listopada 2016 r. Co istotne, o pomoc może starać się zrzeszenie producentów rolnych, które zostało uznane nie wcześniej niż 1 stycznia 2014 r. Jednocześnie nowelizacja ustawy z 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach ma także wpływ na działające już grupy, m.in. brak złożenia wniosku o potwierdzenie spełniania warunków doprowadzi do wykreślenia jej z rejestru i zakończenia działalności.

2. Grupy producentów rolnych w przepisach unijnych

Geneza grup producentów rolnych wywodzi się z ustawodawstwa unijnego. Już II Plan Mansholta podkreślał konieczność opracowania przepisów o związkach producentów. Związki takie miały mieć ważne kompetencje

spółdzielcze (Dz. U. Nr 163, poz. 1014). W jej świetle, aby założyć spółdzielczą grupę producentów rolnych, potrzebnych jest tylko pięciu producentów rolnych.

⁴ Dz. U. 2015, poz. 1888, nowelizacja z 11 września 2015 r.

⁵ Dz. U. 2016, poz. 1284.

⁶ Dz. U. 2016, poz. 237.

w zakresie ustalania rozmiaru produkcji poszczególnych płodów rolnych, cen gwarantowanych czy pertraktacji z przetwórcami⁷. Odnosząc się do aktualnych unijnych regulacji prawnych, w preambule rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005⁸ zaznaczono, że grupy i organizacje producentów pomagają rolnikom wspólnie stawiać czoła wyzwaniom związanym z rosnącą konkurencją i konsolidacją rynków niższego szczebla w odniesieniu do wprowadzania ich produktów do obrotu, w tym na rynkach lokalnych. Z tego względu należy zachęcać do tworzenia grup i organizacji producentów. W preambule prawodawca unijny zaznaczył także, że państwa członkowskie mają możliwość priorytetowego traktowania grup i organizacji producentów produktów wysokiej jakości, objętych działaniem dotyczącym systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, przewidzianym w niniejszym rozporządzeniu. Żeby zagwarantować rentowność grup lub organizacji, należy państwom członkowskim przedkładać plany biznesowe jako warunek przyznania wsparcia grupie lub organizacji producentów⁹.

Przepisy unijne nie podejmują problematyki zakładania grup producentów rolnych. Wprowadzają jednak instrumenty prawne (finansowe), które mają zachęcić rolników do zrzeszania się. Artykuł 27 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1305/2013 określa, że wsparcia w ramach tworzenia grup i organizacji producentów udziela się, aby ułatwić tworzenie grup i organizacji producentów w sektorach rolnictwa i leśnictwa do celów: a) dostosowania do wymogów rynkowych procesu produkcyjnego i produktów producentów, którzy są członkami takich grup lub organizacji; b) wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych; c) ustanowienia wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności; oraz d) innych zadań, które mogą być prowadzone przez grupy i organizacje producentów, takich jak rozwijanie umiejętności biznesowych i marketingowych oraz organizowanie i ułatwianie procesów wprowadzania innowacji. Wsparcia udziela się grupom i organiza-

⁷ A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 34 i n.

⁸ Dz. Urz. UE 2013, L 347, s. 487 ze zm.

⁹ Zob. preambuła rozporządzenia unijnego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013.

cyj producentów, które zostały oficjalnie uznane przez właściwy organ państwa członkowskiego na podstawie planu biznesowego. Wsparcie to ogranicza się do grup i organizacji producentów, które są małymi i średnimi przedsiębiorstwami.

Rozporządzenie unijne określa, że wsparcia udziela się na podstawie planu biznesowego w postaci zryczałtowanej pomocy w formie rocznych rat przez okres nie dłuższy niż pięć lat, następujący po dacie, w której grupa lub organizacja producentów została uznana. Raty są degresywne. Oblicza się je na podstawie rocznej sprzedanej produkcji grupy lub organizacji. Państwa członkowskie weryfikują, czy cele określone w planie biznesowym zostały osiągnięte w ciągu pięciu lat po uznaniu grupy lub organizacji producentów i wypłacają ostatnią ratę jedynie po potwierdzeniu prawidłowej realizacji planu biznesowego. Rozporządzenie stanowi także, że państwa członkowskie mogą nadal udzielać wsparcia na rozpoczęcie działalności grupom producentów, nawet po uznaniu ich za organizacje producentów na warunkach rozporządzenia (UE) 1308/2013. Taka sytuacja może zaistnieć np. w przypadku zrzeszeń producentów mleka.

Problematyka grup producentów rolnych została także poruszona w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 702/2014 z 25 czerwca 2014 r. uznającym niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁰. Według tego aktu pomoc dla grup i organizacji producentów na rozpoczęcie działalności jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c Traktatu i jest wyłączona z wymogu zgłoszenia ustanowionego w jego art. 108 ust. 3, jeżeli spełnia warunki określone w niniejszym artykule ust. 2–9 i w rozdziale I. Do objęcia pomocą kwalifikują się jedynie te grupy lub organizacje producentów, które zostały oficjalnie uznane przez właściwy organ danego państwa członkowskiego na podstawie przedłożonego biznesplanu (art. 19 rozporządzenia).

Rozporządzenie wskazuje także przypadki, których wystąpienie powoduje, że nie przyznaje się pomocy. Przykładowo organizacjom producentów, takim jednostkom lub organom, jak spółki czy spółdzielnie, których celem jest zarządzanie jednym lub większą liczbą gospodarstw rolnych, a które z tego względu w praktyce są indywidualnymi producentami; zrzeszeniom rolniczym, które podejmują w gospodarstwach swoich członków działania (jak np.: wzajemne wsparcie, usługi zastępstw w gospodarstwach i zarządzania gospodarstwem, bez angażowania się we wspólne dostosowywanie poda-

¹⁰ Dz. Urz. UE 2014, L 193, s. 1.

ży do rynku); grupom, organizacjom i zrzeszeniom producentów, których cele są niezgodne z art. 152 ust. 1 lit. c, art. 152 ust. 3 i art. 156 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013.

