

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Prawa i Administracji

Mikołaj Baum

ROZPRAWA DOKTORSKA
Status prawny grupy producentów rolnych

Praca doktorska napisana
pod kierunkiem naukowym
Prof. UAM dr hab. Anety Suchoń
w Zakładzie Prawa Rolnego, Żywnościowego i Ochrony Środowiska

Poznań 2026

Spis treści

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

ROZDZIAŁ I

Rozważania wstępne

1. Wyjaśnienie tytułu i ocena stanu badań	10
2. Uzasadnienie wyboru przedmiotu badań	14
3. Cel pracy, główne problemy badawcze, założenia wyjściowe i wstępne hipotezy badawcze	18
4. Uzasadnienie struktury, metoda badań	24

ROZDZIAŁ II

Kształtowanie się regulacji prawnej dotyczącej grup producentów

1. Cele i założenia Wspólnej Polityki Rolnej	29
2. Polityka struktur rolnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej	33
3. Polityka rynkowa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej	34
4. II Plan Mansholta	35
5. Kształtowanie się regulacji wspólnotowej w sprawie grup producentów	39
6. Rozporządzenie Rady EWG nr 1360/78 w sprawie grup producentów i ich związków ...	45
6.1. Zakres terytorialny i przedmiotowy oddziaływania Rozporządzenia nr 1360/1978 ...	47
6.2. Warunki uzyskania i utraty statusu uznanej grupy producentów	48
6.3. Pomoc finansowa dla grup producentów	55
6.4. Związki uznanych grupy producentów	57
7. Zmiana polityki Unii Europejskiej w stosunku do grup producentów	58
8. Wyzwania i kierunki rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej a grupy producentów	61
8.1. Europejski Zielony Ład	62
8.2. Zrównoważony rozwój	66
8.3. Bezpieczeństwo żywnościowe, odporność systemów żywnościowych i suwerenność żywnościowa	70
8.4. Wprowadzanie innowacji, cyfryzacja i wykorzystanie sztucznej inteligencji	75
9. Kształtowanie się regulacji prawnych dotyczących grup producentów w Polsce	79
9.1. Powstawanie nieformalnych grup producentów po 1989 r.	79

9.2. Kształtowanie się uregulowań prawnych w okresie od uchwalenia ustawy o grupach producentów do przystąpienia Polski do Unii Europejskiej	81
9.3. Ewolucja uregulowań prawnych dotyczących grup producentów po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej	89
9.4. Zmiany regulacji prawnych dotyczących grup producentów po 2015 r.	95
9.5. Regulacja prawna dotycząca grup producentów po 2023 r.	100

ROZDZIAŁ III

Podstawowe aspekty statusu prawnego grup producentów w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej

1. Uwagi wprowadzające	102
2. Podstawowe aspekty statusu prawnego grup producentów we Francji	103
3. Podstawowe aspekty statusu prawnego grup producentów w Niemczech	111
4. Podstawowe aspekty statusu prawnego grup producentów we Włoszech	118
5. Podstawowe aspekty statusu prawnego grup producentów w Litwie	127

ROZDZIAŁ IV

Uzyskanie statusu prawnego uznanej grupy producentów rolnych

1. Uwagi wprowadzające	134
2. Pojęcie producenta rolnego, działalności rolniczej, gospodarstwa rolnego i działów specjalnych produkcji rolnej	134
3. Ustawowe cele zrzeszania się w grupy producentów rolnych	140
3.1. Dostosowanie produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych	145
3.2. Wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, w tym przygotowanie do sprzedaży, centralizacja sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych	149
3.3. Ustanowienie wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności produktów rolnych	154
3.4. Rozwijanie umiejętności biznesowych i marketingowych	155
3.5. Organizowanie i ułatwianie procesów wprowadzania innowacji	157
3.6. Ochrona środowiska naturalnego	159
3.7. Optymalizacja kosztów produkcji oraz stabilizowanie cen producentów	162
4. Warunki uznania grupy producentów rolnych	165

4.1. Prowadzenie działalności gospodarczej jako przedsiębiorca posiadający osobowość prawną	165
4.2. Zrzeszanie producentów jednego produktu rolnego	167
4.3. Przynależność członka wyłącznie do jednej grupy	171
4.4. Adekwatny potencjał ekonomiczny grupy	172
4.5. Ograniczenie w obrocie produktami nie pochodzącymi od członków grupy	177
4.6. Wymogi dotyczące aktu założycielskiego grupy	178
4.7. Mechanizm równoważenia interesów członków	182
4.8. Określenie zasad produkcji	184
4.9. Zobowiązanie członków do sprzedaży wytworzonych produktów do grupy	185
4.10. Plan biznesowy	189
5. Procedura uzyskania statusu grupy producentów rolnych	191
5.1. Powołanie osoby prawnej	192
5.1.1 Grupa producentów w formie spółdzielni	194
5.1.2 Grupa producentów w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością	198
5.1.3 Rolnicze zrzeszenie branżowe jako grupa producentów	200
5.1.4 Grupa producentów w formie stowarzyszenia	202
5.2. Postępowanie administracyjne w sprawie uznania grupy producentów rolnych	204
5.3. Rejestr grup producentów rolnych	207
5.4. Postępowanie administracyjne w sprawie zatwierdzenia zmian planu biznesowego	208
6. Możliwość uzyskania przez grupę producentów statusu organizacji producentów	209

ROZDZIAŁ V

Finansowe uprawnienia grup producentów rolnych

1. Uwagi wprowadzające	213
2. Pomoc finansowa na tworzenie grup producentów rolnych	214
2.1. Wsparcie ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2014–2022	215
2.1.1 Przepisy Rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich	215
2.1.2 Krajowe przepisy regulujące przyznawanie, wypłatę oraz zwrot pomocy	217

2.2. Wsparcie ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz	
Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2023–2027	229
2.2.1. Przepisy Rozporządzenia nr 2021/2115 w sprawie Planów Strategicznych	
dla WPR 2023–2027.....	229
2.2.2. Krajowe przepisy regulujące przyznawanie, wypłatę oraz zwrot pomocy	229
3. Pomoc finansowa na inwestycje grup producentów rolnych	234
3.1. Dotacja ze środków Unii Europejskiej	234
3.2. Instrumenty finansowe w Planie Strategicznym dla WPR 2023–2027	236
3.3. Dopłaty do oprocentowania kredytów na inwestycje realizowane przez	
grupy producentów rolnych	236
3.4. Gwarancje i poręczenia spłaty kredytów zaciągniętych przez	
grupy producentów rolnych	238
4. Zwolnienia grup producentów rolnych od podatków	238
4.1. Zwolnienie dochodów grup producentów rolnych od podatku dochodowego	
od osób prawnych	239
4.2. Zwolnienie od podatku od nieruchomości zajmowanych przez grupy	
producentów rolnych	242
5. Uprawnienie grupy producentów rolnych do uzyskania rekompensaty	
Z Funduszu Ochrony Rolnictwa	245
6. Wsparcie działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych przez	
grupy producentów na rynku wewnętrznym	248
7. Pomoc w ramach mechanizmów polityki rynkowej	249
7.1. Wsparcie rynku produktów pszczelich i interwencje w sektorze pszczelarskim	249
7.2. Dopłaty do prywatnego przechowywania i zakup na zapasy interwencyjne	252
8. Pomoc publiczna dostępna dla grup producentów rolnych	255
8.1. Pomoc na rozpoczęcie działalności grup producentów w sektorze rolnym	256
8.2. Pomoc <i>de minimis</i>	258

ROZDZIAŁ VI

Pozostałe uprawnienia i przywileje grup producentów rolnych

1. Uwagi wprowadzające	261
2. Ułatwienia w tworzeniu izby gospodarczej	261
3. Grupa producentów rolnych jako członek giełdy towarowej	263

4. Zwolnienie z obowiązku sporządzenia lokalnej dokumentacji cen transferowych na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych	264
5. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych	265
6. Wyłączenie grup producentów rolnych z obowiązku znakowania partii produkcyjnej kodem identyfikacyjnym	267
7. Uprawnienie grup producentów rolnych do wskazania rzeczoznawcy szacującego wartość zwierząt	269

ROZDZIAŁ VII

Umowy zawierane przez grupy producentów rolnych

1. Uwagi wprowadzające	271
2. Wpływ na pozycję prawną grupy producentów ustawowego obowiązku pisemnego potwierdzania warunków umowy na pierwszą dostawę produktów rolnych	272
3. Umowa kontraktacji	275
3.1. Zakres definicji pojęcia „grupa producentów rolnych” w umowie kontraktacji	277
3.2. Umowa o świadczenie przez osobę trzecią i umowa o świadczenie na rzecz osoby trzeciej	280
3.3. Przedmiot kontraktacji i forma umowy	281
3.4. Nadzór i kontrola, miejsce spełnienia świadczenia i podzielnosc świadczenia	282
3.5. Rękojmia producenta	283
3.6. Zwrot zaliczek i kredytów, obowiązki producenta przy niemożliwości świadczenia	283
3.7. Rozszerzona skuteczność umowy	285
3.8. Płatności w ramach unijnych systemów wsparcia bezpośredniego a umowa kontraktacji	286
4. Umowa sprzedaży	287
5. Umowa członkowska	289
6. Instrumenty prawne przeciwdziałania nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi	294

ROZDZIAŁ VIII

Związki grup producentów rolnych i ich wpływ na status prawny oraz realizację celów działania grupy producentów rolnych

1. Uwagi wprowadzające	297
2. Warunki uznania związku grup producentów rolnych	298
3. Uzyskanie i utrata statusu związku grup producentów rolnych	301
4. Skutki prawne utraty statusu uznanego związku grup producentów rolnych	305
5. Uprawnienia i przywileje uznanych związków grup producentów rolnych	306
5.1. Bezzwrotna dotacja ze środków Unii Europejskiej na inwestycje	306
5.2. Zwrotny instrument finansowy ze środków Unii Europejskiej	309
5.3. Rekompensata z Funduszu Ochrony Rolnictwa	309
5.4. Ułatwienia w tworzeniu izby gospodarczej	310

ROZDZIAŁ IX

Nadzór nad uznanymi grupami producentów rolnych

1. Uwagi wprowadzające	313
2. Nadzór związany z warunkami uznania.....	315
3. Nadzór związany z pomocą finansową dla grup producentów rolnych	318
4. Nadzór nad działalnością gospodarczą prowadzoną przez grupy producentów rolnych ...	321

ROZDZIAŁ X

Konsekwencje prawne utraty statusu grupy producentów rolnych

1. Uwagi wprowadzające	327
2. Postępowania administracyjne w sprawie cofnięcia grupie uznania i skreślenia jej z rejestru grup	327
3. Uchylenie decyzji o uznaniu grupy producentów rolnych	331
4. Stwierdzenie nieważności decyzji o uznaniu grupy producentów rolnych	332
5. Możliwość stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o uznaniu grupy producentów rolnych	333
6. Skutki utraty statusu grupy producentów rolnych	335
7. Wpływ likwidacji, podziału, przekształcenia i połączenia osoby prawnej na status uznanej grupy producentów rolnych	336

ROZDZIAŁ XI

Uznane grupy producentów rolnych w danych statystycznych i praktyce	342
--	------------

1. Uwagi wprowadzające	342
2. Decyzje o uznaniu grup producentów rolnych	343
3. Uznania ze względu na produkt rolny	345
4. Formy prawne wybierane przez grupy producentów rolnych	347
5. Struktura członkowska grup producentów rolnych	348

ROZDZIAŁ XII

Rozważania końcowe

1. Podsumowanie	351
2. Rozstrzygnięcie problemów badawczych	351
2.1. Określenie statusu prawnego grupy producentów rolnych, ustalenie uprawnień i obowiązków tworzących ten status oraz sformułowanie ich charakteru i podziału	351
2.2. Ocena ewolucji regulacji prawnych dotyczących statusu grupy producentów rolnych	359
2.3. Ocena stopnia, w jakim prawodawca wspiera i uprzywilejowuje grupy producentów rolnych	363
2.4. Ocena wpływu statusu prawnego grup producentów rolnych na trwałość ich funkcjonowania	368
2.5. Ocena wpływu uprawnień i obowiązków związanych ze statusem grupy producentów rolnych na realizację celów i aktualnych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej	372
2.6. Ocena wpływu uczestnictwa grupy w związku na jej status prawny oraz realizację zadań postawionych przez prawodawcę	377
3. Postulaty <i>de lege ferenda</i>	378
WYKAZ LITERATURY	388

Wykaz skrótów

ARIMR	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
ARR	Agencja Rynku Rolnego
BGBI	Bundesgesetzblatt
II Plan Mansholta	Memorandum w sprawie reformy rolnictwa w EWG z 21 grudnia 1968 r.
Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. WE	Dziennik Urzędowy Wspólnoty Europejskiej
Dz. Urz.	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
G.U.	Gazette Ufficiale
JORF	Journal Officiel de la République Française
kc	Kodeks cywilny z 1964 r
kpa	Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego
ksh	Kodeks spółek handlowych z 2000 r.
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
OZE	odnawialne źródła energii
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
Raport Vitalego	Raport sporządzony w imieniu Komisji Rolnictwa w sprawie zmienionego wniosku Komisji Wspólnot Europejskich do Rady (dok. 156/77) w sprawie rozporządzenia dotyczącego grup producentów i ich stowarzyszeń. Dokumenty robocze Parlamentu Europejskiego
SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
TFUE	Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej sporządzony w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.
T.j.	tekst jednolity
TK	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska
WE	Wspólnoty Europejskie
WPR	Wspólna Polityka Rolna
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Rozdział I

Rozważania wstępne

1. Wyjaśnienie tytułu i ocena stanu badań

Współpraca i zrzeszanie się rolników mają na całym świecie długą tradycję¹. Mogą one występować w różnych postaciach – umów pomiędzy producentami rolnymi albo bardziej trwałych form jako odrębne organizacje², których początki kształtowania sięgają XIX w. i związane są z rozwojem ruchu spółdzielczego³. Problemy strukturalne rolnictwa krajów Wspólnoty Europejskiej w latach 60. XX w. skłoniły do poszukiwania rozwiązań prawnych zachęcających rolników do współpracy. W odpowiedzi na owe wyzwania zaproponowano w „II Planie Mansholta”⁴, dokumencie o doniosłym znaczeniu dla rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej, wspieranie tworzenia grup producentów. Po dziesięciu latach od tej propozycji Rada (EWG) przyjęła Rozporządzenie nr 1360/1978 z 19 czerwca 1978 w sprawie grup producentów i ich zrzeszeń regulujące warunki uznawania i pomocy finansowej dla nowej formuły zrzeszania rolników. Poprawa zorganizowania rynku produktów rolnych poprzez koncentrację podaży i dostosowania jej do wymogów rynku oraz zwiększenie odpowiedzialności producentów za podejmowane decyzje produkcyjne⁵ stanowiły, choć w odmiennych warunkach społeczno-gospodarczych, podstawę decyzji o uchwaleniu w 2000 r. ustawy o grupach producentów rolnych. Od tego czasu, na przestrzeni ponad dwudziestu lat, uznanych zostało w Polsce 2 536 grup producentów rolnych, z czego 671 nadal wpisanych jest do rejestrów grup producentów rolnych⁶.

Współpraca rolników w ramach sformalizowanych struktur, w tym w grupach producentów, ma doniosłe znaczenie dla poprawy ich sytuacji w łańcuchu dostaw, która w

¹ W. Boguta, Z. Gumkowski, M. Martynowski, A. Piechowski, *Spółdzielczość wiejska jako jedna z głównych form wspólnego gospodarczego działania ludzi*, Warszawa 2014, s. 12.

² A. Suchoń, Rozdział XII *Zrzeszanie się producentów rolnych*, w: M. Korzycka (red.) *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2025; S. Prutis, *Zespołowe formy gospodarowania*, w: P. Czechowski (red.) *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 425.

³ Zob. np. A. Suchoń, *Prawna koncepcja spółdzielni rolniczych*, Poznań 2016.

⁴ Memorandum w sprawie reformy rolnictwa w EWG z 21 grudnia 1968 r. Tekst dostępny w Wirtualnym Centrum Wiedzy o Europie (CVCE) Uniwersytetu w Luksemburgu. https://www.cvce.eu/obj/memorandum_on_agricultural_reform_in_the_european_economic_community_21_december_1968-en-aeeba4d9-1971-4e34-ae1c-ae90fc32c6ee.html (dostęp: 1.01.2026 r.), dalej: II Plan Mansholta.

⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach. Druk sejmowy nr 1002. <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/1002.htm>, dalej: Uzasadnienie projektu ustawy z 2000 r. (dostęp: 1.01.2026 r.).

⁶ Stan na 15 marca 2026 r. wg danych z rejestrów grup producentów rolnych, <https://www.gov.pl/web/arimr/rejestr-grup-producentow-rolnych> (dostęp: 15.03.2026 r.).

zestawieniu z pozycją podmiotów skupujących i przetwórczych jest zawsze znacząco słabsza. Dysproporcje pogłębia duże rozdrobnienie gospodarstw rolnych i niski poziom ich konsolidacji. Dlatego też ustawodawca tworzy rozwiązania prawne zachęcające rolników do zrzeszania się, w tym w grupach producentów rolnych. Państwo realizuje w ten sposób ciężący na nim obowiązek, wynikający z konstytucyjnej zasady wolności zrzeszania się, tworzenia takich instytucji prawnych, które umożliwiają realizację celów, w tym opartych na realizacji zasady wolności gospodarczej (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP), poszczególnych zrzeszeń⁷. Spełnia ponadto wywodzony w doktrynie⁸ z art. 23 Konstytucji RP nakaz nie tylko ochrony, ale i wspierania gospodarstw rodzinnych.

Przedmiotem rozważań jest status prawny grupy producentów rolnych. Termin „grupa producentów rolnych” jest pojęciem prawa polskiego i unijnego, które do systemu prawnego Unii Europejskiej zostało wprowadzone wspólnotowym rozporządzeniem⁹ w 1978 r. Do krajowego porządku termin został inkorporowany w procesie integracji z Unią Europejską¹⁰ ustawą o grupach producentów rolnych i ich związkach z 2000 r.¹¹ i pozostaje w trwałej więzi z unijną legislacją dotyczącą wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

Przez „status prawny”¹² należy rozumieć oficjalnie uznaną pozycję prawną podmiotu, zwaną też złożoną sytuacją prawną¹³, z którą związany jest zespół uprawnień, przywilejów i obowiązków, a z których wynikają jego cechy charakterystyczne (atrybuty)¹⁴ odróżniające go od pozostałych zrzeszeń producentów rolnych. Sytuacja ta wyznaczona jest grupie producentów przez normy prawne, ze względu na uznane przez ustawodawcę uzasadnione interesy tego podmiotu¹⁵. W związku z tym, że brakuje definicji legalnej, w opinii autora „grupa

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2015 r., sygn. akt: K 1/13.

⁸ P. Tuleja, *Art. 23*, w: P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023; W. Borysiak, *Art. 23 [Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego]*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

⁹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1360/1978 z 19 czerwca 1978 w sprawie grup producentów i ich zrzeszeń, Dz.Urz. WE L 166, z 26 czerwca 1978 r., dalej: Rozporządzenie nr 1360/1978.

¹⁰ Program Operacyjny dla Polski SAPARD, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 2. Niepublikowany w dzienniku urzędowym. <<http://europa.edu.pl/portal/index/articles/europa?methid=661660091&page=attachement&aid=318&latch=0>>.

¹¹ Ustawa z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. z 2000 r. nr 88, poz. 983, dalej: ustawa g.p.r.

¹² Definicja pojęcia „status prawny” zawarta w *Wielkim słowniku języka polskiego PAN* brzmi „oficjalnie uznany stan prawny kogoś lub czegoś i związane z nim prawa lub przywileje”, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/84457/status/5219115/prawny> (dostęp: 1.01.2026 r.).

¹³ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 106–111; S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 163–173. Por. P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009, s. 154, 290, 198, 371.

¹⁴ Por. np. J. Napierała, T. Sójka, *Część ogólna prawa spółek handlowych*, w: A. Koch, J. Napierała (red.), *Prawo spółek handlowych*, Warszawa 2015, s. 37–38, 53–54,

¹⁵ Por. A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, Legalis (dostęp: 1.01.2026 r.).

producentów rolnych” oznacza zrzeszenie producentów rolnych posiadające osobowość prawną i prowadzące w ich interesie działalność gospodarczą (polegającą na wspólnym wprowadzaniu pochodzących od członków towarów do obrotu), które dzięki uznaniu na podstawie decyzji administracyjnej, uzyskanemu na wniosek i na warunkach przewidzianych w ustawie g.p.r., nabyło szczególne uprawnienia, przywileje i obowiązki.