Problematyka finansowania grup producentów rolnych została poruszona także w wytycznych Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014–2020¹¹.

3. Zmodyfikowane zasady tworzenia i funkcjonowania grup producentów rolnych

Rozpoczynając analizę polskich regulacji prawnych, warto wspomnieć, że nowelizacja z 11 września 2015 r. nieco modyfikuje przedmiot działania grup producentów rolnych. Artykuł 2 stanowi, że osoby fizyczne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby prawne, które w ramach działalności rolniczej prowadzą: 1) gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub 2) specjalny dział produkcji rolnej – mogą organizować się w grupy producentów rolnych w celu dostosowania produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych, wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych, ustanowienia wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności produktów rolnych, rozwijania umiejętności biznesowych, marketingowych oraz organizowania i ułatwiania procesów wprowadzania innowacji, a także ochrony środowiska naturalnego.

W uzasadnieniu projektu podkreślono, że: „zmiana brzmienia przepisu art. 2 obowiązującej ustawy zaproponowana w art. 1 pkt 1 projektu ustawy ma na celu dookreślenie katalogu celów, dla których mogą tworzyć się grupy producentów rolnych, i uwzględnienie w nim także tych określonych w art. 27 rozporządzenia nr 1305/2013, ze względu, na realizację których grupy producentów rolnych miałyby możliwość otrzymania wsparcia finansowego ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich”¹². Mimo modyfikacji brzmienia celów, zakres przedmiotowy

¹¹ Dz. Urz. UE C 204, z 1 lipca 2014 r., s. 1–97.

¹² Uzasadnienie projektu zmiany ustawy o grupach producentów rolnych: druk nr 3836: *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Uzasadnienie do projektu zmiany*

działalności grupy nie uległ zbytnej zmianie. Ustawa do 17 grudnia 2015 r. stanowiła, że producenci rolni mogą organizować się w grupy w celu „dostosowania produkcji rolnej do warunków rynkowych, poprawy efektywności gospodarowania, planowania produkcji ze szczególnym uwzględnieniem jej ilości i jakości, koncentracji podaży oraz organizowania sprzedaży produktów rolnych, a także ochrony środowiska naturalnego”. Cel grupy tak jak poprzednio koncentruje się zatem na sprzedaży dostarczonych przez jej członków produktów rolnych i wsparciu procesu ich wytworzenia. Dodany został punkt odnoszący się do rozwijania umiejętności biznesowych, marketingowych oraz organizowania i ułatwiania procesów wprowadzania innowacji. Natomiast nadal cele działalności grupy producentów rolnych nie wspominają o etapie przetwórstwa dostarczonych przez członków grupy produktów rolnych ani wprowadzania na rynek przetworzonych już produktów rolnych, ani bezpośrednio nie wspomina się o zaangażowaniu grupy w produkcję energii odnawialnej z wykorzystaniem surowców rolniczych i produktów ubocznych rolnictwa. Jednocześnie – jak podkreślono w uzasadnieniu projektu – nadal jednym z celów, dla których mogą tworzyć się grupy producentów rolnych, jest ochrona środowiska naturalnego. Funkcjonowanie grup wpływa zatem pozytywnie na środowisko naturalne przez np. stosowanie prośrodowiskowych zasad na wszystkich etapach produkcji, gospodarowanie zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, minimalizację zanieczyszczeń¹³. W tym kontekście działania w zakresie energii odnawialnej można by uznać za działania w zakresie ochrony środowiska.

Na podstawie omawianej nowelizacji dodany został także ust. 2 do art. 1, określający, że działalność rolnicza, o której mowa w ust. 1, oznacza działalność rolniczą w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. c pkt i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009¹⁴. Ten unijny akt prawny stanowi, że „działalność rolnicza” oznacza przede wszystkim produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, w tym zbiory, dojenie, hodowlę zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich; utrzymywanie użytków rolnych w stanie,

ustawy o grupach producentów rolnych [online]. Strona Sejmu RP, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3836> [dostęp: 12.10.2016].

¹³ Tak Uzasadnienie projektu zmiany ustawy o grupach producentów rolnych: druk nr 3836, s. 27 i n.

¹⁴ Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., 608 ze zm.

dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe metody rolnicze i zwykły sprzęt rolniczy¹⁵.

Regulacje prawne, które weszły w życie z dniem 18 grudnia 2015 r., wprowadziły pewne zmiany w zakresie warunków, jakie musi spełnić osoba prawna, żeby mogła zostać uznana za grupę producentów rolnych. Artykuł 3 ust. 1 pkt 4 ustawy stanowi, że coroczne przychody ze sprzedaży produktów lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach lub działach specjalnych produkcji rolnej członków grupy stanowią więcej niż połowę przychodów grupy ze sprzedaży produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została utworzona (należy podkreślić – wytworzonych w gospodarstwach lub działach specjalnych produkcji rolnej członków). Nowelizacja dodaje także pkt 6, wskazujący, że każdy z członków grupy w roku działalności produkuje oraz sprzedaje do niej co najmniej 80% wyprodukowanych przez siebie produktów lub grup produktów, ze względu na które została utworzona, oraz że każdy z członków grupy przynależy tylko do jednej grupy w zakresie danego produktu lub grupy produktów. Takie same wymagania odnoszą się do już działających spółdzielni tworzących grupy producentów rolnych, co zostało określone w art. 3a ustawy.

W uzasadnieniu projektu podkreślono, że zaproponowane regulacje prawne wprowadzają nowe rozwiązania pozwalające na wykorzystanie przez producenta rolnego maksymalnie 20% produktów rolnych w sposób inny niż sprzedaż do grupy¹⁶. Może to być np. sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych. Nie ulega wątpliwości, że taką możliwość należy ocenić pozytywnie, tym bardziej że 1 stycznia 2016 r. weszły w życie nowe przepisy dotyczące sprzedaży bezpośredniej produktów przetworzonych przez producentów rolnych. Zatem rolnik, który jest członkiem grupy, może także angażować się w krótkie łańcuchy dostaw i sprzedaż bezpośrednią produktów rolnych. Warto dodać, że również producenci owoców i warzyw mają takie możliwości. Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 grudnia 2008 r. w sprawie maksymalnej części produkcji lub produktów kwalifikujących się do sprzedaży konsumentom na ich własne potrzeby¹⁷ – członek organizacji producentów owoców i warzyw uznanej ze względu na jedną grupę produktów może dokonać sprzedaży konsumentom, na ich własne potrze-

¹⁵ Zob. szerzej na temat unijnej definicji działalności rolniczej: F. Albinini, *Europejskie kodeksy rolnictwa i ponowne odkrycie rolnictwa jako działalności wytwórczej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 341 i n.

¹⁶ Uzasadnienie projektu zmiany ustawy o grupach producentów rolnych: druk nr 3836.

¹⁷ Dz. U. 2008, Nr 235, poz. 1602.

by, nie więcej niż 20% wolumenu jego produkcji bezpośrednio w jego gospodarstwie lub poza nim.

W tym miejscu należy jednak zasygnalizować, że niewywiązywanie się przez grupę z obowiązków w zakresie wytwarzania określonej wielkości produktów lub grupy produktów może wynikać ze zróżnicowanych przyczyn (np. sprzedaży produktów przez członków nie grupie, lecz bezpośrednio podmiotom trzecim, czyli z nieprzestrzegania postanowień aktów założycielskich i umów członkowskich, czy też w wyniku zmniejszenia się liczby członków). Jednocześnie brak spełniania minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej może być także spowodowany działaniem siły wyższej. Pozytywnie ocenić należy przepisy uwzględniające wpływ warunków atmosferycznych na produkcję rolniczą. Znowelizowana ustawa stanowi że warunków określonych art. 3 ust. 1 pkt 6 oraz art. 3a pkt 6 ustawy nie stosuje się w przypadku, kiedy brak produkcji jest konsekwencją działania siły wyższej lub wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności, o których mowa w art. 2 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013¹⁸.

Zachodzi pytanie o przykłady nadzwyczajnych okoliczności. Mianowicie przywołany art. 2 ust. 2 określa, że „siła wyższa” i „nadzwyczajne okoliczności” mogą zostać uznane w szczególności w następujących przypadkach: a) śmierć beneficjenta; b) długoterminowa niezdolność beneficjenta do wykonywania zawodu; c) poważna klęska żywiołowa powodująca duże szkody w gospodarstwie rolnym; d) zniszczenie w wyniku wypadku budynków inwentarskich w gospodarstwie rolnym; e) choroba epizootyczna lub choroba roślin dotykająca, odpowiednio, cały inwentarz żywy lub uprawy należące do beneficjenta lub część tego inwentarza lub upraw; f) wywłaszczenie całego lub dużej części gospodarstwa rolnego, jeśli takiego wywłaszczenia nie można było przewidzieć w dniu złożenia wniosku.

Warto dodać, że nowe rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 kwietnia 2016 r. w sprawie wykazu produktów i grup produktów, ze względu na które mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych także nawiązuje to wymienionego aktu unijnego. Mianowicie w przypadku działania siły wyższej lub wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności, o których mowa w art. 2 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013, s. 549 i 865 oraz Dz. Urz. UE L 256 z 1 października 2015 r., s. 9).

Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 r., w gospodarstwie członka grupy producentów rolnych, minimalną roczną wielkość produkcji towarowej wyprodukowanej przez wszystkich członków takiej grupy i sprzedanej do tej grupy stanowi minimalna roczna wielkość produkcji towarowej wyprodukowana przez wszystkich członków grupy i sprzedana do tej grupy, określona w załączniku do rozporządzenia, pomniejszona o skutki działania siły wyższej lub wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności.

Nowelizacja z 11 września 2015 r. modyfikuje także pkt 3 w art. 3 ust. w ustawy o grupach producentów rolnych. Od 18 grudnia 2015 r. żaden z członków, udziałowców lub akcjonariuszy (zwanych dalej: członkami grupy), nie może mieć więcej niż 20% głosów na walnym zgromadzeniu wspólników lub walnym zebraniu członków, także pośrednio przez dysponowanie bezpośrednio lub pośrednio większością głosów: na walnym zgromadzeniu, zgromadzeniu wspólników albo walnym zebraniu członków, także jako zastawnik albo użytkownik, bądź w zarządzie innej osoby prawnej będącej członkiem grupy, także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub w spółce osobowej będącej członkiem grupy, także na podstawie porozumień z innymi osobami¹⁹. Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu (druk nr 3836), zmiana ta ma wyeliminować sztuczne tworzenie warunków uzyskania statusu grupy producentów rolnych przez ograniczenie prawa do głosowania na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników przez poszczególnych członków grupy, także przy uwzględnieniu udziałów pośrednich²⁰.

Podstawowa zmiana od 18 grudnia 2015 r. polega na tym, że rejestracja grupy nie następuje – jak dotychczas – w urzędzie marszałkowskim, ale w oddziale terenowym Agencji Rynku Rolnego. Zachodzi pytanie o przyczyny tak znaczącej modyfikacji. Aby na nie odpowiedzieć, należy się odwołać do projektu ustawy. Mianowicie według tego dokumentu zmiany zostały opracowane, po pierwsze, na podstawie zdobytych doświadczeń oraz zidentyfikowanych rodzajów ryzyka w zakresie właściwego nadzoru nad grupami producentów rolnych. Po drugie zaś, potrzeba wprowadzenia zmian wynika z kontroli przeprowadzonych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy²¹. Zdaniem projektodawcy: „Mając na względzie ustalenia pokontrolne, ko-

¹⁹ Zob. np. T. Żydek, *Prawo: nowe obowiązki dla grup producentów rolnych* [online]. Strona Agrofakt, <https://www.agrofakt.pl/nowe-obowiazki-dla-producentow/> [dostęp: 12.12.2016].

²⁰ Uzasadnienie projektu zmiany ustawy o grupach producentów rolnych: druk nr 3836.