Z poczynionymi uwagami dotyczącymi wyrażenia „status prawny” wiąże się bezpośrednio normatywny obszar rozważań, obejmujący poza ustawą o grupach producentów rolnych i ich związkach, rozporządzenia wykonawcze do tego aktu oraz przedmiotową legislację wspólnotową i unijną, w tym przepisy Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁶ i regulacje dotyczące polityki strukturalnej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Jak dotąd piśmiennictwo prawnicze nie doczekało się publikacji poświęconej statusowi prawnemu grup producentów rolnych. W monografii *Prawna koncepcja spółdzielni rolniczych* A. Suchoń¹⁷ koncentruje się m.in. na spółdzielczych grupach producentów rolnych, w tym na ich cechach wpisujących się w zaproponowane przez autorkę pojęcie spółdzielni rolniczych. Należy ponadto zwrócić uwagę na publikacje w postaci rozdziałów w pracach zbiorowych – S. Prutisa w *Prawo rolne* pod red. P. Czechowskiego¹⁸, A. Suchoń w *Instytucje prawa rolnego* pod red. M. Korzyckiej¹⁹ i A. Makowiec w *Prawo rolne*²⁰, które prezentują zagadnienia tworzenia oraz funkcjonowania grup producentów i ich związków. Prawne aspekty dotyczące wybranych problemów powstawania i funkcjonowania tych zrzeszeń, choć w zasadzie z pominięciem związków grup, podejmowane były również w artykułach naukowych m.in. przez A.

¹⁶ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25 marca 1957 r. Niepublikowany w Dzienniku Urzędowym. <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teec/sign> (dostęp: 1.01.2026 r.), dalej: Traktat. Na podstawie aktualnie obowiązującego Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej sporządzonego w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Dz.U. Nr 203 z 2009 r., poz. 1569.

¹⁷ A. Suchoń, *Prawna koncepcja ...*

¹⁸ S. Prutis, *Grupy producentów rolnych i ich związki*, w: P. Czechowski (red.) *Prawo ...*, s. 426–432.

¹⁹ A. Suchoń, *Grupy producentów rolnych*, w: M. Korzycka (red.) *Instytucje ...*

²⁰ A. Makowiec, *Grupy producentów rolnych i związki*, w: P. Bender, P. A. Blajer, A. Makowiec, Z. Truszkiewicz, *Prawo rolne*, Warszawa 2022, s. 143–151.

Suchoń²¹, B. Jeżyńską²², A. Żochowską²³, D. Łobos-Kotowską²⁴, M. Janickiego²⁵, J. Kołacza²⁶. Ważną rolę odgrywają również publikacje poświęcone prawnym aspektom polityki strukturalnej a uwzględniające w niej miejsce grup producentów. W tym kontekście wymienić na pewno trzeba dokonania A. Lichorowicza²⁷ i A. Jurcewicz²⁸.

Znacznie bogatsza w pozycje dotyczące grup producentów jest literatura z zakresu nauk o ekonomii i zarządzaniu. Jako przykład należy wymienić w szczególności prace W. Boguty²⁹, P. Chałupki³⁰, D. Knechta³¹, G. Czapiewskiej³², S. Kowalskiego i J. Grzywacza³³, M. Lemanowicza³⁴, K. Łęczyckiego³⁵, M. Martynowskiego³⁶, B. Oleszko-Kurzyny³⁷, Parzonko³⁸, czy pracę zbiorową pod redakcją S. Zawiszy³⁹.

²¹ A. Suchoń, *Z prawnej problematyki zakładania i prowadzenia działalności przez spółdzielcze grupy producentów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2, s. 221; A. Suchoń, *Grupy i organizacje producentów rolnych wobec wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej 2014–2020*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, nr 13, s. 135; A. Suchoń, *Z aktualnej problematyki zakładania i funkcjonowania grup producentów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2016, nr 2, s. 98.

²² B. Jeżyńska, *Postępowanie rejestrowe grup i organizacji producentów rolnych jako przedsiębiorców branżowej organizacji rynków rolnych*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 4, s. 59–71.

²³ A. Żochowska, *Nowe warunki udzielania wsparcia finansowego grupom producentów rolnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, nr 14, s. 401–418.

²⁴ D. Łobos-Kotowska, *Prawna forma organizacji i funkcjonowania grup producentów rolnych*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, nr 3, s. 102–120.

²⁵ M. Janicki, *op. cit.*, s. 121.

²⁶ J. Kołacz, *Spółka z o.o. jako forma prawna grupy producentów rolnych*, „Rejent” 2013, nr 9, s. 45.

²⁷ A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*. Kraków 1996.

²⁸ A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka Rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa 1995; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007.

²⁹ W. Boguta W. (red.), *Organizacja i funkcjonowanie grup producentów rolnych*, Warszawa 2008.

³⁰ P. Chałupka, *Metodyka tworzenia i funkcjonowania grup producentów trzody chlewnej – aspekty ekonomiczne, organizacyjne i prawne*, Poznań 1999.

³¹ D. Knecht, *Grupy producentów rolnych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem producentów trzody chlewnej: stan i perspektywy rozwoju*, Wrocław 2012.

³² G. Czapiewska, *Grupy producentów rolnych w rozwoju obszarów wiejskich Pomorza*, „Acta Universitatis Lodzensis Folia Geographica Socio-Oeconomica” nr 13, 2013, s. 168–169.

³³ S. Kowalski, J. Grzywacz, *Wsparcie finansowe grup producentów rolnych w Polsce po integracji z UE*, „Zarządzanie finansami i rachunkowość” 2015, nr 2, s. 5–15.

³⁴ M. Lemanowicz, *Działalność grup producenckich w Unii Europejskiej i w Polsce*, w: M. Adamowicz (red.) *Dostosowanie podstawowych rynków rolnych w Polsce do integracji z Unią Europejską*, Warszawa 1999; M. Lemanowicz, *Grupy producenckie i marketingowe i ich wpływ na pozycję konkurencyjną rolników na rynku*, „Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia” 2004, nr 3, s. 103–116.

³⁵ K. Łęczycki, *Ogólne problemy rozwoju grup producenckich w rolnictwie*, Siedlce 2007; K. Łęczycki, *Analiza wybranych czynników warunkujących grupową działalność gospodarczą rolników*, w: I. Sikorska-Wolak, K. Krzyżanowska, *Rola doradztwa rolniczego w rozwoju przedsiębiorczości zespołowej rolników*, Warszawa 2000.

³⁶ M. Martynowski (red.), *Organizowanie się gospodarce polskich rolników po 1990 roku*, Warszawa 2010.

³⁷ Bożena Oleszko-Kurzyn, *Postawy rolników wobec grup producentów rolnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2007, nr 41, s. 161–176.

³⁸ A. Parzonko (red.), *Sposoby współpracy doradców z rolnikami zorganizowanymi w grupy producentów rolnych*, Warszawa 2008; A. Parzonko, *Rola doradztwa w rozwoju rolniczych grup producenckich*. Rozprawa doktorska z 2001.

³⁹ S. Zawisza (red.), *Perspektywy rozwoju grup producentów rolnych – szanse i zagrożenia*, Bydgoszcz 2010.

W zagranicznym piśmiennictwie prawniczym występuje szeroki katalog opracowań omawiających Wspólną Politykę Rolną, w tym dotyczące w szczególności polityki struktur rolnych. W tym kontekście wymienić trzeba prace: F. G. Snydera⁴⁰, T. Hilla⁴¹, czy P. Mathij-sena⁴² i J. Rauxa⁴³. Na szczególną uwagę zasługują nieliczne prace, których przedmiotem są regulacje prawne grup producentów rolnych, a do których zaliczyć trzeba publikacje E. Casa-dei⁴⁴, G. G. Casarotto⁴⁵ czy J. Boissona i F. Maurel⁴⁶.

Brakuje w literaturze publikacji, która określałaby status prawny grupy producentów rolnych oraz podjęła próbę oceny, w sposób całościowy, choć niekoniecznie wyczerpujący, w jakim stopniu prawodawca wspiera i uprzywilejowuje organizowanie się rolników w grupy producentów oraz w jakim stopniu przyczyniają one się do tworzenia trwałych podmiotów i realizacji przez nie zadań Wspólnej Polityki Rolnej. Stanowi to lukę w nauce polskiego prawa rolnego.

2. Uzasadnienie wyboru przedmiotu badań

Wybór tematyki badawczej rozprawy uzasadniają względy poznawcze, społeczno-go-spodarcze, praktyczne, związane ze stosowaniem prawa oraz teoretyczne.

Po pierwsze, zanim w 2000 r. została uchwalona ustawa o grupach producentów i ich związkach, ok. 250 podmiotów używało tej nazwy, próbując z różnymi skutkami nowych moż-liwości integracji rolników⁴⁷. Przepisy krajowego aktu wzorowane były na regulacji unijnej, której historia sięga drugiej połowy lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku⁴⁸, oraz na prawie niemieckim⁴⁹. Historia kształtowania się wspólnotowej, a potem unijnej, regulacji w sprawie

⁴⁰ F. G. Snyder, *Law of the Common Agricultural Policy*, Londyn 1985.

⁴¹ T. Hill, *The Common Agricultural Policy: Past, Present and Future*, Londyn 1984.

⁴² P. Mathijssen, *A Guide to European Community Law*, Londyn 1990.

⁴³ J. Raux: *Politique agricole commune et construction communautaire*, Paryż 1984.

⁴⁴ E. Casadei, *Le associazioni e le unioni di produttori agricoli nel regolamento comunitario e nella legislazione italiana*, „Rivista di diritto agrario” 1980, nr 1, s. 536–558.

⁴⁵ G. G. Casarotto, *Le associazioni di produttori agricoli secondo la disciplina comunitaria e quella nazionale italiana*, „Rivista di diritto agrario” 1987, nr 1, s. 452.

⁴⁶ J. Boisson, F. Maurel, *Le groupements de producteurs dans la politique commune des marchés agricoles* w: J. Raux (red.), *op. cit.*

⁴⁷ Dane za: Uzasadnienie projektu ustawy z 2000 r.; w uzasadnieniu projektu poselskiego ustawy z 9 lipca 1998 r. autorzy podają liczbę 150 organizacji, Druk sejmowy nr 505. <[https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/8b78093dea0afb92c125675800366000/41c793d1c2520e49c12566470_04328b3/\\$file/505.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/8b78093dea0afb92c125675800366000/41c793d1c2520e49c12566470_04328b3/$file/505.pdf)> (dostęp: 1.01.2026 r.).

⁴⁸ Propozycja Rozporządzenia Rady w sprawie grup producentów rolnych i ich związków z 21 lutego 1967 r., COM/1967/068, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A1967%3A0068%3AFIN> (dostęp: 1.01.2026 r.).

⁴⁹ Zob. Uzasadnienie rządowego projektu 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

grup producentów rolnych jest w polskiej doktrynie słabo rozpoznana. Nie podjęto także w polskiej literaturze badań prawnoporównawczych dotyczących unormowań z tego obszaru w innych krajach unijnych. Również określenie sytuacji prawnej grupy producentów rolnych w odniesieniu do ewolucji zadań Wspólnej Polityki Rolnej nie spotkało się dotychczas z zainteresowaniem piśmiennictwa, a rozważania w tym zakresie mogą prowadzić do postulatów modyfikacji sytuacji prawnej tych podmiotów.

Po drugie, potrzebę podjęcia badań uzasadniają także aspekty społeczno-gospodarcze związane bezpośrednio z ustawowym celem organizowania się producentów w grupy, polegającym na korzystaniu przez nie z ekonomicznych efektów wspólnej sprzedaży, a poprzez to podnoszenie dochodów indywidualnych zrzeszonych rolników oraz możliwości obniżania kosztów dzięki zespołowym zakupom. Ten sposób zrzeszania się rolników ma stanowić metodę poprawy pozycji rolników w łańcuchu dostaw⁵⁰, która jest słaba i wynika z różnicy w sile ekonomicznej pomiędzy producentami rolnymi a przetwórcami i sprzedawcami. Zauważyć trzeba, że zrzeszanie się rolników ma w Polsce długą tradycję związaną z ruchem spółdzielczym i sięga 1816 roku, kiedy to Stanisław Staszic założył Towarzystwo Rolniczego Ratowania się Wspólnie w Nieszczęściach w Hrubieszowie⁵¹. Ruch spółdzielczy, popularny w okresie zaborów, pełnił różne funkcje, m.in. był formą zrzeszania się i edukacji chłopów. W Poznaniu i na Pomorzu pierwsze spółdzielnie pojawiły się w latach 1861–1865, organizowane w ramach kół rolniczych. Tuż przed wybuchem I wojny światowej na wszystkich ziemiach polskich pod zaborami istniało około 3 400 spółdzielni różnego rodzaju, zrzeszających prawie 1,2 miliona członków. W okresie międzywojennym rozwijały się różnego rodzaju spółdzielnie rolnicze, takie jak mleczarskie, usług rolniczych, zaopatrzenia i zbytu produktów rolnych. Ich działalność powiązana była z regulacjami prawnymi dotyczącymi rolnictwa, m.in. z reformą rolną, która wpłynęła na powiększanie gospodarstw zainteresowanych członkostwem w spółdzielniach. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej spółdzielnie rolnicze działały w ramach gospodarki centralnie planowanej, a ich interesy były podporządkowane interesom państwa. Po 1989 roku wiele spółdzielni zostało zlikwidowanych, a ich rola w rolnictwie zmalała.

Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Druk sejmowy nr 3836, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3836> (dostęp: 1.01.2026 r.), s. 20, dalej: uzasadnienie projektu ustawy z 2015 r.

⁵⁰ A. Suchoń, *Producent rolny w łańcuchu rolno-żywnościowym w świetle Wspólnej Polityki Rolnej 2023–2027 – wybrane zagadnienia w aspekcie wzmocnienia jego pozycji prawnej*, w: B. Jeżyńska, A. Niewiadomski (red.): *Teoretyczna i funkcjonalna adaptacja zmian w prawie rolnym. Pakiet legislacyjny 2023*, Warszawa 2024.

⁵¹ A. Suchoń, *Agricultural Producers Cooperatives in the Years 1920–2022 – Selected Legal Issues*, „Studia Prawnicze KUL” 2022, nr 4, s. 65–83.

Od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej nastąpił nowy etap w rozwoju spółdzielczości rolniczej poprzez m.in. tworzenie grup producentów rolnych w formie spółdzielni.

W Unii Europejskiej na problem konieczności poprawy pozycji rolników w łańcuchu dostaw zwraca się uwagę od wielu lat. Wspomnieć wypada w tym kontekście postulaty z II Planu Mansholta, w którym stwierdzono, że jedynie łącząc się w duże grupy, producenci mogą zaspokoić rosnące wymagania popytu i tylko w ten sposób mogą uzyskać wystarczającą siłę przetargową. Natomiast w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 7 września 2010 r. w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie⁵² zauważono, że osiągnięte zostały wszystkie cele dotyczące rolnictwa określone w Traktacie ustanawiającym EWG (zwiększenie wydajności, wystarczające zaopatrzenie w żywność, rozsądne ceny konsumpcyjne, stabilizacja rynków) z wyjątkiem zapewnienia w rolnictwie odpowiednich dochodów. Choć grupy producentów rolnych z założenia realizują cele polityki strukturalnej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, to zaobserwować można próby włączania ich przez prawodawcę w realizację niektórych zadań związanych z polityką rynkową. Rodzi to potrzebę przeprowadzenia analizy regulacji prawnych mających na celu umożliwienie grupom oddziaływania na rynki rolne.

Grupy producentów mogą ponadto stanowić szansę na podniesienie konkurencyjności polskiego rolnictwa i przezwyciężenie problemów wynikających z dużej liczby gospodarstw o małym potencjale produkcyjnym. Zrzeszenia te są beneficjentami pomocy finansowej ze środków Unii Europejskiej, stanowiącej zachętę do ich zakładania⁵³ oraz przeznaczonej na realizację działań inwestycyjnych dotyczących przetwarzania i obrotu produktami rolnymi. Ponadto korzystają one ze zwolnień podatkowych oraz kredytów preferencyjnych z dopłatą do oprocentowania oraz rekompensat z Funduszu Ochrony Rolnictwa. Ostatnie lata wskazują na znaczący przyrost liczby uznanych grup producentów rolnych⁵⁴, z 2 536 grup wpisanych do rejestru aż 33,87% zostało uznanych po 1 stycznia 2016 r. Natomiast wartość środków publicznych przeznaczonych dotychczas na wspieranie powstawania tych zrzeszeń w Polsce przekroczyła kwotę 1,8 mld zł⁵⁵. Z drugiej strony dane statystyczne wskazują na bardzo wysoki odsetek

⁵² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 7 września 2010 r. w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie, Dz.Urz. UE C 308E z 20 października 2011.

⁵³ Chodzi o pomoc udzielaną od 1978 r. w celu ułatwienia tworzenia grup producentów, zwaną też „pomocą na rozpoczynanie działalności dla grup” (art. 19 Rozporządzenia nr 702/2014), „pomocą początkową na utworzenie grup producentów” (art. 9 Rozporządzenia 1857/2006), czy „pomocą start-up” (pkt 10 Wytocznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym z 2000 r.).

⁵⁴ Stan na 15 marca 2026 r.

⁵⁵ Wg informacji udostępnionej przez ARiMR pomoc przekazana w okresie 2000–2024 r. grupom producentów ze środków publicznych (unijnych i krajowych) na ich zakładanie wyniosła 1,878 mld zł (stan na 30 września 2024 r.), a uwzględniając środki zarezerwowane w PROW 2014–2020 przekroczy 2 mld zł.

podmiotów, które po wykorzystaniu unijnej pomocy finansowej na pierwsze pięć lat działalności wykreślone są z rejestru grup producentów. Z 1 677 podmiotów wpisanych do rejestru w latach 2000–2013⁵⁶, aż 94 % grup zostało z niego wykreślonych.

Po trzecie, za podjęciem badań przemawiają także względy teoretyczne, istotne dla rozwoju prawa rolnego. Grupy producentów stanowią ważne podmioty funkcjonujące w rolnictwie, wpływające istotnie na prowadzenie działalności rolniczej przez ich członków, toteż analiza ich statusu prawnego musi odbywać się przez pryzmat podstawowych kategorii pojęciowych prawa rolnego, tj. działalności rolniczej, produktu rolnego i producenta rolnego⁵⁷. Zagadnienie złożonej sytuacji prawnej grupy producentów rolnych nie było dotąd przedmiotem zainteresowania doktryny i wymaga prowadzenia badań w tym zakresie. Ponadto na podstawie analizy prawnoporównawczej uwzględniającej ustawodawstwo niemieckie, włoskie i francuskie możliwe będzie wysunięcie dodatkowych propozycji *de lege ferenda* stanowiących podstawę do wprowadzenia zmian legislacyjnych w omawianej dziedzinie.

Rozprawa będzie realizowała wymiar praktyczny związany z ułatwianiem stosowania prawa poprzez usystematyzowanie rozproszonych w systemie prawa polskiego i unijnego przepisów oraz judykatów mających wpływ na ustalenie statusu prawnego grup producentów rolnych. Prace o charakterze porządkującym ukierunkowane będą na wyeliminowanie sprzeczności prakseologicznych i aksjologicznych⁵⁸. Zauważyć trzeba, że przepisy dotyczące powstawania i funkcjonowania tych zrzeszeń podlegają częstym zmianom. Ustawa o grupach była kilkakrotnie nowelizowana. Ponadto znacząca część przepisów dotyczących tych zrzeszeń zawarta jest w unijnych rozporządzeniach z zakresu wspierania rozwoju obszarów wiejskich, stąd każda aktualizacja unormowań, związana przede wszystkim z kolejnymi okresami budżetowymi⁵⁹ Unii Europejskiej, oddziaływać będzie bezpośrednio na grupy producentów i ich związki. Zatem analiza historyczna przepisów wspólnotowych, potem unijnych, i krajowych odegra istotną rolę w wykładni⁶⁰ przepisów mających wpływ na ustalenie statusu prawnego grup producentów rolnych.

⁵⁶ Okres od wejścia ustawy o grupach w życie (21 listopada 2000 r.) do 31 grudnia 2013 r., czyli do końca okresu budżetowego UE na lata 2007–2013.

⁵⁷ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 16.

⁵⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013, Dz.Urz. UE L 435, s. 1–186, dalej: Rozporządzenie nr 2021/2115 w sprawie planów strategicznych dla WPR 2023–2027.

⁶⁰ A. Wentkowska, w: J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 419.

Po czwarte wreszcie, uzasadnieniem dla zajęcia się problematyką badawczą są także aspekty ochrony środowiska naturalnego, która jest jednym z celów wyrażonych w przepisie art. 2 ustawy o grupach, dla którego podmioty prowadzące w ramach działalności rolniczej gospodarstwo rolne lub dział specjalny produkcji rolnej mogą organizować się w grupy producentów⁶¹. Do 14 marca 2023 r. zaprojektowanie w planie biznesowym konkretnych działań w zakresie ochrony środowiska stanowiło warunek uzyskania decyzji o uznaniu przez kompetentny organ. Natomiast po zmianie ustawy o grupach⁶² cel ochrony środowiska naturalnego pozostaje dla podmiotów uznanych przed wejściem w życie nowelizacji obligatoryjnym warunkiem utrzymania uznania. Doniosła rola kwestii klimatycznych⁶³ w prawodawstwie unijnym i krajowym, w szczególności w odniesieniu do produkcji rolnej sprawia, że rosną oczekiwania także wobec rolników i grup producentów. Potwierdza to m.in. komunikat Komisji Europejskiej „Wizja dla rolnictwa i żywności”⁶⁴ zaprezentowany w lutym 2025 r., w którym wyrażone został postulat, by przyszłe wsparcie w ramach WPR było w większym stopniu ukierunkowane na rolników, którzy aktywnie angażują się w produkcję żywności, oraz na rzecz żywotności gospodarczej gospodarstw i realizacji celów klimatycznych. Wspieranie prowadzenia procesu produkcyjnego z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska naturalnego stanowi istotne, ustawowe zobowiązanie grupy producentów kształtujące jej status prawny i z tego powodu wymaga uwzględnienia w rozważaniach.