²¹ Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za lata budżetowe 2013 oraz 2014 – wydatki w ramach EFRROW (nr referencyjny PF 5845 i PF 6621) i Komisję Europejską (wizyta kontrolna nr RD3/2014/008/PL. Tak uzasadnienie projektu zmiany ustawy o grupach producentów rolnych: druk nr 3836.

nieczne stało się wzmocnienie nadzoru nad działalnością grup producentów rolnych oraz związków grup producentów rolnych, jak również wzmocnienie nadzoru państwa nad organem kontrolnym”²². W związku z powyższym zadania w zakresie rejestracji grup producentów rolnych oraz nadzoru nad działalnością grup ma pełnić dyrektor oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego (ARR), czyli jednostki podległej bezpośrednio ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych. Według uzasadnienia dotychczas nadzór nad tworzeniem i funkcjonowaniem grup producentów rolnych sprawowały jednostki samorządu terytorialnego, tj. marszałkowie województw, a wzmocnienie nadzoru nad tymi organami przez administrację rządową nie jest możliwe²³.

Nie uległa zmianie zasada, że o status grupy producentów rolnych może ubiegać się osoba prawna. W praktyce są to najczęściej spółki z o.o. albo spółdzielnie. Dokumentami dołączanymi do wniosku są m.in. plan biznesowy grupy w zakresie realizacji celów, ze względu na które grupa została utworzona, zgodny z aktem założycielskim i opracowany na co najmniej pięć lat na formularzu opracowanym i udostępnionym na stronie internetowej ARR, oraz oświadczenia członków grupy o prowadzeniu, w dniu składania wniosku, gospodarstwa rolnego lub działu specjalnego produkcji rolnej w zakresie produkcji produktów, dla których grupa została utworzona. Należy także zaznaczyć, że powyższa zmiana (zamiast planu działania – plan biznesowy) ma na celu ujednoczenie terminologii stosowanej w ustawie z terminologią występującą w art. 27 rozporządzenia nr 1305/2013²⁴.

Nowe rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18 lutego 2016 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać plan biznesowy grupy producentów rolnych²⁵, określa, że plan biznesowy grupy producentów rolnych zawiera m.in.: informacje dotyczące grupy i producentów produktu lub grupy produktów, ze względu na które grupa została utworzona; opis struktury organizacyjnej grupy; szacunkową wielkość i wartość netto produkcji poszczególnych członków grupy przewidzianej do sprzedaży przez grupę z podziałem na poszczególne lata realizacji planu biznesowego. Istotny jest § 1 ust. 1 pkt 8) i następne wskazujące, że biznes plan określa, zakres i opis działań, jakie zamierza zrealizować grupa, w odniesieniu do każdego z celów określonych w art. 2 ust. 1 ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, wraz z uzasadnie-

²² Tak uzasadnienie projektu zmiany ustawy o grupach producentów rolnych: druk nr 3836.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Dz. U. 2016, poz. 237.

niem, w jaki sposób poszczególne działania przyczynią się do realizacji poszczególnych celów i ze wskazaniem planowanego postępu w ich realizacji w poszczególnych latach realizacji planu biznesowego; harmonogram działań, o których mowa w pkt 8, ze wskazaniem etapów z podziałem na poszczególne lata realizacji planu biznesowego i planowanych źródeł finansowania. W aspekcie trwałości prowadzonej przez grupę działalności ważne są informacje zawarte w planie biznesowym na temat oczekiwań grupy związanych z prowadzoną działalnością w odniesieniu do produktu lub grupy produktów, ze względu na które grupa została utworzona, po upływie pięciu lat od dnia uznania grupy; przewidywany rozwój grupy po upływie pięciu lat od dnia jej uznania.

Rozporządzenie z 18 lutego 2016 r. porusza także zagadnienie powiększenia grupy o nowych członków. Mianowicie w przypadku przystąpienia producenta do grupy w trakcie realizacji przez nią planu biznesowego zmieniony plan biznesowy powinien uwzględniać w szczególności m.in. wielkość i wartość produkcji produktu lub grupy produktów, ze względu na które grupa została utworzona, wyprodukowanej przez tego producenta, w roku jego przystąpienia do grupy lub w roku poprzedzającym rok jego przystąpienia do grupy – w przypadku prowadzenia takiej produkcji.

Zadania dyrektora oddziału terenowego ARR – w odniesieniu do grup producentów rolnych – są szersze niż marszałka województwa. Warto wspomnieć choćby o niektórych z nich, jak np. o informowaniu dyrektora oddziału regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) o terminie wydania decyzji, na podstawie której podmiot prawny uzyskał status grupy producentów rolnych, oraz w sprawie zatwierdzenia zmian do planu biznesowego grupy, a także przesyłaniu kopii zatwierdzonego planu biznesowego; o prowadzeniu rejestru grup producentów rolnych; o wzywaniu grupy producentów rolnych, która nie wypełnia obowiązku w zakresie informowania o każdej zmianie danych zawartych w rejestrze grup producentów rolnych lub warunku w zakresie przekazywania sprawozdania dotyczącego obrotu produktem lub grupą produktów, ze względu na które została utworzona, do wypełnienia tego obowiązku; o informowaniu ministra właściwego do spraw rynków rolnych, prezesa ARiMR oraz prezesa ARR o każdej zmianie danych zawartych w rejestrze grup producentów rolnych; wydawaniu decyzji o cofnięciu grupie uznania i skreśleniu jej z rejestru grup, sprawowaniu nadzoru nad działalnością grupy.

Znowelizowana ustawa stanowi także, że dyrektor oddziału terenowego Agencji wszczyna postępowanie w sprawie cofnięcia grupie uznania na wniosek Prezesa lub dyrektora jej oddziału regionalnego, złożony w trybie przepi-

sów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, w terminie 7 dni od dnia otrzymania takiego wniosku.

4. Nowelizacja ustawy a grupy producentów rolnych już zarejestrowane

Zachodzi pytanie, co z grupami producentów rolnych prowadzącymi w dniu wejścia w życie nowelizacji, czyli 18 grudnia 2015 r., działalność i zarejestrowanymi w rejestrze prowadzonym przez marszałka województwa. Ustawa stanowi, że mogą one nadal funkcjonować, ale muszą dopełnić pewnych obowiązków.

Artykuł 4 ustawy z 11 września 2015 r. określa, że grupy wpisane do rejestru grup prowadzonego przez marszałka województwa składają, w terminie roku od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (czyli do 18 grudnia 2016 r.) do dyrektora oddziału terenowego ARR, właściwego ze względu na siedzibę grupy, wniosek o potwierdzenie spełniania warunków określonych m.in. w art. 3 albo art. 3a. Wniosek składany do 18 grudnia 2016 r. zawiera m.in. dane osobowe osób upoważnionych do reprezentowania grupy zgodnie z jej aktem założycielskim; oznaczenie produktu lub grupy produktów, ze względu na które grupa została utworzona; listę członków grupy; numer w Krajowym Rejestrze Sądowym. Do wniosku, dołącza się: akt założycielski grupy; oświadczenia członków grupy o prowadzeniu w ramach działalności rolniczej, gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub działów specjalnych produkcji rolnej, w zakresie produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została utworzona; informacje o wielkości i wartości produkcji produktu lub grupy produktów, ze względu na które grupa została utworzona; sprzedanych przez tę grupę, pochodzących od członków tej grupy, z wyszczególnieniem produkcji poszczególnych członków tej grupy, produktów sprzedanych przez poszczególnych członków do grupy, każdego z członków grupy w poprzednim i danym roku działalności grupy; opis struktury organizacyjnej grupy.

W przypadku jeżeli: albo do 18 grudnia 2016 r. nie zostanie złożony wniosek, albo zostanie stwierdzone, że warunki określone w art. 3 albo art. 3a lub w przepisach wydanych na podstawie art. 6 ustawy nie są spełniane przez grupę – dyrektor oddziału terenowego ARR, właściwy ze względu na siedzibę grupy, wydaje decyzję administracyjną o stwierdzeniu niespełniania przez

grupę warunków i wykreśla ją z rejestru grup. Natomiast gdy zostanie stwierdzone spełnianie przez grupę warunków określonych w przepisach, dyrektor oddziału terenowego ARR, właściwy ze względu na siedzibę grupy, wydaje zaświadczenie potwierdzające spełnianie przez grupę warunków.

5. Nadzór i kontrola nad grupami producentów rolnych

Wpis do rejestru grup producentów rolnych skutkuje nadzorem i podejmowaniem czynności kontrolnych nad omawianymi podmiotami w czasie ich działania. Ma to zapobiec nieprawidłowościom i naprawić błędy²⁶. W literaturze akcentuje się brak legalnych definicji „nadzoru” i „kontroli”, ale jednocześnie wskazuje się, że nie są to pojęcia tożsame. Często kontrolę określa się jako porównanie stanu faktycznego ze stanem postulowanym przez przepisy prawa. Czynności kontrolne polegają na zbadaniu i ocenie zgodności działania kontrolowanego podmiotu z obowiązującymi przepisami prawa, zestawianiu faktów z tym, co być powinno, i wyciągnięciu na tej podstawie wniosków²⁷. J. Starościk wskazuje, że kontrola polega na obserwowaniu określonych zjawisk, analizowaniu ich charakteru i przedstawianiu spostrzeżeń organom kierującym²⁸. Nadzór natomiast jest pojęciem szerszym i należy przez nie rozumieć uprawnienie do władczej interwencji w działalność podmiotu kontrolowanego, podczas gdy organy kontroli nie mogą ingerować w sposób funkcjonowania²⁹.

W przypadku kontroli gospodarczej zasadne jest odwołanie do definicji T. Rabskiej, która wskazuje, że przez pojęcie kontroli rozumie się zwykle „sprawdzenie prawidłowości określonych zjawisk czy działań, ich analizowanie i ocenę, ustalenie wyników pokontrolnych i wysuwanie wniosków”³⁰. Ta kontrola powinna stanowić źródło informacji i inspiracji. W opinii T. Rabskiej nadzór natomiast, wprawdzie opiera się na czynnościach kontrolnych,

²⁶ *Nadzór a kontrola administracji publicznej* [online]. Prawo24.pl, <http://prawo24.pl/a/nadz%C3%B3r-a-kontrola-administracji-publicznej> [dostęp: 5.04.2015]; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999.

²⁷ Ibidem.

²⁸ S. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 349 i n.; idem, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 356 i n.; idem, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1964, s. 187 i n. Zob. też różne definicje kontroli. S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrolna administracja publicznej. Kontrola a nadzór struktura systemu Instytucje*, Łódź 1995, s. 6 i n.

²⁹ A. Kubica, *Kontrola a nadzór, (część I)* [online]. UMWD, http://umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Dobre_prawo/Dokumenty/Artykuly/A.Kubica_art_cz.I.pdf [dostęp: 5.05.2015].

³⁰ T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa–Poznań 1978, s. 230 i n.

jednakże wykracza poza samo sprawdzanie. Obejmuje bowiem dodatkowo prawo bezpośredniej ingerencji w działalność jednostki kontrolowanej. Środki nadzoru muszą być wyraźnie wskazane w przepisach prawnych, np. zmiana lub uchylenie decyzji, sankcje finansowe³¹.

Znowelizowana ustawa o grupach producentów rolnych stanowi, że dyrektor oddziału terenowego ARR w ramach sprawowanego nadzoru przeprowadza kontrole w zakresie: m.in. 1) poprawności i zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych m.in. we wniosku i w planie biznesowym; 2) spełniania przez grupę warunków, o których mowa w art. 3 lub art. 3a omawianej ustawy oraz w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 6 ustawy; 3) realizacji planu biznesowego (plan biznesowy w zakresie realizacji celów określonych w art. 2, zgodny z aktem założycielskim, sporządzony na co najmniej pięć lat, na formularzu opracowanym przez Agencję i udostępnionym na jej stronie internetowej). W przypadku gdy kontrolowany nie zgadza się z ustaleniami zawartymi w protokole, może w terminie 14 dni od dnia doręczenia protokołu zgłosić dyrektorowi oddziału terenowego Agencji umotywowane zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole. Przepisy określają, że osoby upoważnione do wykonywania czynności kontrolnych mają prawo do: wstępu na teren nieruchomości należących do grupy producentów rolnych; żądania pisemnych lub ustnych informacji związanych z przedmiotem kontroli; wglądu do dokumentów związanych z przedmiotem kontroli, sporządzania z nich odpisów, wyciągów lub kserokopii oraz zabezpieczania tych dokumentów.