3. Cel pracy, główne problemy badawcze, założenia wyjściowe i wstępne hipotezy badawcze

Celem głównym rozprawy jest określenie statusu prawnego grupy producentów rolnych, ustalenie uprawnień i obowiązków tworzących ten status oraz sformułowanie ich charakteru i podziału. Ponadto podjęta została próba po pierwsze, oceny ewolucji regulacji prawnych dotyczących statusu grup producentów rolnych. Po drugie, określenia w jakim stopniu prawodawca wspiera i uprzywilejowuje ten sposób organizowania się rolników. Po trzecie,

⁶¹ Od 15 marca 2023 r., na podstawie art. 122 ustawy z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz.U. z 2023 r.) zmieniającej ustawę o grupach, zredagowany na nowo cel „prowadzenie procesu produkcyjnego z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska naturalnego” jest jedynie celem fakultatywnym działania grupy producentów, dalej: ustawa o PS dla WPR 2023–2027.

⁶² Art. 155 ustawy PS dla WPR 2023–2027.

⁶³ A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, E. Tomkiewicz, *Ewolucja zadań Wspólnej Polityki Rolnej – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2024, nr 1, s. 91–113.

⁶⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Wizja dla rolnictwa i żywności. Wspólne kształtowanie unijnego sektora rolnego i spożywczego, atrakcyjnego dla przyszłych pokoleń, COM/2025/75, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52025DC0075>.

odpowiedzi na pytanie czy status prawny grupy producentów rolnych sprzyja tworzeniu trwałych podmiotów zrzeszających producentów rolnych oraz na ile przyczynia się do realizacji celów i aktualnych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej. I po czwarte wreszcie, próba ustalenia, jak na status prawny grupy producentów i realizację celów stawianych przed nią przez prawodawcę wpływa jej uczestnictwo w związku grup producentów. Ponadto na podstawie wniosków z przeprowadzonych rozważań wysunięte zostaną postulaty *de lege ferenda* dotyczące statusu prawnego grupy producentów rolnych.

W skonkretyzowaniu celów pracy pomocne będzie sformułowanie szczegółowych problemów badawczych.

Pierwszy problem badawczy obejmuje ustalenie rozproszonego katalogu uprawnień i przywilejów, ze szczególnym uwzględnieniem pomocy finansowej ze środków Unii Europejskiej oraz z budżetu krajowego i zwolnień podatkowych. Zagadnienie łączy się z porównaniem atrybutów prawnych uznanej grupy producentów z sytuacją zrzeszeń nieposiadających tego statusu. W rozważania włączona zostanie także próba oceny, w jakim stopniu prawodawca wspiera i uprzywilejowuje ten sposób organizowania się rolników. Analiza uwzględnić musi m.in. przepisy ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich⁶⁵, o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027⁶⁶, czy rozporządzeń w sprawie pomocy finansowej dla grup producentów⁶⁷. Badaniem objąć trzeba także szereg innych aktów konstruujących szczególne uprawnienia i przywileje, w tym kodeks cywilny⁶⁸, ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych⁶⁹, ustawę o podatkach i opłatach lokalnych⁷⁰, ustawę o Funduszu Ochrony Rolnictwa⁷¹, rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁷², czy krąg ustaw regulujących przedmiot działania grup i związków, m.in. o identyfikacji i rejestracji

⁶⁵ Ustawa z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1234 ze zm., dalej: ustawa wrow.

⁶⁶ Ustawa z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz.U. z 2023 r., poz. 412; dalej: ustawa o PS dla WPR 23–27).

⁶⁷ Np. Rozporządzenie 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, Dz.U. z 2016 r. poz. 1284. ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie pomocy dla grup z 2016 r.

⁶⁸ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 ze zm.

⁶⁹ Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1800 ze zm., dalej: u.p.d.o.p.

⁷⁰ Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1452 ze zm., dalej: u.p.o.l.

⁷¹ Ustawa z 9 maja 2023 r. o Funduszu Ochrony Rolnictwa, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 308; dalej: u.f.o.r.

⁷² Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. z 2015 r., poz. 187, ze zm., dalej: Rozporządzenie w sprawie zadań ARiMR 2015.

zwierząt⁷³, ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt⁷⁴, nasiennictwie⁷⁵, o środkach ochrony roślin⁷⁶, o paszach⁷⁷, o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych⁷⁸.

Drugi z nich koncentruje się wokół zagadnienia rozwoju regulacji w sprawie grup producentów rolnych, począwszy od wspólnotowego rozporządzenia z 1978 r., przez unijne przepisy dotyczące pomocy finansowej w ramach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich i unormowań dla pomocy publicznej w krajach członkowskich, po zmianę na przestrzeni ponad dwudziestu lat polskiej ustawy, jak i rewizję priorytetów w kierowaniu dotacji na zakładanie i rozwój grup producentów rolnych. Ważnym elementem rozważań będzie także próba odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim zakresie nowelizacje przepisów ustawy o grupach producentów rolnych oraz innych aktów prawa wpływały na zmianę statusu prawnego grup. Analiza obejmie ponadto określenie stałych i fundamentalnych elementów unormowań dotyczących grupy producentów wspólnych różnym porządkom prawnym, a także kwestie trwałości grup producentów rolnych.

Kolejny problem badawczy dotyczy realizacji przez grupy producentów zadań Wspólnej Polityki Rolnej i celów postawionych przed tymi zrzeszeniami w ustawie g.p.r. Przepisy pierwszego, wspólnotowego rozporządzenia nr 1360/1978 wskazywały wprost oczekiwanie prawodawcy, by unormowanie sprzyjało osiągnięciu zadań WPR określonych w Traktacie, w tym zmian strukturalnych europejskiego rolnictwa niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania wspólnego rynku. Grupy producentów odpowiadać mają przede wszystkim na postulaty zawarte w art. 39 ust. 1 lit. a i b Traktatu – zwiększenia wydajności produkcji rolnej w drodze rozwoju postępu technicznego, zapewnienia racjonalnego rozwoju produkcji rolnej i jak najpełniejszego wykorzystania czynników produkcji, zwłaszcza pracy, oraz zapewnienia należytego standardu życia ludności rolniczej, w szczególności poprzez podniesienie dochodów osób zatrudnionych w rolnictwie. W rozważaniach ważne miejsce zajmie ewolucja zadań Wspólnej Polityki Rolnej i dokumenty programowe, takie jak II Plan Mansholta, Agenda 2000, czy Europejski Zielony Ład i Strategia „Od pola do stołu”. Kluczowym obszarem badań będą cele wskazane w art. 2 ust. 1 ustawy g.p.r., które stanowią podstawowy warunek uzyskania i

⁷³ Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2001, dalej: ustawa o i.r.z.

⁷⁴ Ustawa z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1075 ze zm.

⁷⁵ Ustawa z 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 568 ze zm.

⁷⁶ Ustawa z 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2097.

⁷⁷ Ustawa z 22 lipca 2006 r. o paszach, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 278.

⁷⁸ Ustawa z 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1496 ze zm.

utrzymania urzędowego uznania. Analizie poddane zostaną także zmiany, jakim ulegała ustawowa regulacja w tym zakresie, oraz główne problemy wynikające ze stosowania przepisów aktu i wydanych do niej rozporządzeń. W związku z tym istotna będzie próba odpowiedzi na pytanie, jak uprawnienia i obowiązki składające się na status prawny grupy producentów rolnych umożliwiają uznanym podmiotom realizację nowych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej.

Czwartym problemem badawczym jest ustalenie, jaki wpływ na status prawny grupy producentów ma jej członkostwo w związku grup. Polski ustawodawca, wzorując się na rozwiązaniach zawartych w prawodawstwie wspólnotowym oraz regulacji niemieckiej, ustanowił dwustopniowy system organizowania się rolników w celach poprawy struktur rolnictwa poprzez wspólne wprowadzanie towarów do obrotu. Związki grup stanowią jednak marginalną formę zrzeszania się producentów rolnych, przez co nie spełniają pokładanych w nich oczekiwań. Z uwagi na przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania legislacyjne oraz postawione przed nimi zadanie wspierania działalności swoich członków nie mogą one zostać pominięte w toku wywodu o statusie prawnym grup producentów rolnych.

Ostatni wątek problemowy dotyczy trwałości podmiotów uzyskujących status grupy producentów rolnych. Z danych statystycznych dotyczących liczby uznanych podmiotów, które zostały wykreślone z rejestru grup po zakończeniu pięcioletniego okresu korzystania z pomocy finansowej pochodzącej ze środków UE, wynika, że z 1 653 podmiotów wpisanych do rejestru w latach 2000–2013⁷⁹, aż 1 516 zrzeszenia zostały z niego wykreślone, co stanowi 91,71 % badanej populacji⁸⁰. Konieczną zatem staje się próba wyjaśnienia przyczyn, zarówno prawnych, jak i pozaprawnych, z uwagi na które wskazany odsetek podmiotów utracił status uznanej grupy producentów, a powstawanie nowych nie jest tak dynamiczne jak w poprzednich latach⁸¹.

Realizacja celu pracy wymaga sformułowania kilku założeń o charakterze wyjściowym.

Pierwsze ma charakter metodologiczny. Na ustalenie statusu grupy producentów oraz ocenę, w jakim stopniu prawodawca wspiera i uprzywilejowuje ten sposób organizowania się rolników, wpływa wiele aktów prawnych, krajowych oraz unijnych. Nie można ograniczyć się wyłącznie do ustawy o grupach wraz z przepisami wykonawczymi⁸² wydanymi na jej

⁷⁹ Okres od wejścia ustawy o grupach w życie (21 listopada 2000 r.) do 31 grudnia 2013 r., czyli do końca okresu budżetowego UE na lata 2007–2013.

⁸⁰ Badania własne na podstawie rejestrów grup producentów rolnych. Stan na 15 listopada 2024 r.

⁸¹ Po 1 stycznia 2023 r. uznana została zaledwie jedna grupa producentów rolnych.

⁸² 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, Dz.U. z 2016 r. poz. 577 ze

podstawie oraz ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich⁸³ i rozporządzeń w sprawie pomocy finansowej dla grup producentów⁸⁴, a także ustawy o PS dla WPR 23–27 i wydanych na jej podstawie wytycznych⁸⁵. Należy uwzględnić także szereg innych aktów, a przede wszystkim kodeks cywilny, ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych⁸⁶, ustawę o podatkach i opłatach lokalnych⁸⁷, ustawę o Funduszu Ochrony Rolnictwa⁸⁸, rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁸⁹, czy krąg ustaw regulujących przedmiot działania grup i związków, m.in. o identyfikacji i rejestracji zwierząt⁹⁰, ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt⁹¹, nasiennictwie⁹², o środkach ochrony roślin⁹³, czy o paszach⁹⁴.

Drugie założenie obejmuje konieczność uwzględniania elementów wewnętrznych i zewnętrznych mających wpływ na funkcjonowanie grupy producentów rolnych. Nie ulega wątpliwości, że ubieganie się i w efekcie tego uzyskanie przez osobę prawną statusu uznanego zrzeszenia wpływa na prawa i obowiązki jego członków. Regulacja zawarta w ustawie o grupach konstituuje po stronie członków grupy specyficzne zobowiązania dotyczące m.in. produkowania oraz sprzedaży do grupy co najmniej 70% wyprodukowanych przez członka produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została utworzona, czy przynależność tylko do jednej grupy w zakresie danego produktu lub grupy produktów, ze względu na które grupa została utworzona.

Zgodnie z kolejnym założeniem przedmiotem badań będzie *sui generis* status prawny grupy producentów rolnych z pominięciem rozważań nad statusem samych form osób prawnych (spółka prawa handlowego, spółdzielnia, rolnicze zrzeszenie branżowe, stowarzyszenie),

zm., dalej: Rozporządzenie w sprawie wykazu produktów z 2016 r.; Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18 lutego 2016 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać plan biznesowy grupy producentów rolnych, Dz.U. z 2016 r. poz. 237 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie planu biznesowego; Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 5 maja 2016 r. w sprawie wzoru imiennego upoważnienia do wykonywania czynności kontrolnych nad działalnością grup producentów rolnych i ich związków, Dz.U. z 2016 r. poz. 701 ze zm.

⁸³ Ustawa wrow.

⁸⁴ Rozporządzenie w sprawie pomocy dla grup z 2015 r.

⁸⁵ Ustawa o PS dla WPR 23–27 przewiduje wydawanie przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi wytycznych zamiast rozporządzeń.

⁸⁶ u.p.d.o.p.

⁸⁷ u.p.ol.

⁸⁸ u.f.o.r.

⁸⁹ Rozporządzenie w sprawie zadań ARiMR 2015.

⁹⁰ Ustawa o i.r.z.

⁹¹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1075 ze zm.

⁹² T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 568 ze zm.

⁹³ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2097.

⁹⁴ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 278.

które poprzez czynność konwencjonalną organu administracji publicznej uzyskują uznanie i stanowią „wehikuł prawny”⁹⁵ dla działalności grupy. Ważną częścią rozważań będzie natomiast wpływ wybranych form prawnych na status uznanej grupy producentów.

Po czwarte, w rozważaniach należy uwzględnić cele Wspólnej Polityki Rolnej zawarte w art. 39 ust. 1 Traktatu, do których realizacji powołane są grupy producentów, oraz aktualne wyzwania WPR dotyczące rolnictwa zrównoważonego, bezpieczeństwa żywnościowego i wdrażania innowacji. Badania objąć muszą także przewidziane w polskiej ustawie g.p.r cele organizowania się rolników w grupy, czyli dostosowanie produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych, wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, w tym przygotowanie do sprzedaży, centralizacja sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych oraz optymalizację kosztów produkcji oraz stabilizowanie cen producentów. W procesie badawczym należy uwzględnić także przykładowe regulacje prawne innych krajów członkowskich – Niemiec, Francji, Włoch i Litwy – oceniając na ich tle unormowania przyjęte w polskiej ustawie o grupach.

Kolejne założenie badawcze opiera się na konieczności uwzględniania w rozprawie regulacji prawnych i uwarunkowań rynków rolnych. W doktrynie wskazuje się na podział Wspólnej Polityki Rolnej na dwa nurty⁹⁶ – długookresową politykę strukturalną (struktur rolnych) oraz z zasady krótkookresową politykę rynkowo cenową i dochodową. Choć grupy producentów rolnych są instrumentem poprawy pierwszego ze wskazanych obszarów WPR, to obserwuje się próby włączania grup w realizację wybranych zadań polityki rynkowej. Wskazać tu trzeba przede wszystkim interwencje w sektorze pszczelarskim oraz dopłaty do prywatnego przechowywania i zakup na zapasy interwencyjne. Uznane podmioty mogą ponadto korzystać z pomocy finansowej na działania informacyjne i promocyjne realizowane na rynku wewnętrznym.

Szóste, i ostatnie, założenie nakazuje włączyć do badań dane statystyczne udostępnione przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, które pozwolą na wyciągnięcie istotnych wniosków o skutkach stosowania regulacji prawnych oraz o trwałości grup producentów rolnych w Polsce.

Dotychczasowe rozważania pozwalają na przyjęcie wstępnej hipotezy badawczej. Status prawny grupy producentów w Polsce, będący szczególną, złożoną sytuacją prawną, ulegał

⁹⁵ O pojęciu „wehikuł prawny” zob. np. A. Kidyba, *Uwagi wstępne*, w: A. Kidyba (red.), *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, Warszawa 2014; A. Weber, *Rozdział X. Restrukturyzacja z udziałem spółek osobowych*, w: M. Romanowski (red.), *Prawo spółek osobowych*. System Prawa Prywatnego. Tom 16B, Warszawa 2023, s. 832–833.

⁹⁶ A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka ...*, s. 50.

ewolucji. Prawodawca bowiem sukcesywnie poszerzał zakres uprawnień i przywilejów oraz skorelowanych z nimi obowiązków, a wpływ na ten proces miała m.in. zmiany WPR. W porównaniu z innymi sposobami zrzeszania się rolników polski prawodawca w wysokim stopniu wspiera i uprzywilejowuje grupy producentów wpisanych do rejestru, nakładając na nie jednocześnie dodatkowe obowiązki. Działalność grupy producentów rolnych przyczynia się wprawdzie do realizacji celów Wspólnej Polityki Rolnej oraz aktualnych wyzwań dotyczących m.in. rolnictwa zrównoważonego i bezpieczeństwa żywnościowego, ale – jak wynika z danych statystycznych – niewystarczające do tworzenia trwałych podmiotów integrujących rolników. Uczestnictwo grup w związkach grup producentów wpływa w nieznacznym stopniu na status prawny grup producentów i realizację celów stawianych przed nimi przez prawodawcę, co wynika z tego, że poprzez przystąpienie do uznanego związku grupa nie uzyskuje żadnych dodatkowych, istotnych uprawnień.

Przedstawione hipotezy wskazują na konieczność wdrożenia normatywnych zmian w statusie prawnym grupy producentów rolnych. Konieczne zatem będzie wysunięcie postulatów *de lege ferenda*, których implementacja poprawi pozycję prawną uznanych podmiotów, ułatwiając im realizację zadań wynikających z aktów prawa krajowego, unijnego i założeń Wspólnej Polityki Rolnej oraz przyczyni się do tworzenia w Polsce trwałych zrzeszeń tego typu.

Hipotezy te zostaną uszczegółowione i zweryfikowane w dalszej części pracy.

4. Uzasadnienie struktury, metoda badań

Struktura pracy wyznaczona została przez jej cel i szczegółowe problemy badawcze.

Rozważania wstępne zawierają wyjaśnienie wyboru przedmiotu i tematyki badań. W tej części uwzględniono także ocenę stanu badań oraz zaprezentowany został cel pracy, główne problemy, założenia wyjściowe i wstępne hipotezy badawcze. Ponadto omówiona została struktura rozprawy i zastosowane metody badawcze.

Rozdział drugi prezentuje kształtowanie się regulacji prawnej dotyczącej grup producentów rolnych w Unii Europejskiej i w Polsce. Analizie poddane zostały przepisy prawa o fundamentalnym znaczeniu dla regulacji obejmującej te podmioty – warunki uzyskania statusu grupy producentów i pomocy finansowej – i jej ewolucję na przestrzeni lat. Zwrócono zarazem uwagę na doniosłą rolę dokumentów strategicznych w postaci II Planu Mansholta, Raportu Vitalego czy blisko dziesięcioletniego procesu legislacyjnego poprzedzającego uchwalenie pierwszego rozporządzenia wspólnotowego dotyczącego grup producentów i ich związków. Ponadto omówiona została zmiana polityki Unii Europejskiej w stosunku do grup producentów

rolnych i ich związków w 1999 r. oraz przepisy unijne dotyczące pomocy państwa w sektorze rolnym. Zaprezentowane zostały także aktualne wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej dotyczące rolnictwa zrównoważonego, bezpieczeństwa żywnościowego i wdrażania innowacji. Badania uwzględniły również początki i ewolucję polskiej regulacji prawnej grup producentów rolnych i ich związków, w tym powstawanie nieformalnych grup producentów po 1989 r., uchwalenie ustawy z 15 września 2000 r. i jej kolejne nowelizacje.

W rozdziale trzecim analizie poddane zostały podstawowe aspekty statusu prawnego grup producentów we Francji, Niemczech, Włoszech oraz na Litwie. Dzięki tym rozważaniom możliwe było ustalenie katalogu głównych elementów unormowań występujących we wszystkich badanych reżimach prawnych oraz skonfrontowanie przyjętych rozwiązań w poszczególnych krajach z polskimi przepisami dotyczącymi grup producentów rolnych. Rozważania przyczyniły się do uzupełnienia oraz sformułowania dodatkowych wniosków *de lege ferenda*.

Kolejny rozdział zawiera rozważania obejmujące ustawowe warunki uzyskania i utrzymania statusu uznanej grupy producentów rolnych. Omówione zostały także cele postawione przez prawodawcę przed zrzeczeniami ubiegającymi się o uznanie. W rozważania włączono pierwszy etap tworzenia grupy producentów, czyli powołanie osoby prawnej. Analiza objęła przede wszystkim procedury uzyskania statusu grupy producentów rolnych oraz zatwierdzenia jej planu biznesowego, a także akceptacji zmian do niego oraz zagadnienie urzędowego rejestru grup producentów.