6. Pomoc finansowa dla grup producentów rolnych

Według rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2 sierpnia 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 – o pomoc może ubiegać się grupa producentów rolnych, w skład której wchodzi wyłącznie osoby fizyczne. Jest to zatem dość znaczne ograniczenie, tym bardziej że ustawa o grupach producentów rolnych nadal umożliwia tworzenie grup przez osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Rozporządzenie określa również, że o pomoc może starać się grupa, która została uznana nie wcześniej niż 1 stycznia

³¹ Ibidem. Zob. też A. Suchoń, *Prawna koncepcja spółdzielni...*, s. 360 i n. i literatura tam wskazana na temat pojęcia kontroli i nadzoru.

2014 r. na podstawie ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw. Finansowania nie otrzymają także grupy utworzone dla następujących produktów: drób żywy (bez względu na wiek), mięso lub jadalne podroby drobiowe: świeże, chłodzone, mrożone. Jest to nowość i znaczne ograniczenie.

Termin pierwszego naboru wniosków wyznaczono na okres od 30 września do 28 listopada 2016 r., kolejne – według terminów ogłoszonych przez prezesa ARiMR. Wniosek o przyznanie pomocy składa się do dyrektora oddziału regionalnego ARiMR właściwego ze względu na siedzibę grupy.

Nowością są m.in. następujące wymagania: o pomoc może starać się grupa, która działa jako przedsiębiorca prowadzący mikro-, małe lub średnie przedsiębiorstwo w rozumieniu załącznika I do Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu; w skład której nie wchodzi członkowie będący producentami jednego produktu lub grupy produktów, którzy byli członkami grupy producentów rolnych, wstępnie uznanej grupy producentów owoców i warzyw lub organizacji producentów owoców i warzyw, której przyznano i wypłacono pomoc na rozpoczęcie działalności ze środków Unii Europejskiej po 1 maja 2004 r. w celu utworzenia i przeznaczenia jej na działalność administracyjną lub inwestycyjną.

Nowy jest także wymóg, aby każdemu z członków grupy, będącemu producentem, przyznano płatności na podstawie przepisów o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego w roku uznania grupy lub aby każdy z członków tej grupy, będący producentem, był posiadaczem zwierząt gospodarskich objętych obowiązkiem zgłoszenia do rejestru zwierząt gospodarskich oznakowanych i siedzib stad tych zwierząt, ze względu na które grupa została uznana, przynajmniej w roku poprzedzającym rok uznania grupy.

Powyższe warunki nie dotyczą jednak osób, które przejęły³² w całości gospodarstwo rolne w roku poprzedzającym rok uznania grupy lub w roku uznania grupy, oraz osób ubiegających się o przyznanie pomocy w roku uznania grupy i beneficjentów poddziałania „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników”.

³² Zgodnie z rozporządzeniem z 2 sierpnia 2016 r. przez przejęcie w całości gospodarstwa rolnego, rozumie się przejęcie przez przeniesienie własności wszystkich gruntów rolnych w rozumieniu przepisów o ewidencji gruntów i budynków oraz zwierząt gospodarskich, wchodzących w skład gospodarstwa rolnego rolnika przekazującego gospodarstwo, będące zarówno przedmiotem jego odrębnej własności, jak również przedmiotem współwłasności, z tym że własnością przekazującego lub w jego posiadaniu mogą pozostać użytki rolne o powierzchni nie większej niż 0,5 ha.

Istotny jest także § 14 rozporządzenia, który stanowi, że wysokość pomocy w danym roku prowadzenia działalności przez beneficjenta ustala się na podstawie wartości udokumentowanych rocznych przychodów netto ze sprzedaży produktów lub grupy produktów, ze względu na które grupa została uznana, oraz ze sprzedaży produktów przetworzonych objętych załącznikiem I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wytworzonych z produktów lub grupy produktów, ze względu na które beneficjent został uznany, wyprodukowanych przez jego członków i sprzedanych kupującym niebędącym: 1) członkami beneficjenta; 2) współmałżonkiem członka beneficjenta; 3) podmiotami powiązаныmi kapitałowo lub osobowo w sposób bezpośredni lub pośredni z członkiem beneficjenta lub jego współmałżonkiem.

Pomoc przysługuje grupie według kolejności ustalonej przez prezesa ARiMR. O tym zaś decyduje suma uzyskanych punktów przyznanych na podstawie następujących kryteriów wyboru, np.: 1) jeżeli grupa jest zorganizowana w formie spółdzielni – przyznaje się 3 punkty; 2) jeżeli grupa zrzesza producentów w kategoriach: a) produkty wysokiej jakości objęte art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich lub b) świnie żywe, prosięta, warchlaki, mięso wieprzowe: świeże, chłodzone, mrożone, lub c) bydło żywe: zwierzęta rzeźne lub hodowlane, mięso wołowe: świeże, chłodzone, mrożone, lub d) owce lub kozy żywe, zwierzęta rzeźne lub hodowlane, wełna owcza lub kozia strzyżona potna, mięso owcze lub kozie: świeże, chłodzone, mrożone, skóry owcze lub kozie surowe (suszone), lub e) miód naturalny lub inne produkty pszczele także 3 punkty; 3) jeżeli w skład grupy wchodzi co najmniej 10 członków – przyznaje się 4 punkty, a za każdego kolejnego członka grupy – przyznaje się 0,2 punktu; 4) jeżeli siedziba grupy znajduje się w powiecie o wysokim rozdrobieniu agrarnym (szczegółowe zasady określone zostały w rozporządzeniu) – od 1 do 3 punktów.