Następny fragment pracy poświęcony został uprawnieniom i przywilejom o charakterze finansowym, przewidzianym dla podmiotów, które uzyskały status uznanej grupy producentów rolnych. Zawarte w tej części zostały przede wszystkim rozważania dotyczące regulacji w zakresie pomocy finansowej dla grup producentów rolnych ze środków Unii Europejskiej, której rola ma dla powstawania tych podmiotów kluczowe znaczenie. Przegląd przepisów objął ponadto wsparcie finansowe na inwestycje grup producentów i ich związków w postaci bezwrotnych dotacji ze środków Unii Europejskiej, poręczeń i gwarancji oraz dopłat do oprocentowania kredytów na inwestycje, jak i na zakup akcji i udziałów przez grupy producentów, a także innej pomocy ze środków krajowych. Analizę w tym obszarze dopełniła ocena polskiej regulacji w zakresie zwolnienia dochodów grup producentów rolnych od podatku dochodowego od osób prawnych oraz od podatku od nieruchomości, a także rekompensat z Funduszu Ochrony Rolnictwa. Zawarto ponadto omówienie pozostałych form wsparcia finansowego prowadzenia działalności przez grupy producentów rolnych, w tym warunki wsparcia działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych przez grupy producentów na rynku wewnętrznym oraz wsparcia rynku produktów pszczelich i interwencje w sektorze pszczelarskim.

Przedstawione zostały ponadto możliwości udziału uznanych grup producentów w mechanizmach stabilizujących rynek, ustanowionych w Rozporządzeniu nr 1308/2013, do których należą dopłaty do skupu i przechowywania zbóż stanowiących zapasy interwencyjne oraz do prywatnego przechowywania wieprzowiny.

W rozdziale szóstym rozważania objęły uprawnienia i przywileje grupy producentów rolnych o charakterze niefinansowym, w tym m.in. ułatwiające tworzenie izby gospodarczej, umożliwiające uzyskanie członkostwa w giełdzie towarowej czy zwalniające z obowiązku sporządzenia lokalnej dokumentacji cen transferowych na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ułatwiające przygotowanie i realizację inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych.

Kolejna część pracy poświęcona została badaniom nad podstawowymi umowami zawieranymi przez grupy producentów rolnych. W kręgu tym znalazła się kontrakcja, której zmiana była zarazem próbą, wzorowaną na regulacji niemieckiej, ustanowienia trwalszych powiązań zrzeczeń rolników z odbiorcami produktów rolnych, a ponadto sprzedaż oraz umowa członkowska, charakterystyczna dla tego rodzaju podmiotów. Rozważania uwzględniły wpływ wykonania i niewykonania umów na status prawny uznanej grupy producentów rolnych.

Osobnej analizy wymagał wpływ, jaki na status prawny grupy producentów ma jej członkostwo w związku grup producentów rolnych. Dlatego w rozdziale ósmym omówione zostały ustawowe warunki uznania podmiotów oraz przepisy regulujące postępowanie administracyjne w sprawie m.in. uznania związku grup i wpisania do rejestru związków, odmowy uznania oraz cofnięcia uznania, a także analiza charakterystycznych uprawnień i przywilejów związków grup.

Część dziewiąta zawiera rozważania dotyczące nadzoru nad działalnością grupy producentów wynikającego wprost z przepisów ustawy o grupach. Dodatkowo zakres zagadnienia uzupełnia sfera przykładowych uprawnień nadzorczych i kontrolnych organów upoważnionych przez prawodawcę na podstawie innych unormowań, w tym z zakresu pomocy finansowej dla uznanych podmiotów oraz pozostałych przepisów pośrednio dotyczących grup producentów.

Następny rozdział obejmuje problem i skutki utraty przez podmiot statusu grupy producentów rolnych na podstawie decyzji o cofnięciu grupie uznania i skreślenia jej z rejestru grup albo uchylenia decyzji o uznaniu, bądź też stwierdzenia nieważności decyzji o uznaniu. Rozważania objęły także zagadnienie dopuszczalności stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o uznaniu grupy producentów. Dodatkowo ocenie poddany zostały wpływ, jaki na utrzymanie

statusu uznanej grupy producentów wywierają procesy likwidacji, podziału, przekształcenia i połączenia osób prawnych.

Kolejna część poświęcona została analizie danych statystycznych pochodzących przede wszystkim z rejestrów grup producentów rolnych prowadzonych przez dyrektorów oddziałów regionalnych ARiMR. Metoda empiryczna wspierać będzie udzielnie odpowiedzi na pytanie, jak ewolucja ukształtowania statusu prawnego grupy producentów oraz zmian w obrębie jej szczególnych uprawnień wpływała na liczbę decyzji administracyjnych o uznaniu i wycofaniu tego uznania. Uwzględnienie w rozważaniach danych statystycznych wesprze próbę wyjaśnienia przyczyn zjawiska wyzbywania się przez podmioty statusu grupy producentów po zakończeniu pięcioletniego okresu korzystania z pomocy finansowej ze środków UE. Dla celów niniejszej rozprawy istotna będzie także obserwacja tendencji regionalnych i sektorowych, odnoszących się do tworzenia grup dla poszczególnych produktów i grup produktów.

Ostatni, dwunasty rozdział, obejmuje wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz oraz odpowiedzi na cele rozprawy i weryfikację postawionych na wstępie hipotez badawczych – określenie statusu prawnego grupy producentów rolnych, ustalenie obowiązków i uprawnień tworzących ten status oraz sformułowanie ich charakteru i podziału. Ponadto badania pozwoliły ocenić, w jakim stopniu prawodawca wspiera i uprzywilejowuje ten sposób organizowania się rolników oraz na ile uprawnienia i obowiązki związane ze statusem grupy producentów rolnych przyczyniają się do realizacji celów i aktualnych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej. Poza tym zaprezentowane zostały wnioski z oceny wpływu statusu prawnego grup na trwałość tych podmiotów oraz ustalenie, jak na pozycję prawną grup producentów i cele stawiane przed nimi przez prawodawcę wpływa ich uczestnictwo w związkach grup producentów. Ponadto zaprezentowane zostały w tej części rozprawy postulaty *de lege ferenda*.

Podstawową metodą badawczą w niniejszej pracy jest dogmatyczna analiza tekstu normatywnego. Realizacja tego celu nie byłaby możliwa bez przeprowadzania analizy aktów prawnych z zakresu prawa rolnego, tj. wspólnotowych i unijnych rozporządzeń w sprawie grup producentów i ich związków, Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ustawy o grupach oraz szeregu aktów regulujących pomoc i sposób prowadzenia działalności przez te zrzeszenia. Badaniu poddano także akty z zakresu prawa cywilnego, administracyjnego i finansowego. Elementem metody dogmatycznej jest oczywiście wykładnia przepisów prawa⁹⁷, która w niniejszej pracy uwzględniać musi wzmocnienie reguł celowościowych i funkcjonalnych w

⁹⁷ D. van Kędzierski, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje prawa prywatnego” 2018, t. 3, s. 31.

interpretacji prawa UE⁹⁸ oraz nakaz, zgodnie z dyrektywą wykładni efektywnej (*effet utile*), ustalania znaczenia tych przepisów w sposób zgodny z celami Wspólnej Polityki Rolnej przyjętymi w Traktacie⁹⁹.

Niezbędne było także sięgnięcie do dorobku legislacyjnego innych krajów, w których uregulowany został status prawny grup producentów rolnych. Należało je uwzględnić, dokonując oceny polskiego unormowania. Niezbędne było zatem przeprowadzenie badań prawno-porównawczych w celu podjęcia próby zarysowania regulacji prawnych dotyczących statusu grupy producentów rolnych, mogących zwiększyć ich trwałość oraz lepsze przyczynianie się do realizacji zadań i aktualnych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej. Rozważania typowo prawnicze poparte zostały danymi statystycznymi oraz informacjami pochodzącymi z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Uzasadnione było przy tym zastosowanie metody empirycznej, polegającej na uzyskaniu bezpośrednio od członków organów grup producentów rolnych informacji o głównych problemach w ich tworzeniu i funkcjonowaniu. W niniejszej pracy wykorzystana została także metoda historyczna, która umożliwiła zarysowanie kształtowania się w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku regulacji prawnej dotyczącej grup producentów i ich związków we Wspólnocie Europejskiej i wybranych krajach Unii Europejskiej oraz jej powstawania w Polsce na przełomie wieków.

⁹⁸ L. Leszczyński, *Reguły i proces wykładni operatywnej w unijnym porządku prawnym*, w: L. Leszczyński (red.), *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, System Prawa Unii Europejskiej Tom 3, Warszawa 2019, s. 44.

⁹⁹ M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia i hermeneutyka prawa a udział Polski w prawie unijnym*, w: L. Leszczyński (red.), *op. cit.*, s. 54.

ROZDZIAŁ II

Kształtowanie się regulacji prawnej dotyczącej grup producentów

1. Cele i założenia Wspólnej Polityki Rolnej

Wspólna Polityka Rolna jest polityką UE, wprowadzoną już w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25 marca 1957 r. Jej cele, określone w art. 39 Traktatu, związane są, po pierwsze, z krótkookresową¹⁰⁰ polityką rynkowo-cenową i dochodową (ust. 1). Należą do nich:

- 1) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej,
- 2) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie,
- 3) stabilizacja rynków,
- 4) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw i
- 5) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

Art. 39 ust. 2 Traktatu wytycza natomiast kierunek dla drugiego nurtu WPR, czyli długookresowej polityki strukturalnej (struktur rolnych)¹⁰¹. Zgodnie z tym kierunkiem opracowywanie i stosowanie polityki rolnej musi uwzględniać: szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi; potrzebę stopniowego wprowadzania odpowiednich środków dostosowawczych oraz ściśle powiązanie w państwach członkowskich sektora rolnictwa z całą gospodarką.

Jak wskazuje się w doktrynie, art. 39 ust. 1 Traktatu wyodrębnia ogólny interes społeczny i specyficzne interesy rolnictwa, którym winien on być podporządkowany¹⁰², a osiągnięcie celów Wspólnej Polityki Rolnej jest przedmiotem ogólnego interesu Wspólnoty¹⁰³. Charakter art. 39 ust. 1 Traktatu, jako katalogu sprzecznych częstokroć interesów skłania do wniosku, że nie występuje żadna hierarchia pomiędzy interesami producentów i

¹⁰⁰ A. Jurcewicz, w: A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna ...*, s. 50.

¹⁰¹ A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996.

¹⁰² A. Jurcewicz, *Art. 39*, w: D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*, Warszawa 2012.

¹⁰³ *Ibidem*.

konsumentów¹⁰⁴. Adresatami wskazanych postanowień traktatowych są nie tylko instytucje Unii Europejskiej, ale także państwa członkowskie, które przy realizacji polityk krajowych związane są celami z art. 39 Traktatu¹⁰⁵. Co istotne, zadania Wspólnej Polityki Rolnej ustalają zarówno pozytywne, jak i negatywne kryteria oceny legalności wszelkich instrumentów prawnych stosowanych w rolnictwie¹⁰⁶, w tym dotyczących grup producentów rolnych.

Pierwsze z zadań, zwiększenie wydajności rolnictwa, historycznie związane było z zapewnieniem samowystarczalności Wspólnoty i powojennym deficytem dotyczącym wielu produktów rolnych w Europie. Późniejszy wzrost produkcji doprowadził do wystąpienia stałych nadwyżek generujących poważne problemy ekonomiczne i społeczne, związane z pogorszeniem się sytuacji gospodarstw rolnych w wielu krajach EWG¹⁰⁷. Idea tworzenia grup producentów była odpowiedzią na te strukturalne słabości rynków rolnych. Postulowano, by racjonalizować planowanie produkcji, które miało lepiej odpowiadać na potrzeby rynku i konsumentów, a ponadto, by to rolnicy wzięli na siebie większą odpowiedzialność za podejmowane decyzje produkcyjne. Łączenie się gospodarstw w grupy miało także optymalizować wykorzystanie czynników produkcji, także poprzez częściowo wspólne ich użytkowanie. Regulacja wspólnotowa dotycząca grup producentów opierała się na indywidualnej inicjatywie rolników, odrzucono tym samym alternatywną koncepcję odgórnego planowania zmian strukturalnych¹⁰⁸.

Zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie, jest tym celem, który wymaga prowadzenia obu polityk – krótkookresowej, rynkowej, i długookresowej, strukturalnej¹⁰⁹. Początkowo realizacja tego zadania związana była silnie z mechanizmami cen gwarantowanych¹¹⁰. Wraz z reformą Wspólnej Polityki Rolnej z 1991 r.¹¹¹ przyjęto koncepcję stopniowego obniżania cen gwarantowanych dla „nadwyżkowych” produktów rolnych, przy jednoczesnym wprowadzaniu schematów bezpośredniego wspierania dochodów rolników. Wczesniejsze próby zmian systemu, poważnie obciążającego finansowo budżet Wspólnoty,

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 7 lutego 1984 r., Jongeneel Kaas B, 237/82.

¹⁰⁶ A. Jurcewicz, *Ibidem*.

¹⁰⁷ Zob. S. Kowalski, *Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej konsekwencje dla europejskiego rolnictwa*, Nauki Ekonomiczne 2017, t. XXV, s. 98.

¹⁰⁸ A. Jurcewicz, *Ibidem*.

¹⁰⁹ A. Jurcewicz, *Ibidem*.

¹¹⁰ S. Kowalski, *Ibidem*, s. 95; A. Jurcewicz, *Ibidem*.; A. Niewiadomska, *Instrumenty prawne Wspólnej Polityki Rolnej wpływające na konkurencyjność polskiego rolnictwa*, Warszawa 2019, s. 52–57.

¹¹¹ Reforma MacSharry’ego z 1991 r. Zob. A. Czyżewski, Ł. Wawrzyniak, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej po reformie MacSharry’ego w warunkach różnych opcji polityki gospodarczej*, „Wieś i Rolnictwo” 2004, nr 4.; J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, w: P. A. Błajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe. System Prawa Unii Europejskiej*, Tom 18, Warszawa 2026, s. 293–294.

związane były z inicjatywami w obrębie polityki strukturalnej. Jednym z takich rozwiązań była regulacja w sprawie grup producentów, dzięki którym, poprzez wspólne wprowadzanie do obrotu dużych, jednorodnych partii produktów nieobjętych regulacją cen, miało nastąpić wzmocnienie pozycji producentów rolnych w łańcuchu dostaw i wzrostu ich dochodów.

Trzeci z celów Wspólnej Polityki Rolnej – stabilizacja rynków – skierowany jest na zapobieganie lub ograniczanie nadmiernych wahań poziomu cen, popytu i podaży. Polityka ta nie powinna ograniczać się do interwencji cenowej, ale w stabilizacji rynków mogą też mieć zastosowanie dodatkowe mechanizmy dochodowe oraz ograniczenia produkcji¹¹². Nie można pominąć także w tym kontekście lepszego planowania produkcji, która powinna efektywniej odpowiadać na wymogi rynku¹¹³, do czego zobowiązane zostały grupy producentów w Rozporządzeniu nr 1360/1978. Ze stabilizacją rynków związane jest kolejne z zadań WPR – zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw, jego realizacja następuje poprzez politykę wspierającą zaopatrzenie, jak i zawieranie preferencyjnych umów handlowych z państwami trzecimi¹¹⁴. Zakłada ona również bezpieczeństwo dostarczanych produktów rolnych i żywności w celu ochrony zdrowia publicznego i uwzględniania preferencji konsumentów. Podstawą Wspólnej Polityki Rolnej jest założenie, że ciągłość podaży może być zapewniona tylko dzięki nadwyżkom produkcji, ponieważ jej dokładne zaplanowanie, z uwagi na zmienność plonowania i szeregu czynników zewnętrznych, jest niemożliwe. Dlatego Wspólnota konsekwentnie rozwijała system stabilizujący rynki. Regulacja organizacji rynków miała, z różnym skutkiem, wykluczyć cykliczne występowanie nadwyżek lub niedoborów poprzez system cen gwarantowanych i gwarantowanej sprzedaży produktów, na które nie było zbytu¹¹⁵.

Ostatni cel, zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów, wskazuje, że zakres Wspólnej Polityki Rolnej nie jest ograniczony wyłącznie do produkcji i pierwszego przetworzenia produktów rolnych, ale obejmuje zarówno etap dystrybucji, jak i konsumpcji¹¹⁶. „Rozsądne” ceny nie oznaczają cen najniższych, to bowiem organy UE decydują swobodnie o priorytecie dla dochodów konsumenta lub producenta¹¹⁷. W doktrynie słusznie wskazuje się na sprzeczność tego celu z zapewnieniem godnych dochodów dla rolników¹¹⁸. Jednym z rozwiązań tego konfliktu interesów było nadanie przez instytucje Wspólnot Europejskich

¹¹² A. Jurcewicz, *Ibidem*; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16 czerwca 1987 r., Romkes, 46/86.

¹¹³ Zob. A. Chlebicka, *Skala produkcji i asortyment w organizacjach producentów owoców i warzyw w Polsce*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, s. 523.

¹¹⁴ A. Jurcewicz, *Ibidem*.

¹¹⁵ A. Jurcewicz, *Ibidem*.

¹¹⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16 listopada 1989 r., Komisja WE p. Radzie WE, C-131/87.

¹¹⁷ P.A. Blajer, *Podstawowe informacje o Wspólnej Polityce Rolnej UE*, w: P. Bender, P. A. Blajer, A. Makowiec, Z. Truszkiewicz, *Prawo rolne*, Warszawa 2022, s. 214.

¹¹⁸ M. Cardwell, *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004, s. 20.

niektórym zadaniom art. 39 Traktatu czasowego priorytetu wynikającego z potrzeb gospodarczych¹¹⁹.

Obie części Wspólnej Polityki Rolnej, rynkowa i strukturalna, winny być ze sobą powiązane¹²⁰. Jak wskazuje A. Jurcewicz¹²¹, art. 39 Traktatu rozumiany dosłownie przewiduje, że zadanie zapewnienia odpowiedniego standardu życiowego producentem rolnym powinno być osiągnięte poprzez zmiany strukturalne rolnictwa. Ten związek przyczynowy podkreślił Europejski Komisarz ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sicco Mansholt w wystąpieniu na konferencji w Stresie w 1958 roku, a potem stanowił on główne założenie przygotowanego przez jego zespół memorandum zwanego „II Planem Mansholta”.

W doktrynie nastąpiło wyodrębnienie założeń i zasad, na których oparta jest Wspólna Polityka Rolna. A. Jurcewicz wyróżnia pięć założeń fundamentalnych¹²². Jako pierwsze autorka wymienia założenie dotyczące podstawowego celu tej polityki, którym jest zapewnienie samowystarczalności i bezpieczeństwa żywnościowego Europy. Istnieje wiele definicji pojęcia „samowystarczalny” w zależności od aktualnych czynników wpływających na politykę żywnościową zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i krajowym¹²³. Według Słownika języka polskiego PWN definicja tego słowa brzmi: „zaspokajający sam własne potrzeby”. Natomiast Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) definiuje to pojęcie jako dostępność przez cały czas odpowiednich, światowych dostaw podstawowych produktów żywnościowych, celem zaspokojenia stałego wzrostu konsumpcji żywności oraz złagodzenia wahań produkcji i cen¹²⁴. FAO uzupełniło definicję o zapewnienie wszystkim ludziom w każdym czasie zarówno fizycznego, jak i ekonomicznego dostępu do podstawowej, niezbędnej żywności, a następnie o równowagę żywieniową, bezpieczną i pełnowartościową żywność, a także preferencje żywnościowe wynikające z uwarunkowań społecznych, czy patrząc szerzej – kulturowych¹²⁵.

¹¹⁹ A. Jurcewicz, *Ibidem*.

¹²⁰ Wniosek ten wypływa m.in. z konkluzji konferencji w Stresie w 1958 r. Zob. P.A. Blajer, *Rozdział XIX. Polityka Rozwoju Obszarów Wiejskich. II filar WPR*, w: P. Bender, P. A. Blajer, A. Makowiec, Z. Truszkiewicz, *Prawo ...*, s. 251.

¹²¹ A. Jurcewicz, *Zadania wspólnej polityki rolnej*, w: A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. ...*, s. 51.

¹²² A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, w: P. Czechowski (red.), *op. cit.*, s. 83.

¹²³ A. Mikula, *Bezpieczeństwo żywnościowe Polski*, „Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2012, nr 99, s. 39.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ M. M. Jeziernicka, *Prawno-ekonomiczne ujęcie założeń i celów Wspólnej Polityki Rolnej 2023–2027: próba oceny współzależności*, *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny* 2024, nr 3, 171–172.

Kolejne założenie celów WPR stanowi, że podstawową jednostką produkcyjną w europejskim rolnictwie jest gospodarstwo rodzinne¹²⁶, bez względu na jego wielkość, składniki czy metody produkcji. Koncepcja ta zbieżna jest z konstytucyjną zasadą, w myśl której gospodarstwo rodzinne stanowi podstawę ustroju rolnego państwa (art. 23 Konstytucji RP¹²⁷). Z założeniem tym koresponduje idea, wyrażona przez prawodawcę unijnego w motywie 58 Rozporządzenia nr 2021/2115, iż „małe gospodarstwa pozostają podstawą rolnictwa UE i odgrywają bardzo istotną rolę we wspieraniu zatrudnienia na obszarach wiejskich i przyczyniają się do rozwoju terytorialnego”.

Trzecie założenie Wspólnej Polityki Rolnej przyjmuje, że rolnictwo jest szczególnym sektorem w europejskiej gospodarce, któremu Traktat przyznaje uprzywilejowane miejsce, co bezpośrednio potwierdza sam fakt odrębnego ujęcia rolnictwa w Traktacie. Czwarte opiera się na uznaniu, że wspólny rynek wymaga regulacji, przy jednoczesnym dopuszczeniu działania na nim praw rynkowych opartych na podaży i popycie. Ostatnie, piąte, to tzw. europeizacja regulacji prawnych, a zatem możliwość ustanawiania wspólnych ram prawnych, które mogą przybrać – jak przewiduje Traktat – formę powszechnych zasad dotyczących konkurencji, obowiązkowej koordynacji różnych narodowych rynków lub rynku europejskiego, czyli rynku obejmującego wszystkie kraje członkowskie.

2. Polityka struktur rolnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej

Polityka strukturalna (struktur rolnych, agrarnych), której podstawa znajduje się w art. 39 ust. 2 Traktatu, obok rynkowo-cenowej, realizuje zadania Wspólnej Polityki Rolnej¹²⁸. W prawodawstwie unijnym struktura rolna obejmuje, w odróżnieniu od wąskiego rozumienia tego pojęcia w polskiej nauce¹²⁹, zespół czynników mających wpływ na produkcję rolną, poziom dochodu producentów rolnych i wydajność ich pracy. Rozumienie pojęcia struktury rolnej zostało uzupełnione przez treść art. 1 ust 3 w zw. z art. 11 i 12 Rozporządzenia Rady nr 17/64/EWG z 5 lutego 1964 r. w sprawie warunków udzielania pomocy z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej¹³⁰, które rozszerzyło jego zakres na problematykę

¹²⁶ A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *op. cit.*, s. 84.

¹²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78 z 1997 r., poz. 483 ze zm.

¹²⁸ A. Lichorowicz, *op. cit.*, s. 8. A. Jurcewicz, *Wspólna polityka rolna*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015, s. 80–81; J. Barcik, A. Wentkowska: *Prawo Unii Europejskiej*. Warszawa 2014, s. 458; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka Rolna ...*, s. 83–92; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka ...*, s. 50–51.

¹²⁹ A. Jurewicz, *Wspólna polityka ...*, s. 80. Przykład wąskiego ujęcia polityki strukturalnej jako „zajmującej się dostosowaniem struktury upraw do [...]” w J. Barcik, A. Wentkowska, *op. cit.*, s. 458.

¹³⁰ Dz.Urz. WE L 34 Z 27.2.1964 r., s. 586–59, dalej: Rozporządzenie Rady nr 17/64/EWG.

modernizacyjną, demograficzną, edukacyjną w rolnictwie oraz na kwestie związane z przetwórstwem produktów rolnych i organizowaniem się producentów rolnych¹³¹.

Pojęcie „grupy gospodarstw” (ang. *group of farms*)¹³² pojawiło się po raz pierwszy w prawodawstwie wspólnotowym w Rozporządzeniu Rady nr 17/64/EWG. Akt ów powoływał do życia Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (FEOGA), którego sekcja orientacji, mimo relatywnie skromnych środków, miała finansować zadania z zakresu polityki strukturalnej. Art. 11 rozporządzenia wskazywał, iż winna ona obejmować m.in. dostosowanie i poprawę warunków produkcji w rolnictwie (art. 11 ust. 1 lit. a) oraz dostosowanie i poprawę wprowadzania do obrotu produktów rolnych (art. 11 ust. 1 lit. c). Te natomiast mogły być realizowane zarówno w gospodarstwach rolnych, jak i poza nimi oraz właśnie w grupach gospodarstw. Pierwsza próba podjęcia wspólnotowych działań w zakresie poprawy struktur rolnych nie przyniosła oczekiwanych efektów. Zapowiadany w Rozporządzeniu wspólny europejski program oddziaływania na struktury agrarne nigdy nie powstał. Rada, do której należało zatwierdzenie dokumentu, ostatecznie zrezygnowała z jego przyjęcia, by niedługo potem zająć się memorandum Komisji w przedmiocie generalnego programu poprawy struktury agrarnej wspólnoty (tzw. II Plan Mansholta)¹³³.

W literaturze wskazuje się na „Memorandum w sprawie reformy rolnictwa w EWG” przedłożone Komisji w grudniu 1968 r., zwane – od nazwiska ówczesnego Komisarza ds. rolnictwa – „II Planem Mansholta”, jako na dokument o fundamentalnym znaczeniu dla kształtowania polityki strukturalnej na wiele lat¹³⁴. Podkreślić należy przy tym, iż cele strukturalne, związane przede wszystkim z redukcją liczby gospodarstw czy radykalnym zmniejszeniem zatrudnienia w rolnictwie, zostały ostatecznie odrzucone¹³⁵.

3. Polityka rynkowa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej

Drugi z nurtów Wspólnej Polityki Rolnej, czyli polityka rynkowa, zwana także rynkowo-cenową i dochodową, ma na celu przede wszystkim zapewnienie odpowiedniego poziomu dochodów producentom rolnym poprzez regulację rynków poszczególnych produktów

¹³¹ Por. A. Lichorowicz, *op. cit.*, s. 13.

¹³² art. 12 ust. 1, art. 12 ust. 3 Rozporządzenie Rady nr 17/64/EWG.

¹³³ A. Lichorowicz, *op. cit.*, s. 23–24.

¹³⁴ A. Lichorowicz, *Problematyka struktur ...*, s. 25; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka Rolna ...*, s. 83; Y. Desjeux, H. Guyomard, L. Latruffe, *Agricultural Policies in France: From EU Regulation to National Design*, Warszawa 2007, s. 4.

¹³⁵ A. Jurcewicz, *Wspólna polityka rolna ...*, s. 91; A. Lichorowicz, *Problematyka struktur ...*, s. 35; W. D. Coleman, *From Protected Development to Market Liberalism: Paradigm Change in Agriculture*, „Journal of European Public Policy” 1998, s. 640–641.

rolnych. Podstawowe ramy organizacyjne rynku rolnego określone zostały w art. 40 Traktatu. W myśl tego przepisu organizacja przybiera, w zależności od produktu, jedną z następujących form: wspólne reguły konkurencji, obowiązkowa koordynacja różnych krajowych organizacji rynkowych lub europejska organizacja rynkowa. Regulacja obejmująca wspólny europejski rynek rolny wyewoluowała na przestrzeni lat od podejścia sektorowego (branżowego) dla poszczególnych produktów do ujęcia horyzontalnego w postaci jednego aktu prawnego – Rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku)¹³⁶, który to akt zastąpił wcześniejsze, rozproszone unormowania¹³⁷.

Obecnie przepisy dotyczące organizacji rynków rolnych zawarte zostały w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007¹³⁸. W akcie tym na nowo unormowano problematykę objętą regulacją z 2007 r., przyjmując założenia wyrażone w preambule, w myśl których dotychczasowe przepisy, w szczególności obejmujące więcej niż jeden sektor rolny, wymagają zharmonizowania, uspołnienienia i uproszczenia. Uznano ponadto, że rozporządzenie powinno zawierać wszystkie podstawowe elementy wspólnej organizacji rynku produktów rolnych oraz mieć zastosowanie do wszystkich produktów rolnych wymienionych w załączniku I do Traktatu. W jednym akcie prawnym zawarte zostały przepisy dotyczące interwencji publicznej i prywatnego przechowywania, specjalnych środków interwencyjnych, systemu ograniczania produkcji, systemu pomocy, norm handlowych i warunków produkcji oraz organizacji producentów i organizacji międzybranżowych.

4. II Plan Mansholta

W literaturze¹³⁹ wskazuje się na doniosłe znaczenie II Planu Mansholta dla późniejszych inicjatyw legislacyjnych odnoszących się do struktur rolnych, także w zakresie grup producentów. Memorandum Mansholta powstawało w latach sześćdziesiątych XX w., czyli w

¹³⁶ Dz.Urz. UE L 299 z 16. listopada 2007 r., s. 1–149.

¹³⁷ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Europejskie rynki rolne*, w: P. Czechowski (red.) *Prawo ...*, s. 523.

¹³⁸ Dz.Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 671–854.

¹³⁹ A. Lichorowicz, *op. it.*, s. 45; A. Jurcewicz w A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka Rolna ...*, s., 83–84; A. Suchoń, *Grupy i organizacje producentów rolnych wobec wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej 2014–2020*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2015, t. 13, s. 135; P. Blajer, *Koncepcja ...*, s. 33.

okresie bardzo dobrej koniunktury na produkty rolne, w którym jednak zaczynały ujawniać się strukturalne problemy agrarne, mianowicie wzrost cen i wydajności z jednej strony oraz niskiego poziomu dochodowości osób pracujących w gospodarstwach z drugiej¹⁴⁰. Autorzy planu, referując sytuację ekonomiczną rolnictwa, którą uczynili podstawą dalszych rozważań, dodatkowo zauważali rosnące problemy z nadpodażą niektórych produktów i spodziewanym w tym zakresie systemowym wzrostem nadwyżek. Kolejne ważne spostrzeżenie, będące podstawą propozycji reformy, dotyczyło funkcjonowania bardzo dużej liczby małych gospodarstw i nazwane zostało „rozdrobnieniem agrarnym”. Naówczas średnia wielkość gospodarstw we Wspólnocie wynosiła nieco ponad 11 ha, przy czym tylko około 170 tys. gospodarstw posiadało powierzchnię powyżej 50 ha, co odpowiadało 3% wszystkich gospodarstw powyżej 1 ha. Dwie trzecie wszystkich gospodarstw posiadało mniej niż 10 ha użytków rolnych, a 19% z nich miało od 10 do 20 ha. Co najmniej cztery piąte osób zatrudnionych w rolnictwie pracowało w gospodarstwach rolnych, które łącznie stanowiły mniej niż połowę użytków rolnych we Wspólnocie. Ponad 80% producentów mleka posiadało najwyżej 10 krów (9 we Francji i w Holandii), a dwie trzecie z nich posiadało nie więcej niż 5 krów. Z ponad 4 milionów producentów mleka zaledwie 75 tys. hodowało ponad 20 krów. Podobnie rzecz miała się z trzodą chlewną i drobiem, chociaż w obu przypadkach liczba zwierząt w gospodarstwie rosła szybciej niż w przypadku bydła mlecznego.

Ponieważ potencjał produkcyjny wielu gospodarstw był niewielki, a rolnicy często nie mieli alternatywy ani możliwości uzyskania dodatkowych dochodów poza rolnictwem, zmuszeni byli stosować intensywne metody produkcji, aby uzyskać minimalny dochód. Zdaniem autorów nie można było zatem oczekiwać, że gospodarstwa te dostosują się do panujących warunków rynkowych. Tworzyło to kolejny problem o charakterze strukturalnym – nawet jeśli rolnicy zdawali sobie sprawę z potrzeby zamknięcia określonej gałęzi produkcji, to sytuacja ekonomiczna zmuszała ich do produkcji w maksymalnych ilościach, bez większego odniesienia się do warunków rynkowych.

Jako fundamentalny, bezpośredni cel memorandum wskazano zrównoważenie rynków rolnych i poprawę struktury rolnictwa. Jednocześnie w sposób jasny i odważny autorzy postawili tezę, iż do tej pory wysiłek rolników w podniesieniu poziomu ich życia był niewspółmierny do poczynąń władz publicznych. To na właścicielach gospodarstw spoczywać miała ich zdaniem odpowiedzialność za poprawę ich sytuacji, co miało wymagać od nich większego wysiłku i dużych zdolności adaptacyjnych.

¹⁴⁰ II Plan Mansholta, s. 2.

Memorandum zawierało kluczową z punktu widzenia celu tworzenia grup producentów diagnozę, iż w rolnictwie proces koncentracji jest bardzo powolny i całkowicie niewystarczający do usunięcia lub nawet złagodzenia opisanych trudności. Problem w strukturze europejskiego rolnictwa polegał nie tyle na dużej ilości małych gospodarstw, ile na tym, że w wyniku ogólnej tendencji coraz więcej przedsiębiorstw rolniczych miało charakter marginalny. W związku z tym należało zdaniem autorów przedsięwziąć środki, prowadzące do powstania większych gospodarstw („larger farms”), nie powodując jednocześnie ekspansji produkcji w sektorach, w których jest to niepożądane ze względu na sytuację rynkową. Autorzy dokumentu wprowadzili przy tym szersze i pojemniejsze pojęcie „większej jednostki rolniczej” („larger farming unit”), które pozwalało na bardziej elastyczny dobór narzędzi do realizacji postulowanych reform struktur rolnych Wspólnoty. Dlatego w ocenie autorów zamiast sztywnych przepisów i regulacji, należało stworzyć producentom jak najwięcej miejsca na samodzielne podejmowanie inicjatywy, zarówno indywidualnie, jak i w zrzeszeniach. Zaproponowany w memorandum program „Rolnictwo 1980” zakładał, iż odpowiedzialność w sprawach produkcji i marketingu w coraz większym stopniu powinni przejmować rolnicy, których należy zachęcać do jak najpełniejszej organizacji, zwłaszcza poprzez tworzenie grup producentów.

Przyjęto założenie, że choć polityka strukturalna musi opierać się na koncepcji wspólnotowej, to odpowiedzialność za jej wdrażanie powinna spoczywać głównie na władzach krajów członkowskich, zwłaszcza w odniesieniu do rodzaju środków, jakie należy zastosować. Na szczeblu wspólnotowym miały być podejmowane decyzje dotyczące celów i ogólnego zarysu najważniejszych środków, które będą stosowane. Instrumenty prawne z tego zakresu miały być wiążące dla państw członkowskich bez bezpośredniego oddziaływania na rolników i ich związki. Autorzy planu uznali, iż działania na rzecz zmniejszenia poziomu zatrudnienia w rolnictwie powinny uwzględniać z jednej strony odejście z pracy w sektorze i reorientację zawodową ok. 5 mln osób, a z drugiej pomoc tym, którzy zdecydują się na pozostanie w rolnictwie.

Uznano, że produkcja rolna w coraz większym stopniu będzie musiała być skoncentrowana w efektywnie zarządzanych przedsiębiorstwach – takich, które mają odpowiednią rachunkowość i oprogramowanie oraz są na tyle duże, by zapewnić pracującym w nich osobom dochody, a także warunki życia porównywalne z pracownikami wykonującymi podobne zawody. Oceniono, że potrzebny będzie zestaw środków, aby pomóc rolnikom, indywidualnie lub grupowo, osiągnąć opisane cele, zarówno pod względem wielkości gospodarstw, jak i poziomu życia. Stało się to podstawą zaprezentowanej w memorandum nowatorskiej koncepcji „jednostek produkcyjnych” (ang. „production units”) i „nowoczesnych przedsiębiorstw

rolnych” (ang. „modern agricultural enterprises”)¹⁴¹. Możliwość założenia „jednostki produkcyjnej” miało mieć kilku rolników (choć nie wykluczano jej założenia w ramach jednego gospodarstwa), którzy zdecydowaliby się na wspólną produkcję danego towaru¹⁴². W każdym przypadku podmiot winien spełniać wymagania dotyczące minimalnej, uzasadnionej ekonomicznie i zróżnicowanej regionalnie wielkości produkcji. W memorandum zaproponowano przykładowe wolumeny na poziomie od co najmniej 80 do 120 hektarów w przypadku upraw podstawowych, takich jak zboża lub rośliny okopowe, czy od 40 do 60 krów w hodowli bydła mlecznego. Ich zdaniem „jednostki produkcyjne” miały być bardzo dobrym rozwiązaniem dla regionów z małymi, wielofunkcyjnymi gospodarstwami. Gospodarstwa te miały, nie tracąc swoich charakterystycznych cech, łączyć część swojej działalności, poprawiając w ten sposób warunki życia rolników.

Fundamentalne założenie wpływające w konsekwencji na status prawny grupy producentów, które poczynili autorzy memorandum, to wolność w wyborze formy prawnej oferowanej przez systemy prawa krajów członkowskich. Zasugerowali oni również ewentualną konieczność ustanowienia w przyszłości nowej, „europejskiej” formy prawnej (spółki), funkcjonującej równolegle do obowiązujących w prawie krajowym. Jej celem miałyby być ułatwianie i zachęcanie gospodarstw do łączenia się oraz przedsiębiorstw handlowych i przetwórczych, w tym spółdzielni, do zakładania wspólnych działalności z możliwością łączenia się ponad granicami. Postulowali także, by uchylić wszystkie przepisy podatkowe, które utrudniają lub uniemożliwiają zakładanie takich przedsiębiorstw rolniczych lub zagrażają ich istnieniu. Drugim z tych założeń była potrzeba ustanowienia zachęt do zakładania nowoczesnych przedsiębiorstw rolnych i jednostek produkcyjnych w postaci dotacji na inwestycje, gwarancji kredytowych i premii na start nowoczesnych przedsiębiorstw.

Także w obszarach marketingu i wprowadzania towarów do obrotu zwrócono uwagę, iż jedynie łącząc się w duże grupy, producenci mogą zaspokoić rosnące wymagania popytu (regularne i jednorodne dostawy) na poziomie wspólnotowym i tylko w ten sposób mogą uzyskać wystarczającą siłę przetargową, zwłaszcza do zawierania (korzystnych dla nich) umów. Poprawa struktury rynków została uznana za niezbędną, aby rolnicy mogli w pełni wykorzystać możliwości oferowane przez jednolity rynek. Ilościowa koncentracja dostaw i ich jakościowe dostosowanie do popytu, wraz z większą przejrzystością rynku, miały w znacznym stopniu

¹⁴¹ Także te koncepcje Mansholta spotkały się z krytyką przedstawicieli rolników. Zob. G. Cahillane, D. I. F. Lucey, *An Examination of the Operation and Scope of the Farm Modernisation Scheme up to 1981*, „Irish Journal of Agricultural Economics and Rural Sociology” 1993, t. 9, nr 2, s. 109.

¹⁴² A. Lichorowicz twierdzi, że jednostka taka powinna być przeznaczona do produkcji rolnej jednego tylko rodzaju.

zrównoważyć rynki produktów rolnych. Producenci mieli także dążyć do wyższej jakości swoich produktów, aby w pełni wykorzystać nowe możliwości, jakie dawał w ocenie autorów wspólny rynek.

We wnioskach zespół pod przewodnictwem Mansholta wzywał m.in. do niezwłocznego przyjęcia przez Radę rozporządzenia w sprawie grup producentów i ich związków wraz z przepisami preferującymi zrzeszenia producentów składające się głównie z jednostek produkcyjnych lub nowoczesnych przedsiębiorstw rolniczych. Można zatem stwierdzić, że dokument, choć nie nakreślał koncepcji statusu prawnego grupy producentów, to wyznaczał Radzie główne zadania, które przyszła regulacja dotycząca grup miała realizować. Postulowano w memorandum przede wszystkim skoncentrowanie się tych podmiotów na wspólnym wprowadzaniu produktów rolnych do obrotu oraz oczekiwanie tworzenia zrzeszeń o odpowiednim potencjale ekonomicznym.

5. Kształtowanie się regulacji wspólnotowej w sprawie grup producentów

Prace nad przygotowaniem aktów prawnych regulujących problematykę struktur rolnych we Wspólnocie Europejskiej przebiegały na początku lat siedemdziesiątych XX w. bardzo intensywnie. Okres ten charakteryzował się następującymi po sobie propozycjami legislacyjnymi, co wynikało z ożywionej dyskusji, na którą wpływ miała z jednej strony świadomość wagi planowanych rozwiązań, które nie miały precedensu, z drugiej ogromne oczekiwania polityczne i społeczne oraz potrzeba zachowania daleko idącej ostrożności w konstruowaniu przepisów. Rada EWG w rezolucji z 25 marca 1971 r., na podstawie propozycji Komisji, uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego¹⁴³, podjęła decyzję o wspólnych środkach w rozumieniu art. 6 Rozporządzenia nr 729/1970 w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej¹⁴⁴. Ustalono, iż planowane środki mające na celu poprawę struktury rolnictwa będą opierały się na wspólnych kryteriach i będą wdrażane poprzez przepisy prawne i administracyjne poszczególnych państw członkowskich.

Postulaty Memorandum Mansholta zaczęły przybierać postać aktów prawnych od 1972 r., czyli od dyrektywy modernizacyjnej¹⁴⁵ (pierwszej z czterech). Kolejne akty legislacyjne

¹⁴³ Zob. Dz.Urz. WE C nr 75 z 1971 r., s. 1.

¹⁴⁴ Rozporządzenie Rady EWG nr 729/1970 z 21 kwietnia 1970 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz.Urz. WE L 94.