Do wniosku o płatność roczną dołącza się m.in.: sprawozdanie z realizacji planu biznesowego za pierwszy, drugi, trzeci i czwarty rok prowadzenia działalności, za który beneficjent ubiega się o płatność, a w przypadku wniosku o płatność za piąty rok prowadzenia działalności – za cały okres realizacji planu biznesowego. Rozporządzenie określa, że w sytuacji, kiedy ze składanego sprawozdania za trzeci lub czwarty rok działalności wynika, że beneficjent nie realizuje działań lub inwestycji zatwierdzonych w planie biznesowym w ujęciu rzeczowo-rodzajowym, dyrektor oddziału regionalnego ARiMR wzywa, w formie pisemnej, beneficjenta do złożenia wyjaśnień w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Rozporządzenie przewiduje również, że w przypadku nie-

spełnienia warunków, o których mowa w § 15, np. pkt 3 – zwrotowi podlega 20% otrzymanej pomocy (brak utrzymania prowadzonej działalności w zakresie produkcji i sprzedaży produktów, ze względu na które został uznany, przez okres co najmniej jednego roku od dnia otrzymania ostatniej płatności); pkt 4 i 5 – zwrotowi podlega 100% otrzymanej pomocy (brak umożliwienia przeprowadzenia kontroli związanych z przyznaną pomocą w siedzibie oraz w miejscach prowadzenia produkcji przez jego członków w okresie objętym pomocą oraz w okresie pięciu lat od dnia otrzymania ostatniej płatności); pkt 6 – zwrotowi podlega 10% otrzymanej pomocy (brak niezwłocznego informowania ARiMR o okolicznościach mogących mieć wpływ na realizację planu biznesowego w okresie jego realizacji).

Niektóre grupy producentów rolnych mogą także ubiegać się o pomoc określoną w rozporządzeniu MRiRW z 7 lipca 2016 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych przez grupy producentów na rynku wewnętrznym” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020³³.

7. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, rejestracja grup producentów rolnych według zmienionych zasad następuje w oddziale terenowym Agencji Rynku Rolnego, a nie w urzędzie marszałkowskim. Taka modyfikacja jest różnie oceniana. Odnosić można głosy krytyczne, wskazujące, że urzędy marszałkowskie posiadają wieloletnie doświadczenie w tym zakresie i są jednostkami odrębnymi od struktur państwowych. Z kolei zwolennicy takiej zmiany podkreślają większą jednolitość interpretacji i związek ARR z rolnictwem oraz że jest to państwowa osoba prawna nadzorowana przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi. Jak zasygnalizowano, nowe regulacje ustawy mają na celu wzmocnienie kontroli i nadzoru nad działalnością grup producentów rolnych³⁴. Moim zdaniem dopiero funkcjonowanie w praktyce nowych rozwiązań prawnych w dłuższym okresie pozwoli na ocenę, czy zmiany w zakresie rejestracji, kontroli i nadzoru nad grupami producentów rolnych były słusznym rozwiązaniem. Nowości odnoszą się nie tylko do grup nowo tworzonych, ale także tych już

³³ Dz. U. 2016, poz. 1080.

³⁴ Tak uzasadnienie projektu zmiany ustawy o grupach producentów rolnych: druk nr 3836.

funkcjonujących. Brak złożenia wniosku w terminach wskazanych w nowym przepisach czy niespełnienie warunków określonych w ustawie przez grupę już działającą spowoduje, że zostanie ona wykreślona z rejestru.

Po drugie, jeżeli chodzi o zasady finansowania działalności grup producentów rolnych w latach 2014–2020 ze środków unijnych to rozporządzenie z 2 sierpnia 2016 r. wprowadziło ograniczenia podmiotowe. O środki unijne mogą starać się grupy zrzeszające tylko osoby fizyczne. Jest to szczególnie niekorzystne w odniesieniu do grup, których członkami są spółdzielnie socjalne czy spółdzielnie produkcji rolnej. Poza tym grupy i jej członkowie muszą spełnić dużo więcej wymagań. Ich główny cel stanowi przekazywanie środków unijnych do grup składających się z producentów rolnych prowadzących działalność rolniczą na zbyt, korzystających z bezpośrednich płatności, którzy nie byli jak dotąd członkami grup (otrzymujących płatności unijne). Pozytywnie ocenić należy wprowadzenie kryteriów stanowiących podstawę do przyznawania przez dyrektora ARiMR finansowania grupom producentów rolnych, m.in. dodatkowe punkty za wybór formy spółdzielni.

Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że to właśnie spółdzielnie są formą najkorzystniejszą do tworzenia grupy producentów rolnych. Spółdzielnie zrzeszające producentów rolnych są popularne w wielu krajach Unii Europejskiej. Według danych statystycznych funkcjonuje tam około 22 tys. spółdzielni rolniczych, a całkowity ich obrót przekracza 347 mld euro. Mają więcej niż 50% udziału w dostawach środków do produkcji rolniczej, a ponad 60% w skupie, przetwórstwie i marketingu produktów rolnych³⁵. Dodatkowe punkty w świetle rozporządzenia z 2 sierpnia 2016 r. przyznawane są także tym grupom producentów rolnych, w skład których wchodzi co najmniej 10 członków i więcej lub gdy siedziba grupy znajduje się w powiecie o wysokim rozdrobnieniu agrarnym. Takie regulacje prawne przyczynią się do większej popularności spółdzielczych grup producentów rolnych zrzeszających coraz większą liczbę producentów rolnych. Przykładowo w Wielkopolsce w październiku i listopadzie 2016 r. do rejestru grup wpisanych zostało łącznie ponad 30 nowych spółdziel-