¹⁴⁵ Dyrektywa Rady nr 159/1972 z 17 kwietnia 1972 r. w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych, Dz.Urz. WE L 96. Kolejne trzy to: Dyrektywa Rady 72/160/EWG z 17 kwietnia 1972 r. dotycząca środków zachęcających do zaprzestania działalności rolniczej i ponownego przydziału użytków rolnych do celów poprawy strukturalnej, Dz.Urz. WE L 96, Dyrektywa Rady 72/161/EWG z 17 kwietnia 1972 r. dotycząca zapewnienia poradnictwa

kształtujące politykę strukturalną w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wydane zostały w formie rozporządzeń, których przepisy stosowane są w państwach członkowskich bezpośrednio. Dowodzi to rangi unormowań¹⁴⁶, którymi przetwórstwo i marketing produktów rolnych¹⁴⁷ oraz grupy producentów rolnych i ich związki¹⁴⁸ zostały objęte. Regulacja wspólnotowa w sprawie grup producentów i ich związków kształtowała się na przestrzeni ponad 10 lat. W tym okresie Komisja Europejska przedstawiła kilka propozycji rozporządzeń¹⁴⁹, które były szeroko dyskutowane, a następnie na podstawie debat i polemik modyfikowane. Równocześnie w niektórych państwach członkowskich stworzono, zmieniono lub zaproponowano szczegółowe przepisy¹⁵⁰.

Dziesięcioletnie próby przyjęcia rozporządzenia w sprawie grup producentów i ich związków podsumował Giuseppe Vitale w przygotowanym w imieniu Komisji raporcie, który przedłożono izbie 13 grudnia 1977 r.¹⁵¹ Jako przyczynę tak długiego okresu dzielącego kolejne propozycje aktu prawnego wskazywano trudności jakie napotkała w Radzie EWG próba uzgodnienia regulacji akceptowalnej przez przedstawicieli wszystkich krajów członkowskich¹⁵². Różnice strukturalne, w tym poziomu integracji producentów rolnych, uniemożliwiały przyjęcie rozporządzenia w jego pierwotnie proponowanym brzmieniu. Podkreślono przy tym, że brak środków mających na celu ułatwienie tworzenia grup producentów w regionach, w których rynek jest słabo zorganizowany, uniemożliwiało osiągnięcie celów Wspólnej Polityki Rolnej. Generowało to dodatkowo duże obciążenie finansowe dla Wspólnoty w

społeczno-ekonomicznego i nabywania umiejętności zawodowych przez osoby zatrudnione w rolnictwie, Dz.Urz. WE L 96, oraz Dyrektywa Rady 75/268/EWG z 28 kwietnia 1975 r. w sprawie rolnictwa na terenach górskich i wyżynnych oraz rolnictwa na niektórych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, Dz.Urz. WE L 128.

¹⁴⁶ A. Lichorowicz, *op. cit.*, s. 196–197.

¹⁴⁷ Rozporządzenia Rady (EWG) nr 355/1977 z 15 lutego 1977 r. w sprawie wspólnych środków polepszania warunków przetwarzania i marketingu produktów rolnych, Dz.Urz. WE L 51 z 1977 r.; dalej: Rozporządzenie nr 355/1977.

¹⁴⁸ Rozporządzenie nr 1360/1978, Dz.Urz. WE L 166 z 1978 r.

¹⁴⁹ Propozycja Rozporządzenia Rady w sprawie grup producentów rolnych i ich związków, Dz.Urz. P 51 z 1967 r., s. 757–762; Zmieniona propozycja Rozporządzenia Rady w sprawie grup producentów rolnych i ich związków Dz.Urz. WE C 70 z 1970 r., s. 1–47; Zmieniona propozycja Rozporządzenia Rady w sprawie grup producentów rolnych i ich związków Dz.Urz. WE C 75 z 1971 r., s. 1–32; Zmieniona propozycja Rozporządzenia Rady w sprawie grup producentów rolnych i ich związków, Dz.Urz. WE C 146 z 1977 r., s. 2–8; Poprawka do zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie grup producentów i ich stowarzyszeń, Dz.Urz. WE C 139 z 1978 r., s. 2–3.

¹⁵⁰ Dz.Urz. WE C 79 z 1970 r., s. 31. W Republice Federalnej Niemiec uchwalono 16 maja 1969 r. ustawę w sprawie dostosowania produkcji rolnej do wymagań rynku (ustawa o strukturze rynku), BGBl I nr 39 z 1969 r., s. 423.

¹⁵¹ Raport sporządzony w imieniu Komisji Rolnictwa w sprawie zmienionego wniosku Komisji Wspólnot Europejskich do Rady (dok. 156/77) w sprawie rozporządzenia dotyczącego grup producentów i ich związków. Dokumenty robocze Parlamentu Europejskiego. Dokument nr 375/77 z 13 grudnia 1977 r. Dostępny na zamówienie w Archiwach Parlamentu Europejskiego, dalej: Raport Vitalego.

¹⁵² *Ibidem*, s. 10.

sytuacjach kryzysów rynkowych, a które to kryzysy mogły zostać zażegnane przez właściwe zorganizowanie się producentów¹⁵³.

Fundamentalnym założeniem wszystkich ówczesnych propozycji Komisji było uczynienie z tworzenia grup producentów ważnego elementu realizacji polityki strukturalnej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz przekonanie, że Wspólnota powinna wnieść wkład finansowy w promowanie ich powstawania¹⁵⁴. Powoływanie grup producentów i ich związków miało stanowić odpowiedni środek stabilizujący rynki poprzez koncentrację podaży produktów rolnych i dostosowanie tej podaży do popytu¹⁵⁵ dzięki lepszemu dostępowi rolników do informacji rynkowych i ułatwieniu dostosowania produkcji do popytu konsumentów z uwzględnieniem zmiany ich siły nabywczej. Po drugie, instrument prawny miał zgodnie z zadaniami WPR, choć założenie to było ostrożne, zagwarantować producentom rolnym odpowiedni dochód („odpowiedni poziom życia społeczności rolniczej”). Przyczyny ówczesnej sytuacji ekonomicznej rolników Komisja upatrywała, podobnie jak autorzy II Planu Mansholta, w strukturalnym problemie dużej liczby gospodarstw o stosunkowo małych wolumenach produkcji („mała wielkość jednostek produkcyjnych”¹⁵⁶), który uniemożliwiał zwiększenie wydajności rolnictwa, hamował postęp techniczny i racjonalny rozwój oraz optymalne wykorzystanie czynników produkcji.

Z perspektywy badań statusu prawnego grupy producentów zauważyć trzeba, że projekty Komisji dotyczące regulacji wspólnotowej nie przewidywały nowej formy prawnej dla grupy i nie ustanawiały także żadnych preferencji w tym zakresie. Początkowo kraje członkowskie zobowiązane miały być do uznania zrzeszeń rolników nawet wtedy, gdy podmioty nie posiadały osobowości prawnej. Jednakże w toku prac nad treścią rozporządzenia przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym wyznaczono grupom i ich związkom obowiązek uzyskania, na podstawie prawa krajowego, osobowości prawnej¹⁵⁷. Popierając propozycję Komisji, by „grupa producentów” nie stanowiła nowej formy prawnej dla zrzeszenia rolników, podnoszono w debacie parlamentarnej argument, by tą formą była spółdzielnia jako byt „solidniejszy, bardziej zakorzeniony w rzeczywistości i trwalszy”¹⁵⁸ i „mający większy potencjał do realizowania prawdziwej długoterminowej polityki strukturalnej”¹⁵⁹. Zaproponowano, by umożliwić

¹⁵³ *Ibidem*, s. 12. Zob. Dz.Urz. WE C 45 z 1976 r., s. 12.

¹⁵⁴ Dz.Urz. WE C 10 z 1968 r., s. 61–70.

¹⁵⁵ COM/1967/068, s. 4.

¹⁵⁶ *Ibidem*, s. 5. Pojęcie „jednostki produkcyjnej” pojawiło się w tym dokumencie po raz pierwszy, w memorandum Mansholta została zaproponowana jego szersza definicja.

¹⁵⁷ Dz.Urz. WE C 79 z 1970 r.

¹⁵⁸ Zapis debaty w Parlamencie Europejskim na posiedzeniu w 19 stycznia 1978 r., s. 202. Dostępny na zamówienie w Archiwach Parlamentu Europejskiego.

¹⁵⁹ *Ibidem*, s. 203.

spółdzielniom rolnym, jak i ich zrzeszeniom, które powstały w celu przetwarzania i wprowadzania produktów na rynek, by pod warunkiem spełnienia przez nie kryteriów przewidzianych rozporządzeniem, mogły zostać uznane jako grupy producentów¹⁶⁰. Z drugiej strony, zdaniem niektórych deputowanych, grupa producentów miała dawać szansę małym gospodarstwom na podjęcie współpracy w formach prawnych o mniejszym rygorze organizacyjnym i większej elastyczności niż spółdzielnie¹⁶¹. Ostatecznie wybór formy prawnej dla grupy producentów prawodawca wspólnotowy pozostawił do swobodnej decyzji rolników, co uznać trzeba za właściwe rozwiązanie w sytuacji, gdy to od producentów rolnych oczekiwano inicjatywy w tworzeniu tych zrzeszeń.

Analizując proces kształtowania się pozycji prawnej grupy producentów we wspólnotowej regulacji, wskazać koniecznie trzeba na uformowany już w pierwszym projekcie rozporządzenia z 1968 r.¹⁶² mechanizm urzędowego uznawania grupy. Pojęcie „uznanej grupy producentów” definiowano, w art. 2 ust. 1 lit. b tego dokumentu, jako „grupę producentów ustanowioną w celu wspólnego dostosowania produkcji do potrzeb rynku i uznaną przez państwo członkowskie zgodnie z przepisami części III rozporządzenia”. Status prawny uznanej grupy, a zatem związane z nim uprawnienia i obowiązki, uzależniony został od czynności konwencyjnej upoważnionego organu administracji publicznej kraju członkowskiego. Istotą tej propozycji było ograniczenie kręgu beneficjentów pomocy ze środków wspólnotowych wyłącznie do grup oficjalnie uznanych.

Zgodnie z projektami Komisji państwa członkowskie obowiązane były uznać te grupy producentów i ich związki, które spełnią określone w rozporządzeniu warunki. Zakres tych kryteriów ewoluował, warto jednak zwrócić uwagę przynajmniej na te przesłanki, które do dzisiaj nie utraciły swojej aktualności. Są wśród nich m.in. stosowanie wspólnych zasad produkcji i wspólnego oferowania towarów do sprzedaży z uwzględnieniem przechowywania, sortowania, pakowania i innych przygotowań do sprzedaży, ponadto zobowiązanie wspólnego oferowania przez członka, z pewnymi odstępstwami, całej swojej produkcji, o ile są to produkty, dla których podmioty zostały uznane oraz zapewnienie, że członkowie grupy producentów mogą zrezygnować z członkostwa pod warunkiem poinformowania zrzeszenia o tym zamiarze co najmniej 12 miesięcy przed datą wystąpienia. Natomiast w celu zapewnienia skutecznej kontroli nad wykorzystaniem przyznanej pomocy, wprowadzono dodatkowe kryterium

¹⁶⁰ *Ibidem*, s. 16.

¹⁶¹ *Ibidem*, s. 202.

¹⁶² COM/1967/068.

uznania podmiotów w postaci zobowiązania beneficjenta do prowadzenia odrębnych ksiąg rachunkowych w zakresie działalności objętej wsparciem¹⁶³.

Rozwiązaniem o doniosłym znaczeniu dla statusu prawnego grupy producentów były zaproponowane już w pierwszym projekcie regulacji szczególne uprawnienia podmiotu w postaci możliwości uzyskania pomocy w ramach dwóch instrumentów finansowych. Były to tymczasowe, degresywne dotacje na pokrycie części kosztów administracyjnych, obliczane na podstawie średnich wartości sprzedaży członków sprzed przystąpienia do grupy oraz dotacje inwestycyjne obejmujące etapy produkcji, sortowania, przechowywania, pakowania i przygotowania do wspólnego ofertowania, bez przetwarzania i wprowadzania do obrotu.

By zapobiec wykorzystywaniu pomocy do celów innych niż operacyjne, w kolejnych propozycjach dotyczących regulacji w sprawie grup producentów zaproponowano wprowadzenie dodatkowego limitu dla wartości pomocy na rozpoczęcie działalności przez grupy producentów w wysokości 60% w pierwszym, 40% w drugim i 20% w trzecim roku rzeczywistie poniesionych kosztów uruchomienia i funkcjonowania (administracja, kontrola jakości itp.) podmiotu¹⁶⁴.

W trakcie prac nad kształtem tych uprawnień dostrzeżono także rysujący się na horyzoncie potencjalny problem ponownego finansowania przez Wspólnotę tego samego rodzaju kosztów¹⁶⁵. Dotyczyło to, po pierwsze, grup producentów owoców i warzyw, które otrzymały wcześniej pomoc operacyjną na mocy art. 2 ust. 1 Rozporządzenia nr 159/66 i w takim wypadku miały zostać wyłączone z możliwości uzyskania podobnego wsparcia w ramach kształtującego się rozporządzenia w sprawie grup producentów. Po drugie, Komisja uznała za zasadne uniknięcie sytuacji, w której grupy producentów powoływałyby związki wyłącznie w celu pozyskania pomocy operacyjnej po raz drugi. Dlatego zaproponowano, by wsparcie na rozpoczęcie działalności (początkowo proponowano pomoc w wysokości 3% rocznej wartości sprzedaży produktów w pierwszym roku, 2% w drugim i 1% w trzecim roku) ograniczyć do grup producentów, a ich związkom zaproponować pomoc w formie zryczałtowanej w wysokości do 50 000 ECU.

Zmianie ulegała także koncepcja uprawnienia do uzyskania pomocy inwestycyjnej. Instrument bezzwrotnych dotacji przewidzianych we wniosku Komisji z 1968 r.¹⁶⁶ proponowano

¹⁶³ Dz.Urz. WE C 79 z 1970 r.

¹⁶⁴ Propozycja była wzorowana na zasadach udzielania pomocy operacyjnej dla organizacji producentów w sektorze rybołówstwa na podstawie art. 6 ust. 1 Rozporządzenia Rady EWG nr 2142/1970 z 20 października 1970 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku produktów rybołówstwa, Dz.Urz. WE L nr 236.

¹⁶⁵ Dz.Urz. WE C 79 z 1970 r.

¹⁶⁶ COM/1967/068.

zastąpić dopłatami do oprocentowania kredytów. Postulat motywowano przekonaniem, iż w ten sposób zostanie zwiększona odpowiedzialność beneficjentów. W celu przewyższenia ewentualnych trudności finansowych, które mogą mieć niektóre grupy lub związki, proponowano dopuścić możliwość stosowania gwarancji kredytowych. W Parlamencie Europejskim pojawiły się głosy nadania grupom producentów priorytetu w dostępie do pomocy finansowej w zakresie marketingu i przetwarzania produktów rolnych¹⁶⁷, jednak koncepcja ta nie uzyskała wystarczającej aprobaty. Ostatecznie z projektu rozporządzenia z 1977 r. usunięto świadczenie na rzecz grupy producentów w postaci pomocy inwestycyjnej, przyjmując, iż uznane podmioty mogą uzyskać takową pomoc na mocy Rozporządzenia nr 355/1977.

Również zakres przedmiotowy regulacji podlegał istotnym modyfikacjom. Wysunięta przez Komisję propozycja nadanie priorytetu grupom tworzonym dla niektórych produktów¹⁶⁸ nie została ostatecznie przyjęta. Spór dotyczył także katalogu produktów i rynków rolnych, dla których miały zrzeczenia uzyskiwać status uznanych grup producentów. W pierwszej kolejności polemika związana była z sektorem owoców i warzyw. Uznano¹⁶⁹, że spod obowiązywania proponowanych przepisów wyłączone zostaną owoce i warzywa, które objęte zostały unormowaniem Rozporządzenia Rady nr 159/66/EWG z 25 października 1966 r. ustanawiającego dodatkowe przepisy dotyczące wspólnej organizacji rynków w sektorze owoców i warzyw¹⁷⁰. To rozstrzygnięcie stanowiło konsekwencję rozróżniania dwóch nurtów Wspólnej Polityki Rolnej – rynkowej i strukturalnej. W pierwszej znalazły się regulacje dotyczące rynków rolnych i zrzeszania producentów na tych rynkach działających, w drugiej natomiast unormowania obejmujące m.in. grupy producentów, których celem jest poprawa struktur rolnych.

Podobna sytuacja dotyczyła sektora rybnego. Pierwszy projekt rozporządzenia uwzględniał produkty tego sektora, jednak w związku z wejściem w życie Rozporządzenia Rady EWG nr 2142/1970 z 26 stycznia 1971 r. w sprawie uznawania organizacji producentów w przemyśle rybnym¹⁷¹, zawierającego przepisy dotyczące tworzenia organizacji producentów, usunięto produkty rybołówstwa z listy produktów wymienionych w załączniku I do projektu rozporządzenia w sprawie grup producentów.

Ponadto Komisja dostrzegła potrzebę, by oprócz wprowadzania przez grupy do obrotu żywych zwierząt, umożliwić im oferowanie na rynku mięsa. Uznano, że wymaga tego postępowanie

¹⁶⁷ Rozporządzenie nr 355/1977.

¹⁶⁸ Dokument „Równowaga na rynkach rolnych” przedłożony Radzie przez Komisję 19 listopada 1969 r. przewidywał priorytet przyznawania pomocy na tworzenie grup producentów w sektorze mięsnym. COM(69) 1200 z 19 listopada 1969 r.

¹⁶⁹ COM/1967/068.

¹⁷⁰ Dz.Urz. WE L 192 z 1966 r., s. 3286–3293, dalej: Rozporządzenie nr 159/66.

¹⁷¹ Dz.Urz. WE L nr 23 z 1971 r.

odnotowywany zarówno w marketingu, jak i transporcie produktów do konsumentów. Proponowane rozszerzenie zakresu rozporządzenia miało, z uwagi na skuteczną kontrolę jakości i wystarczający poziom koncentracji, zapewnić regularne i spójne dostawy oraz zapewnić producentom wystarczająco silną pozycję przetargową na tych rynkach.

Innym z fundamentalnych elementów regulacji w sprawie grup producentów, który został w tym okresie ukształtowany, a który obowiązuje do dzisiaj, m.in. w polskiej ustawie, jest minimalna wielkość produkcji wyrażona powierzchnią upraw albo liczbą zwierząt wprowadzanych przez zrzeszenie do obrotu. Stanowił on nie tylko kryterium uznania, czyli uzyskania statusu grupy producentów, ale w założeniu projektodawców¹⁷² jego celem było uniknąć tworzenia grup producentów, które byłyby zbyt słabe ekonomicznie, by osiągnąć cele rozporządzenia. Potencjał handlowy grupy i płynące z niego efekty synergii w sprzedaży mogły decydować także o trwałości zrzeszenia.

W raporcie Vitalego pojawiła się dodatkowa propozycja zwiększania siły ekonomicznej uznanych grup producentów. Miały one bowiem mieć możliwość przyjmowania do podmiotów osób innych niż producenci rolni, pod warunkami, że ułatwiałoby to grupom osiągnięcie ich celów, zostałyby utworzone w formie prawnej przewidzianej w prawie krajowym i zapewniałyby producentom kontrolę nad grupami. Raport Vitalego zwracał uwagę, iż dopiero co zaproponowana regulacja dla grup producentów we Włoszech wykluczała członkostwo w zrzeszeniu producentów osób trzecich, co motywowane było specjalną strukturą dostaw charakteryzującą włoski rynek produktów rolnych. By pogodzić interesy różnych regionów Wspólnoty, Komisja Rolnictwa zaproponowała pozostawienie tej kwestii indywidualnym decyzjom państw członkowskich, co znalazło odzwierciedlenie w treści Rozporządzenia nr 1360/1978.

6. Rozporządzenie Rady EWG nr 1360/1978 w sprawie grup producentów i ich związków

19 czerwca 1978 roku Rada EWG przyjęła rozporządzenie w sprawie grup producentów i ich związków¹⁷³. Po jedenastu latach od pierwszej propozycji treści aktu przedłożonej Radzie przez Komisję Europejską, weszła w życie regulacja, której główne unormowania znajdują swoją kontynuację w przepisach unijnych i krajowych do dzisiaj. Rozporządzenie obowiązywało, ze zmianami, blisko 20 lat i uchylone zostało przez Rozporządzenie Rady (WE) nr 952/1997 z 20 maja 1997 r. w sprawie grup producentów i ich związków¹⁷⁴. Przyczyna

¹⁷² Dz.Urz. WE C 79 z 1970 r.

¹⁷³ Dz.Urz. WE L nr 166 z 1978 r., s. 1–8.

¹⁷⁴ Dz.Urz. WE L nr 142 z 1997 r., s. 30–39.

derogacji – potrzeba uporządkowania i doprecyzowania przepisów, które na przestrzeni blisko 20 lat uległy kilkukrotnym zmianom – została potwierdzona w preambule tekstu. W czasie prac nad Rozporządzeniem Rady nr 2843/1994¹⁷⁵, które zostało przyjęte w listopadzie 1994 r., Komisja zobowiązała się do konsolidacji instrumentów poprawy struktur rolnych¹⁷⁶. Zaliczono do nich regulacje w zakresie grup producentów i ich związków, a także poprawy wydajności struktur rolnych¹⁷⁷ oraz warunków przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych¹⁷⁸. Rozporządzenie nr 952/1997 nie wniosło żadnej merytorycznej zmiany w stosunku do zastępowanego rozporządzenia.

Celem Rozporządzenia nr 1360/1978 w sprawie grup producentów i ich związków wyrażonym wprost w art. 1 było wprowadzenie systemu zachęt do tworzenia grup producentów i ich związków w wybranych regionach, by zaradzić słabościom strukturalnym wpływającym na dostawy i wprowadzanie do obrotu produktów rolnych, wynikającym z niewystarczającej organizacji rolników¹⁷⁹. Warto zauważyć, iż cel ów nie został zmieniony żadną późniejszą nowelizacją aktu i przetrwał w swoim pierwotnym brzmieniu do 1999 r., co świadczyło o jego znaczeniu.

Przewidziany został dla krajów członkowskich pięcioletni okres na wdrożenie przepisów Rozporządzenia nr 1360/1978, który liczony był od daty wejścia w życie przepisów wykonawczych, dotyczących minimalnego areалу upraw, obrotu lub wielkości produkcji danego produktu lub grupy produktów pochodzących od członków, oraz, w razie potrzeby, minimalną liczbę członków. Krajom członkowskim pozostawiono uprawnienie do przyjmowania dodatkowych środków pomocy, których warunki lub procedury przyznawania różniłyby się od określonych w Rozporządzeniu 1360/1978 lub których kwoty przekraczałyby górne limity w nim ustanowione, pod warunkiem, że środki te zostałyby podjęte zgodnie z treścią art. 92, 93 i 94 Traktatu. Rozporządzenie 1360/1978 wiązało w całości i było bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, choć jego zakres terytorialny został ograniczony.

Podział Rozporządzenia na 4 tytuły: „I. Zakres”, „II. Uznanie grup producentów i ich związków”, „III. Pomoc dla grup producentów i ich związków”, „IV. Postanowienia finansowe

¹⁷⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2843/1994 z 21 listopada 1994 r. zmieniające Rozporządzenia (EWG) nr 2328/1991 i (EWG) nr 866/1990 w celu przyspieszenia dostosowania struktur produkcji, przetwórstwa i obrotu w ramach reformy wspólnej polityki rolnej, Dz.U. WE L 302 z 1994 r., s. 1–5.

¹⁷⁶ Dz.U. C 115 z 1996 r., s. 60.

¹⁷⁷ Dz.U. L 218 z 1991 r., s. 1–21.

¹⁷⁸ Dz.U. L 91 z 1990 r., s. 1–6.

¹⁷⁹ Doniosłość znaczenia przepisu podkreślił Trybunał w wyroku z 14 lipca 1994 r., sygn. akt: 186/93, *Komisia Unione Nazionale tra le Associazioni di Produttori di Olive v Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo and Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste*. (ECLI:EU:C:1994:304).

i ogólne”¹⁸⁰ – odzwierciedlał główne założenia regulacji, które pozostały utrzymane w kolejnych wersjach unormowania wspólnotowego dotyczącego grup producentów i znalazły swój wyraz także w polskiej ustawie. Z uzyskanym na warunkach przewidzianych w akcie prawnym statusem uznanej grupy producentów łączyły się szczególne uprawnienie do otrzymania pomocy finansowej oraz specyficzne obowiązki.

6.1. Zakres terytorialny i przedmiotowy oddziaływania Rozporządzenia nr 1360/1978

Obowiązywanie przepisów ustanowionych Rozporządzeniem nr 1360/1978 ograniczone zostało w pierwszej kolejności terytorialnie – do Włoch, Belgii oraz wybranych regionów Francji i jej terytoriów zamorskich¹⁸¹. Wraz z rozszerzaniem Wspólnoty Europejskiej o kolejne kraje rozporządzenie powiększało zasięg swojego oddziaływania – w 1981 r. o Grecję¹⁸², a w 1986 r. o Hiszpanię¹⁸³ i Portugalię¹⁸⁴.

Drugie ograniczenie miało charakter przedmiotowy i zawężało zasięg swojej regulacji do określonego katalogu produktów rolnych. Najszerszy zakres prawodawca przewidywał dla grup mających powstać we Włoszech (art. 3 ust. 1), którego podstawą były produkty ziemi i zwierzęta wymienione w Załączniku nr II do Traktatu z kilkoma wyłączeniami (owoce i warzywa objęte już Rozporządzeniem nr 1035/1972, chmiel i jedwabniki) oraz wymienione enumeratywnie w załączniku do rozporządzenia przetworzone produkty rolne takie jak mięso (wołowina, cielęcina, jagnięcina, wieprzowina, drób) i podroby, ser i twaróg, oliwa z oliwek, wino i moszcz winogronowy¹⁸⁵. Znacznie węższy krąg produktów ustanowiono dla Francji (art. 3 ust. 2) – wina stołowe i moszcz winogronowy, rośliny używane w przemyśle perfumeryjnym i lawendowym oraz oliwki stołowe i to jedynie na terenie kilku wybranych regionów¹⁸⁶, natomiast żywe bydło oraz tusze lub ćwierci wołowe i cielęce, jak i owoce tropikalne, wyłącznie

¹⁸⁰ Przepisy tzw. techniczne dot. finansowania instrumentu pomocy nie będą przedmiotem rozważań w niniejszej rozprawie.

¹⁸¹ Pierwotnie propozycje ograniczały się wyłącznie do Włoch, ostatecznie w opublikowanym rozporządzeniu uzupełniono zakres miejscowy o Belgię i część Francji.

¹⁸² Dz.Urz. WE L 291 z 1979, s. 1.

¹⁸³ Dz.Urz. WE L 194 z 1986, s. 4–6.

¹⁸⁴ Dz.Urz. WE L 372 z 1985 r., s. 1.

¹⁸⁵ Produkty wymienione w Załączniku do Rozporządzenia do dnia jego uchylecia nie uległy zmianie, znowelizowano jedynie Rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3875/1988 12 grudnia 1988 r. zmieniającym Rozporządzenie (EWG) nr 1360/1978 w sprawie grup producentów i ich zrzeszeń, Dz.Urz. WE L 346 z 1988 r., oznaczenia taryf celnych.

¹⁸⁶ Lista została uzupełniona o oliwę z oliwek Rozporządzeniem Rady (EWG) nr 1917/1980 15 lipca 1980 r. zmieniającym rozporządzenie nr 136/66/EWG w sprawie ustanowienia wspólnej organizacji rynku olejów i tłuszczów oraz uzupełniającym rozporządzenie (EWG) nr 1360/1978 w sprawie grup producentów i ich związków, Dz.Urz. WE L 186 z 1980 r., s. 1–4.

we francuskich departamentach zamorskich¹⁸⁷. Poza wyraźnie ograniczoną, także terytorialnie, listą produktów rolnych prawodawca wykluczył w przypadku Francji możliwość tworzenia grup przez producentów, którzy przetwarzają wyprodukowane przez siebie płody czy zwierzęta. W przypadku Belgii rozporządzenie miało zastosowanie na terenie całego kraju, lecz do produktów z krótkiej listy obejmującej zaledwie zboża, bydło żywe, prosięta i lucernę. W odniesieniu do nowych krajów członkowskich zdecydowano, że zarówno w Grecji¹⁸⁸, jak i Hiszpanii¹⁸⁹ oraz Portugalii¹⁹⁰ zakres przedmiotowy regulacji będzie tak szeroki jak w przypadku Włoch, by akt miał tam zastosowanie do wszystkich produktów rolnych wymienionych w Załączniku II do Traktatu z kilkoma wyjątkami, a także do wymienionych enumeratywnie w rozporządzeniu produktów przetworzonych.

6.2. Warunki uzyskania i utraty statusu uznanej grupy producentów

Rozporządzenie nr 1360/1978 ustanawiało, w myśl postulatów podnoszonych już w pierwszej propozycji Komisji z 1968 r., mechanizm uznawania grup producentów i ich związków. Krajom członkowskim objętym treścią aktu przyznano kompetencję, a zarazem nałożono na nie obowiązek zatwierdzenia zrzeseń, z uwzględnieniem – co istotne – także tych istniejących w momencie wejścia regulacji w życie. Wspólnotowy prawodawca potwierdzał tym samym, iż w obrocie gospodarczym funkcjonowały grupy producentów, które o urzędowe uznanie nie wystąpią lub nie zostanie im ono przyznane¹⁹¹. W konsekwencji prawodawca w art. 10 rozporządzenia ustanowił zasadę udzielania pomocy jedynie podmiotom posiadającym status „uznanej grupy producentów”¹⁹². Zgodnie z tym rozwiązaniem osoba prawna lub podmiot, któremu prawo krajowe przyznawało zdolność prawną¹⁹³, nabywały wraz z przyznaniem jej na podstawie czynności konwencjonalnej¹⁹⁴ statusu uznanej grupy producentów szczególne uprawnienia, w tym do otrzymania specjalnego świadczenia w postaci pomocy finansowej.

¹⁸⁷ Katalog produktów dla francuskich departamentów zamorskich został zmieniony Rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3763/1991 z 16 grudnia 1991 r. wprowadzającym szczególne środki w odniesieniu do niektórych produktów rolnych na rzecz francuskich departamentów zamorskich, Dz.Urz. WE L 356 z 24 grudnia 1991 r.

¹⁸⁸ Dz.Urz. WE L 310 z 1981 r., s. 3.

¹⁸⁹ Dz.Urz. WE L 194 z 1986 r., s. 4–6.

¹⁹⁰ Dz.Urz. WE L 372 z 1985 r., s. 1.

¹⁹¹ Tak A. Lichorowicz, *op. cit.*, s. 206.

¹⁹² B. Jeżyńska, *op. cit.*, s. 60; A. J. Parzonko, *Sposoby współpracy doradców z rolnikami zorganizowanymi w grupy producentów rolnych*, s. 26.

¹⁹³ W sprawie *Groupement de producteurs de coton "Omada Paragou Vamvakidou Andrianou-Gizinou & Sia Thiva/EGA" v. Ministre des finances*, sygn. akt: 8/87 (ECLI:EU:C:1988:93) Trybunał orzekł 24 lutego 1988 r., iż utworzenie grupy producentów w formie prawnej innej niż preferowana w danym kraju członkowskim nie może stanowić przeszkody do przyznania pomocy finansowej takiej grupie przewidzianej w prawie wspólnotowym.

¹⁹⁴ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 178–179.

Formalne uznanie grupy producentów właściwie odpowiadało na potrzebę uzyskania pewności dotyczącej sytuacji prawnej tych podmiotów, także w relacjach z organami administracji publicznej i innymi uczestnikami obrotu gospodarczego.

Prawodawca wspólnotowy ustanowił w Rozporządzeniu nr 1360/1978 także cztery przesłanki cofnięcia podmiotowi statusu uznanej grupy producentów, a mianowicie: warunki uznania ustanowione w rozporządzeniu nie zostały lub przestały być spełniane, lub decyzja o uznaniu oparta została na błędnych informacjach, lub Komisja wydała decyzję uznającą, na podstawie art. 85 ust. 1 Traktatu, że naruszone zostały przepisy traktatowe o niedozwolonych porozumieniach, decyzjach lub praktykach, lub podmioty uzyskały uznanie w sposób niezgodny z prawem. Decyzja o cofnięciu uznania miała moc wsteczną, a pomoc finansowa przyznana na podstawie rozporządzenia podlegała zwrotowi. Utrata statusu uznanej grupy producentów *ex tunc* rodzić mogła poważne skutki dotyczące uprawnień, które zostały nabyte, i obowiązków, które powstały w okresie przed cofnięciem uznania. Z tego powodu regulacji tej nie można ocenić pozytywnie.

Rada EWG nakładała ponadto na Komisję Europejską obowiązek publikacji na początku każdego roku w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich wykazu grup i związków producentów uznanych w ciągu poprzedniego roku z podziałem według produktów lub grup produktów oraz tych, wobec których podjęto w poprzednim roku decyzje o cofnięciu uznania.

Kluczowe miejsce w regulacji wspólnotowej zawartej w Rozporządzeniu nr 1360/1978 zajmowały warunki, które musiały spełniać grupy uznane oraz ubiegające się o uznanie. Wszystkie te kryteria z woli prawodawcy miały zastosowanie tylko do produktów lub grup produktów, w zakresie których zostały albo miały zostać uznane podmioty. Nie rozciągały swojego oddziaływania na inne aktywności w ramach produkcji rolnej prowadzonej w gospodarstwie rolnym czy inne działalności gospodarcze grupy. Zbiór warunków uznania zrzeszeń rolników jako grupy producentów stanowił zarazem zespół ich obowiązków skorelowanych z uprawnieniem do przede wszystkim pomocy finansowej przewidzianej w tym rozporządzeniu, składającej się na sytuację prawną uznanego podmiotu.

Podstawowym, przewidzianym w art. 4 lit. a rozporządzenia, warunkiem uzyskania statusu grupy producentów było wystąpienie przez zrzeszenie rolników ze stosownym wnioskiem o uznanie (zasada wnioskowości i fakultatywności) do odpowiedniego organu administracji publicznej kraju członkowskiego. W myśl art. 7 Rozporządzenia nr 1360/1978 państwa członkowskie obowiązane były podjąć decyzję o uznaniu grupy lub związku w ciągu trzech miesięcy od daty wystąpienia o uznanie i powiadomić Komisję o swojej decyzji w ciągu dwóch

miesiący. Tym samym po stronie zrzeszenia producentów powstawała możliwość wystąpienia z wnioskiem, a czyn ów miał charakter indyferentny, tzn. był podmiotowi dozwolony i fakultatywny. Podmioty prawa tworzące grupy uzyskiwały roszczenie wobec kraju członkowskiego o uznanie, które to roszczenie skorelowane było z odpowiednim obowiązkiem takiego organu.

Grupa mogła składać się z producentów indywidualnych, jak i podmiotów produkujących lub zwiększających wartość dodaną produktów rolnych a składających się wyłącznie z producentów rolnych. Dopuszczono przy tym korzystną dla grupy możliwość uznania zrzeszenia, które współtworzyły także inne podmioty, o ile system prawa krajowego na to pozwalał oraz statut takich grup zapewniał utrzymanie kontroli nad grupą przez rolników. W wyroku z 15 czerwca 1989 r.¹⁹⁵ Trybunał uznał zasadę sprawowania kontroli w grupach przez producentów rolnych za charakterystyczną (fundamentalną) dla tych podmiotów.

Na potrzeby wprowadzanych Rozporządzeniem nr 1360/1978 przepisów ustanowiono definicję legalną pojęcia „producent” – wyrażenie oznaczało „każdego posiadacza¹⁹⁶ gospodarstwa rolnego położonego na terytorium Wspólnoty wytwarzającego produkty ziemi i produkty zwierzęce wymienione w art. 3 lub który będąc producentem pierwotnym, wytwarza produkty przetworzone wymienione w art. 3 Rozporządzenia”. Zauważyć należy, iż prawodawstwo wspólnotowe nie wprowadziło jednej definicji legalnej pojęcia „producent rolny”¹⁹⁷ i by uniknąć wątpliwości interpretacyjnych, które doprowadziły m.in. do sprawy *Denkavit Futtermittel GmbH v Finanzamt Warendorf*¹⁹⁸, w zgodzie z postulatem Komisji Rolnictwa Parlamentu Europejskiego, Rozporządzenie nr 1360/1978 wprowadziło autonomiczną definicję pojęcia.

Kolejnym kryterium było ustalenie przez grupy wspólnych zasad produkcji i wprowadzania towarów do obrotu. Przy czym zasady te odnosiły się wyłącznie do członków będących producentami rolnymi, jeśli prawo kraju członkowskiego dopuszczało możliwość przyjęcia do grupy, a w zasadzie do jednostki organizacyjnej typu korporacyjnego, osób innych niż producenci rolni. Ustalenie zasad leżało w kompetencji samych grup i na nich spoczywał zarazem obowiązek ich skutecznej implementacji. Treść warunku ustanowienia wspólnych zasad

¹⁹⁵ Wyrok Trybunału z 15 czerwca 1989 r., sygn. akt: 77/88, *Stute Nahrungsmittelwerke GmbH & Co. KG v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, ECLI:EU:C:1989:249.

¹⁹⁶ Odmienne A. Jurcewicz w A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka Rolna ...*, s. 92 – „osoby pracujące w gospodarstwach rolnych”, co może być wynikiem tłumaczenia z ang. „any person working an agricultural holding”. Jednakże wersja niemiecka, francuska, włoska czy hiszpańska nie pozostawia wątpliwości, iż chodzi o „posiadacza”, ew. „prowadzącego” gospodarstwo rolne. Por. A. Lichorowicz, *op. cit.*, s. 209.

¹⁹⁷ Zob. B. Kozłowska w A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka Rolna ...*, s. 24–27; A. Lichorowicz, *op. cit.*, s. 209.

¹⁹⁸ Wyrok Trybunału z 13 czerwca 1978 r., sygn. akt: 139/77 *Denkavit Futtermittel GmbH v. Finanzamt Warendorf*, ECLI:EU:C:1978:126

produkcji została w nowelizacji rozporządzenia w 1987 r.¹⁹⁹ zastąpiona nową: „wspólne zasady produkcji, w szczególności dotyczące jakości produktów lub stosowania praktyk biologicznych”. Kolejna zmiana aktu z 1993 r.²⁰⁰ rozszerzyła katalog wspólnych zasad o trzecią – „informowania o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności”. W myśl art. 6 ust. 1 lit. j Rozporządzenia 1360/1978 akty założycielskie zrzeszeń wchodzących w skład grup producentów winne były zobowiązywać swoich członków do przestrzegania wspólnych zasad produkcji i wprowadzania towarów do obrotu obowiązujących w grupie najpóźniej od dnia, w którym uznanie stawało się skuteczne lub dnia, w którym dołączali do podmiotu już uznanego.

Prawodawca uznał, iż „wprowadzanie towarów do obrotu” powinno obejmować centralizację dostaw, przygotowanie do sprzedaży i dostawę do odbiorców hurtowych. Konstrukcja przepisu wskazuje na minimalny, ale niezamknięty katalog obowiązków w tym zakresie. Nie wydaje się też, aby intencją prawodawcy było objęcie aktywnościami całej produkcji członków grupy czy związku, by np. cały wolumen produkcji dostarczany był wyłącznie do odbiorców hurtowych czy wprowadzany do obrotu wyłącznie w sposób scentralizowany. To grupom i ich związkom pozostawiono decyzję o intensywności działań, które mieszczą się w zakresie określenia „wprowadzanie towarów do obrotu”.

W kręgu warunków uzyskania uznania znalazły się także minimalne wymogi wobec statutów podmiotów ubiegających się o uznanie. Akty założycielskie w pierwszej kolejności miały nakładać na producentów będących członkami grup obowiązek wprowadzania na rynek całej produkcji przeznaczonej do obrotu w odniesieniu do produktów, dla których byli członkami grupy, zgodnie z zasadami ustanowionymi i nadzorowanymi:

- poprzez grupę lub
- poprzez grupę, ale w swoim imieniu i na swój rachunek, lub
- na swój rachunek, ale w imieniu grupy.

Przy tym grupy mogły zezwolić swoim członkom na wprowadzanie części ich produkcji do obrotu w pierwszy z wymienionych sposobów. Obowiązek ten nie miał zastosowania do tej części produkcji, w odniesieniu do której producenci zawarli umowy sprzedaży lub obciążyli produkcję innymi prawami przed przystąpieniem do grupy pod warunkiem, że grupa

¹⁹⁹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1760/1987 z 15 czerwca 1987 r. zmieniające Rozporządzenia (EWG) nr 797/1985, (EWG) nr 270/1979, (EWG) nr 1360/1978 i (EWG) nr 355/1977 w odniesieniu do struktur rolnych, dostosowania rolnictwa do nowej sytuacji rynkowej i ochrony krajobrazu, Dz.Urz. WE L 167 z 1987, s. 1–8.

²⁰⁰ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 698/1993 z 23 marca 1993 r. zmieniające Rozporządzenie (EWG) nr 1360/1978 w sprawie grup producentów i ich zrzeszeń, Dz.Urz. WE L 74 z 1993, s. 1–2.

została poinformowana przed przyjęciem danego producenta o zakresie i czasie trwania zaciągniętych w ten sposób zobowiązań.

Podkreślić należy, iż pierwszy projekt Rozporządzenia nr 1360/1978 pozostawiał bardzo dużą swobodę grupom i ich członkom w zakresie sposobu wprowadzania produktów do obrotu – zarówno poprzez grupę, tzn. w imieniu i na rachunek grupy, jak i z jej pominięciem, w swoim imieniu i na swój rachunek, ale przy zachowaniu wspólnych, ustalonych przez zrzeszenie zasad. Także wolumen produkcji lokowanej na rynku i objętej obowiązkami statutowymi pozostawał w gestii producenta lub grupy, co wyrażone zostało sformułowaniem „cała produkcja przeznaczona do obrotu”, *ergo* to członek grupy sam lub w porozumieniu ze zrzeszeniem decydował, jaką część wytworzonych towarów „przeznacza” do obrotu. Nowelizacja przepisów z 1987 r.²⁰¹, utrzymując powyższe, korzystne warunki dotyczące statutów grup i ich związków, ustanowiła prymat wprowadzania do obrotu produktów przez samych producentów na zasadach określonych przez zrzeszenie nad sprzedażą ich poprzez grupy, która wymagała zgody właściwego państwa członkowskiego²⁰².