³⁵ W poprzednim sprawozdaniu COGECA podano 38 tys. spółdzielni, a taka zmiana spowodowana jest wyłączeniem z tej liczby francuskich CUMA (Les Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole, czyli małych spółdzielni użytkowania sprzętu rolniczego) oraz redukcją liczby spółdzielni w Grecji z uwagi na zmiany przepisów o rejestracji, a także konsolidacją spółdzielni. Tak: COGECA, *Development of Agricultural Cooperatives in the EU*, Brussels 2014, s. 6 i n. Zob. też COGECA, *Agricultural Cooperatives in Europe, Main Issues and Trends*, Brussels 2010, s. 5 i n.; W. Boguta, Z. Gumowski, K. Lachowski, *Organizacja mazowieckiego rynku rolnego poprzez tworzenie grup producentów rolnych na bazie prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007, s. 27.

czych grup producentów rolnych (żadnej spółki), podobnie w województwie łódzkim (ponad 30 nowych spółdzielczych grup), opolskim – 6 spółdzielni (a dwie grupy w formie spółki), a 5 nowych spółdzielczych grup w województwie podkarpackim³⁶.

Po trzecie, należy wysunąć wnioski *de lege ferenda* dotyczące regulacji prawnych w zakresie zakładania i funkcjonowania grup producentów rolnych. Przedmiot działalności grup producentów rolnych mógłby zostać określony szerzej zarówno w przepisach unijnych dotyczących finansowania, jak i polskiej ustawie o grupach producentów rolnych. Brakuje tu przetwórstwa produktów rolnych oraz zaangażowania się w produkcję energii odnawialnej z wykorzystaniem surowców rolniczych i produktów ubocznych rolnictwa, płynnych lub stałych odchodów zwierzęcych lub pozostałości z przetwórstwa produktów pochodzenia rolniczego czy też gruntów członków, na których mogłyby zostać zainstalowane elektrownie wiatrowe lub fotowoltaika.

Dla tworzenia stabilnych struktur niewątpliwie istotne byłoby wprowadzenie w ustawie o grupach producentów rolnych wymogu prowadzenia działalności przez grupę producentów przez minimalny okres, np. dziesięć czy piętnaście lat, i wydłużenie obowiązkowego czasu członkostwa. Pomoc tym podmiotom udzielana jest tylko przez pięć lat, a grupa po wykorzystaniu tych środków może ulec rozwiązaniu. Taka swoboda wynikająca z ustawy o grupach producentów rolnych nie służy tworzeniu silnych, konkurencyjnych podmiotów. Jednocześnie rozporządzenie z 2 sierpnia 2016 r. wprowadza takie wymagania, jak np. udostępniania uprawnionym podmiotom informacji niezbędnych do przeprowadzenia ewaluacji w okresie objętym pomocą oraz w okresie pięciu lat od dnia otrzymania ostatniej płatności (§ 15 pkt 7 rozporządzenia). Ten akt wykonawczy przewiduje nowe rozwiązania dotyczące finansowania grup, równocześnie mające wpływ także na funkcjonowanie tych podmiotów. Wprowadzenie zaproponowanego obowiązku minimalnego 10- czy 15-letniego okresu prowadzenia działalności przez grupy na pewno przyczyniłoby się do planowania działalności przez te podmioty na dłuższy czas, do większej integracji i funkcjonowania stabilnych, wielopokoleniowych zrzeszeń producentów rolnych. Takie trwałe podmioty są niezwykle potrzebne na wsi, gdyż jak słusznie podkreślono w uzasadnieniu do projektu zmiany ustawy: „rolnicy zrzeszeni w grupie producentów rolnych są w stanie sprostać wyzwaniom gospodarki rynkowej, przez budowę silnej pozycji grup

³⁶ Rejestr grup producentów rolnych, Agencja Rynku Rolnego, <http://www.arr.gov.pl/organizacje-producentow/4730-rejestr-grup-producentow-rolnych> [dostęp: 15.12.2016].

producentów rolnych wśród uczestników rynku produktów rolnych oraz porządkowanie relacji w całym łańcuchu żywnościowym, jak również przeciwdziałać spekulacjom na rynkach rolnych”³⁷.

CURRENT ISSUES RELATED TO THE CREATION AND FUNCTIONING OF GROUPS OF AGRICULTURAL PRODUCERS

S u m m a r y

This article is an attempt to determine to what extent the new legal regulations will influence the creation and functioning of groups of agricultural producers. As has been found, a reliable answer to this question will only be possible after the new solutions have been put in practice for a length of time, which will allow to determine whether the changes introduced to the registration, supervision and control of groups of agricultural producers have brought positive results. It is also pointed out that the decision to limit the recipients of EU funding to groups of individuals only is detrimental to those groups of agricultural producers whose members are social cooperatives and agricultural production cooperatives. On the positive side, is the introduction of additional criteria on which basis financial means will be assigned to cooperative groups of agricultural producers.

DEI PROBLEMI ATTUALI DELLA COSTITUZIONE E GESTIONE DI GRUPPI DI PRODUTTORI AGRICOLI

R i a s s u n t o

L'articolo si propone di rispondere alla domanda in quale misura le nuove regolazioni giuridiche riescano a influenzare la costituzione e il funzionamento dei gruppi di produttori agricoli. Nella parte conclusiva l'autrice ha affermato tra l'altro che solo dopo un periodo assai lungo di funzionamento pratico delle nuove soluzioni giuridiche sarà possibile esprimere un'eventuale valutazione positiva per quanto riguarda i cambiamenti avvenuti per la registrazione, il controllo e la sorveglianza di questi gruppi. Essa ha anche sottolineato che i limiti posti al finanziamento dell'Ue, riservato solo a gruppi di persone fisiche, sono particolarmente svantaggiosi nei confronti di quei gruppi di produttori agricoli, i cui membri sono cooperative sociali e cooperative di produzione agricola. A parere dell'autrice devono essere valutati positivamente i criteri ulteriormente introdotti, i quali costituiscono una base per l'assegnazione del finanziamento a gruppi di produttori agricoli da parte del direttore dell'Agenzia per il mercato agricolo.

³⁷ Tak uzasadnienie projektu zmiany ustawy o grupach producentów rolnych: druk nr 3836, s. 2 i n.