Statuty grup, a w zasadzie osób prawnych i podmiotów, którym prawo krajowe przyznawało zdolność prawną, miały wyznaczać swoim członkom minimalny okres ich przynależności do podmiotu. Osoby chcące wystąpić ze zrzeszenia mogły to uczynić nie wcześniej niż po upływie trzech lat od uznania, pod rygorem poinformowania na piśmie grupy albo związku o zamiarze z 12-miesięcznym wyprzedzeniem, co ocenić należy z punktu widzenia stabilności podmiotu pozytywnie. Przepisy te nie uchybiały unormowaniom prawa krajowego lub umowom mającym na celu ochronę grup lub ich wierzycieli przed konsekwencjami finansowymi zarówno w sytuacji wcześniejszego wystąpienia członka z grupy, jak i powstrzymania się od wystąpienia. Przepisy dotyczące minimalnego okresu członkostwa w podmiotach uznanych jako grupy oraz zasady informowania o planowanym wystąpieniu ze zrzeszenia nie uległy zmianie do dnia usunięcia regulacji z systemu prawa unijnego w 1999 roku²⁰³.

Kolejnym zasadniczym warunkiem wyznaczonym przez Rozporządzenie nr 1360/1978 podmiotom ubiegającym się o uznanie był obowiązek udowodnienia „adekwatnej” aktywności gospodarczej. Na podstawie tej delegacji zawartej w tym akcie prawnym Komisja przyjęła Rozporządzenie nr 2083/1980 z 31 lipca 1980 r. ustanawiające szczegółowe przepisy

²⁰¹ Dz.Urz. WE L 167 z 1987, s. 1–8.

²⁰² A. Lichorowicz uważa, iż „związek [grupa] nie ma prawa dokonywać transakcji we własnym imieniu” (*op. cit.*, s. 210).

²⁰³ Rozporządzenie nr 952/1999 zostało uchylone przez art. 55 ust. 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Dz.Urz. WE L 160 z 1999 r., s. 80–102.

wykonawcze dotyczące ekonomicznej aktywności gospodarczej grup producentów i ich zrzeszeń²⁰⁴. Minimalne wielkości produkcji i liczebności członków grup oparte zostały o konkretne założenia wyrażone w preambule Rozporządzenie nr 2083/1980, w myśl których wolumen produkcji stanowi bardziej niezawodne kryterium oceny efektywności grup i związków niż areal, na którym jest ona prowadzona, oraz stanowi również lepszą długoterminową podstawę odniesienia niż wartość produkcji, podatna na nagłe zmiany wartości pieniądza. Jednakże obrót stanowić miał odpowiednie kryterium dla niektórych sektorów, w szczególności tych mniej ważnych, w przypadku których, ze względu na trudność w określeniu pełnego wykazu szczególnych limitów, należy zastosować jedną podstawę odniesienia. Dalej wskazywano, iż bez uzupełnienia wielkości produkcji lub obrotów o wskaźnik minimalnej liczby członków grupy nie będzie możliwe osiągnięcie celu efektywnie skoncentrowanej podaży, co dodatkowo ułatwić ma uczestnictwo drobnych producentów, nastawionych na rynek w myśl przepisów Rozporządzenia nr 1360/1978 w sprawie grup producentów i ich związków.

Zasady odnoszące się do adekwatnej aktywności gospodarczej grup miały umożliwić skuteczne dostosowanie produkcji i podaży do koncentracji i rosnących wymagań popytu, a zachęcając do tworzenia wielu grup i związków, próbowano uniknąć nadmiernego rozdrobnienia tych podmiotów. Różnice w wielkości i strukturze popytu uzasadniały regionalne modulowanie przewidywanych limitów. Przy okazji uznano, iż w przypadku Włoch uzasadnione jest ustalenie minimalnej liczby członków i wielkości produkcji na wysokim poziomie, gdyż za prawdopodobne uznano, że inicjatywa tworzenia grup zostanie podjęta głównie przez organizacje branżowe, które są zdolne do mobilizowania dużej liczby producentów i angażowania dość dużej ilości produkcji.

Minimalne wielkości rocznej produkcji lub obrotu oraz minimalne liczby członków grupy producentów zamieszczone zostały w załączniku do Rozporządzenia nr 2083/1980. Wyznaczał on zróżnicowane kryteria, obejmujące obszar upraw (np. 1 000 ha ziemniaków dla Irlandii czy 160 000 ha zbóż dla Hiszpanii), pogłowie (np. 25 000 tuczników dla Włoch czy 2 000 cieląt dla Hiszpanii), obrót (np. 100 000 ECU dla lawendy i roślin na perfumy we Francji czy 3,45 mln ECU dla zbóż w Belgii), czy udział w produkcji krajowej (np. 1% krajowej produkcji bydła dla Irlandii czy 2,5% krajowej produkcji mleka krowiego dla Hiszpanii). Tak zaprojektowane limity produkcyjne, stosunkowo wysokie, zwiększały szanse na istotne oddziaływanie uznanej grupy na rynek oraz utrzymanie działalności w dłuższym okresie.

²⁰⁴ Dz.Urz. WE L 203 z 1980, s. 5–8; dalej: Rozporządzenie nr 2083/1980.

Grupy producentów występujące o uznanie w zakresie produktów innych niż wymienione w załączniku obowiązane były, w myśl art. 1 ust. 1 Rozporządzenia Komisji, zapewnić roczny obrót w wysokości co najmniej jednego miliona ECU oraz składać się z przynajmniej 50 członków²⁰⁵. Wielkość produkcji lub obrót odnosił się do produktów faktycznie wprowadzonych do obrotu lub, w przypadku sektora oliwy, stanowił średnią ilość faktycznie wyprodukowanych oliwek (niekoniecznie wprowadzonych do obrotu) przez członków grup producentów w ciągu trzech lat przed złożeniem wniosku o uznanie.

Regulacja w zakresie adekwatności ekonomicznej ulegała zmianom²⁰⁶, spowodowanym m.in. rozszerzaniem Wspólnoty o kolejne kraje członkowskie, co powodowało zmniejszanie minimalnych wartości dla niektórych państw i regionów. Dla przykładu można tu wskazać nowelizację Rozporządzenia Komisji z 1982 r.²⁰⁷, która obniżyła próg minimalnego obrotu grup producentów w Grecji do 500 000 ECU. Następnie w 1988 r. kolejną zmianą²⁰⁸ rozporządzenia Komisja postanowiła zmniejszyć o 50% minimalne wielkości produkcji i wymaganą liczbę członków grup producentów w tych włoskich regionach administracyjnych, w których średnia produkcja była niższa niż minimalna wielkość produkcji lub minimalny obrót przewidziany w załączniku do rozporządzenia. Zmiany tych kryteriów *prima facie* dla rolników pozytywne, skutkowały zmniejszaniem siły przetargowej grup w łańcuchu dostaw.

Kolejnym, ustalonym w Rozporządzeniu nr 1360/1978, warunkiem uznawania podmiotów była, szczególnie ważna w pierwszym okresie tworzenia się systemu prawa wspólnotowego, zasada wykluczenia, w odniesieniu do swojej struktury i całego zakresu swojej działalności, wszelkiej dyskryminacji sprzecznej z funkcjonowaniem wspólnego rynku i osiąganiem ogólnych celów Traktatu. W szczególności chodziło o wyeliminowanie jakakolwiek dyskryminacji związanej z narodowością lub miejscem prowadzenia działalności przez producentów lub grupy, a także ich partnerów gospodarczych. Jednakże wprowadzenie przez grupę ograniczeń dotyczących przynależności jej członków do innych organizacji rolniczych w świetle orzecznictwa Trybunału²⁰⁹ nie jest uznawane za dyskryminację, o której mowa w Traktacie.

²⁰⁵ Przepis ten nie dotyczył producentów buraków cukrowych (art. 1 ust. 1 zd. 3 Rozporządzenia Komisji).

²⁰⁶ Dz.Urz. WE L 54 z 1988 r., s. 51–54; Dz.Urz. WE L 249 z 1988 r., s. 13–15; Dz.Urz. WE L 275 z 1988 r., s. 16–21; Dz.Urz. WE L 215 z 1989 r., s. 12–13.

²⁰⁷ Rozporządzenie Komisji EWG nr 1616/1982 z 23 czerwca 1982 r. zmieniające Rozporządzenie Komisji EWG nr 2083/1980 ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze dotyczące ekonomicznej aktywności gospodarczej grup producentów i ich zrzeszeń, Dz.Urz. WE L 180 z 1982 r., s. 21–23.

²⁰⁸ Rozporządzenie Komisji EWG nr 3087/1988 z 6 października 1988 r. zmieniające Rozporządzenie Komisji EWG nr 2083/1980 ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze dotyczące ekonomicznej aktywności gospodarczej grup producentów i ich zrzeszeń, Dz.Urz. WE L 275, s. 16–21.

²⁰⁹ Wyrok Trybunału z 8 czerwca 1989, sygn. akt: 167/88, *Association générale des producteurs de blé et autres céréales (AGPB) v Office national interprofessionnel des céréales (ONIC)*, ECLI:EU:C:1989:234; Wyrok

Ponadto podmioty te nie powinny były zajmować dominującej pozycji na wspólnym rynku, chyba że było to konieczne do osiągnięcia celów określonych w art. 39 ust. 1 Traktatu.

Ponadto w celu ustalenia osiągania minimalnej wielkości produkcji, obliczania kwoty pomocy i nadzoru nad sposobem jej wykorzystania Rozporządzenie nr 1360/1978 wprowadziło warunek w postaci obowiązku prowadzenia oddzielnej rachunkowości dla działalności, w odniesieniu do której grupy były uznane. Zastrzeżono przy tym prawo kontroli także pozostałych ksiąg rachunkowych podmiotu. Obowiązki te do dzisiaj związane są ze statusem prawnym grupy producentów rolnych.

6.3. Pomoc finansowa dla grup producentów

Trzecim z fundamentalnych filarów regulacji zawartej w Rozporządzeniu nr 1360/1978 było szczególne uprawnienie grupy producentów do uzyskania pomocy finansowej, przysługującej za okres trzech lat od daty uznania, natomiast wypłacanej nie później niż w ciągu pięciu lat od tej daty. Kwota pomocy przyznanej grupom producentów odpowiednio w pierwszym, drugim i trzecim roku wynosiła maksymalnie 3%, 2% i 1% wartości wprowadzonych do obrotu produktów, których dotyczyło uznanie i pochodzących od członków grup, którzy byli producentami rolnymi. Zauważyć należy, że towary pochodzące od członków mogły być wprowadzane zarówno poprzez grupę, jak i bezpośrednio, z jej pominięciem. Jednak w każdym przypadku, także tym drugim, pomoc udzielana była grupie, to jej wyłącznie przysługiwało uprawnienie podmiotowe do pozyskania wsparcia. Wsparcie finansowe ograniczone było do wysokości 60%, 40% i 20% rzeczywistych kosztów utworzenia i działalności operacyjnej grupy.

15 czerwca 1987 r. Rada przyjęła rozporządzeniem²¹⁰ korzystną zmianę dotyczącą pomocy dla grup producentów uznanych po 1 lipca 1985 roku – okres finansowania wydłużony został do pięciu lat, a jej wartość wzrosła odpowiednio do maksymalnie 5%, 5%, 4%, 3% i 2%. Termin wypłaty zmieniony został natomiast na siedem lat od daty uznania. Przeznaczenie pomocy, czyli rzeczywiste koszty założenia i prowadzenia grupy, nie uległo zmianie, natomiast zniesione zostały progi maksymalnej wartości pomocy stanowiącej odsetek (60%, 40% i 20%) tych wydatków.

Trybunału z 15 grudnia 1994 r., sygn. akt: 250/92, *Gøttrup-Klim i in. Grovvareforeninger v. Dansk Landbrugs Grovvarereselskab AmbA*, ECLI:EU:C:1994:413.

²¹⁰ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1760/1987 z 15 czerwca 1987 r. zmieniające Rozporządzenia (EWG) nr 797/1985, (EWG) nr 270/1979, (EWG) nr 1360/1978 i (EWG) nr 355/1977 w odniesieniu do struktur rolnych, dostosowania rolnictwa do nowej sytuacji rynkowej i ochrony krajobrazu, Dz.Urz. WE L 167 z 1987 r., s. 1–8.

Przepisy Rozporządzenia nr 1360/1978 w sprawie grup producentów i ich związków przyznawały Radzie EWG kompetencję do ustalenia w wyjątkowych okolicznościach i na określony czas wyższych kwot pomocy dla grup i ich związków, w stosunku do regionów i produktów napotykających szczególne trudności w realizacji celów Wspólnej Polityki Rolnej. Z tej kompetencji Rada skorzystała w 1993 roku przyznając Portugalii²¹¹, w celu zwiększenia konkurencyjności jej rolnictwa i ułatwienia sprostaniu wyzwaniom WPR, wyższą wysokość pomocy dla grup za pierwsze pięć lat działalności – odpowiednio 10%, 10%, 8%, 6% i 4%.

Pomoc mogła zostać przyznana pod warunkiem, że grupa nie otrzymała pomocy na podstawie przepisów krajowych. W przypadku grupy istniejącej dłużej niż trzy lata w chwili wejścia w życie rozporządzenia²¹² lub utworzonej z istniejących już zrzeszeń podstawą obliczania pomocy mogły być wyłącznie dodatkowe koszty związane z utworzeniem i działalnością grupy, poniesione w celu spełnienia wymogów rozporządzenia. Wartość produktów uwzględnianych do obliczania wysokości pomocy za każdy rok działalności stanowiła iloczyn rocznego wolumenu wprowadzanych towarów do obrotu i średniej ceny uzyskanej przez producenta. Choć grupa taka nie była uprawniona do otrzymywania pomocy w pełnej wysokości, to pozytywnie należy ocenić propozycje prawodawcy pokrycia części jej kosztów.

Rozporządzenie nr 1360/1978 zawierało ponadto delegację do przyjęcia katalogu faktycznych wydatków organizacyjnych i operacyjnych. Na tej podstawie Komisja wydała Rozporządzenie nr 2084/1980 z 31 lipca 1980 r. w sprawie definicji wydatków na tworzenie i działalność operacyjną grup producentów i ich związków²¹³, które obowiązywało w niezmienionej postaci do jego uchylecia w 1999 r. Opublikowany katalog kosztów operacyjnych obejmował wydatki poniesione w związku z pracami przygotowawczymi do tworzenia grup lub związków producentów oraz w związku z opracowywaniem ich statutów lub ich zmian, zgodnie z warunkami określonymi w Rozporządzeniu nr 1360/1978. Ponadto wydatki poniesione na sprawdzenie zgodności prowadzonej działalności z przepisami określonymi w art. 6 ust. 1 lit. b Rozporządzenia nr 1360/1978, personel administracyjny (płace i pensje, szkolenia,

²¹¹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 746/1993 z 17 marca 1993 r. w sprawie przyznawania pomocy w celu wsparcia tworzenia oraz ułatwienia działalności organizacji producentów w Portugalii przewidzianych w rozporządzeniach (EWG) nr 1035/1972 i (EWG) nr 1360/1978, Dz.Urz. WE L 77 z 1993 r., s. 14.

²¹² Przyjęcie nowych członków do Wspólnoty (Grecji, Portugalii, Hiszpanii, Irlandii) spowodowało kilkakrotną zmianę przepisu Rozporządzenia w ten sposób, iż w przypadku nowych krajów datę wejścia w życie rozporządzenia zastąpiono datą akcesji – Dz.Urz. WE L 291 z 1979 r., s. 86; Dz.Urz. WE L 372 z 1985 r., s. 1–4; Dz.Urz. WE L 194 z 1986 r., s. 4–6; Dz.Urz. WE L 346 z 1988 r., s. 3–5.

²¹³ Dz.Urz. WE L 203 z 1980 r., s. 99. Uchylony przez Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1750/1999 z 23 lipca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Dz.Urz. WE L 214 z 1999, s. 31–52.

składki na ubezpieczenie społeczne i koszty delegacji) wraz z opłatami za usługi techniczne i doradztwo, na korespondencję i telekomunikację, artykuły papiernicze i amortyzację wyposażenia biurowego, środki transportu personelu administracyjnego grup lub związków, z tytułu najmu lub, w przypadku zakupu, wydatki na faktycznie zapłacone odsetki od kredytów, jak również inne wydatki i opłaty wynikające z zajmowania lokalu na potrzeby działalności administracyjnej grup lub związków oraz na ubezpieczenie transportu personelu administracyjnego, budynków administracyjnych i ich wyposażenia.

Koszty zakładania i funkcjonowania podmiotów (osób prawnych lub podmiotów, którym prawo krajowe przyznawało zdolność prawną) mogły zostać uwzględnione pod warunkiem, że kompetentny organ administracji publicznej kraju członkowskiego przyznał urzędowe uznanie. Zauważyć wypada, że świadczenie pieniężne związane z „tworzeniem grupy” obejmowało także okres przed uzyskaniem uznania przez zrzeszenie, ale pod warunkiem wydania przez kompetentny organ administracji kraju członkowskiego stosownej decyzji o uznaniu.

6.4. Związki uznanych grup producentów

Regulacja wspólnotowa ustanowiła dwustopniowy system zrzeszania się rolników. Rozporządzenie nr 1360/1978 przewidywało zachęty do tworzenia, obok grup producentów, także związków uznanych grup w regionach objętych przepisami tego aktu prawnego. Prawodawca uznał, czemu dał bezpośredni wyraz w preambule do tego aktu prawnego, że będą one niezbędne, by promować większą centralizację dostaw, niż może to osiągnąć jedna grupa. Kraje członkowskie mogły uznawać związki pod warunkiem, iż będą składać się wyłącznie z uznanych grup producentów i dążyć będą „do tych samych celów, co te grupy, ale na większą skalę”.

Status uznanego związku mogła uzyskać osoba prawna lub podmiot, któremu prawo krajowe przyznawało zdolność prawną. Wspólne przepisy obejmowały także przesłanki dotyczące utraty uznania związkowi, a decyzja o cofnięciu uznania miała moc wsteczną, i w konsekwencji pomoc finansowa przyznana na podstawie rozporządzenia podlegała zwrotowi. Podobnie jak w przypadku grup, ukształtowane zostały obowiązki w obszarze ustanowienia zasad produkcji i wprowadzania towarów do obrotu, minimalnych wymogów dotyczących aktu założycielskiego związku, w tym występowania z 12-miesięcznym okresem wypowiedzenia członkostwa.

Oczekiwanie prawodawcy wspólnotowego, by związki grup dążyły do tych samych celów, co grupy, ale na większą skalę, znalazło odzwierciedlenie w przepisach dotyczących

minimalnego potencjału ekonomicznego. Wolumen produkcji lub wartość obrotu wyznaczono w Rozporządzeniu Komisji nr 2083/1980 na poziomie co najmniej trzykrotności minimalnej wielkości określonej dla grup w regionie, w którym zostały one zarejestrowane oraz przynajmniej 5% wielkości produkcji danego kraju.

Regulacja wspólnotowa przewidywała w Rozporządzeniu nr 1360/1978 uprawnienie do uzyskania pomocy finansowej przez uznany związek grup producentów. Wsparcie mogło wynieść maksymalnie 60%, 40% i 20% kosztów założenia i działalności grupy, odpowiednio w pierwszym, drugim i trzecim roku, nie mogło jednak przekroczyć łącznie 50 000 jednostek rozliczeniowych²¹⁴, a po nowelizacjach z 1993 r.²¹⁵ 120 000 jednostek. Dotacja mogła zostać przyznana pod warunkiem, że związek nie otrzymał pomocy na podstawie przepisów krajowych.

Z analizy wypływa wniosek, iż działalność związku grup producentów miała z założenia charakter subsydiarny w stosunku do aktywności podejmowanych przez grupy w nim zrzeszone. Rolą związku było zwiększanie siły zrzeszonych gospodarstw w łańcuchu dostaw. Natomiast status prawny grupy producentów należącej do uznanego związku poszerzony został nieznacznie, przede wszystkim o obowiązki wynikające z przynależności do zrzeszenia, które wynikały ze stosunków wewnętrznych, podyktowanych w części wymogami uznania zawartymi w Rozporządzeniu nr 1360/1978. Wymienić w tym kontekście trzeba na pewno stosowanie ustalonych przez związek zasad produkcji i wprowadzania towarów do obrotu czy reguł dotyczących wypowiedzenia członkostwa. Przepisy Rozporządzenia nr 1360/1978 nie przewidywały natomiast żadnych uprawnień dodatkowych dla grup producentów należących do uznanych związków.

7. Zmiana polityki Unii Europejskiej w stosunku do grup producentów

Równocześnie z procesem legislacyjnym dotyczącym Rozporządzenia nr 952/1997 w sprawie grup producentów i ich związków trwały prace nad pakietem reform Wspólnej Polityki Rolnej pod nazwą „Agenda 2000”²¹⁶. Jednym z efektów tych zabiegów było przyjęcie i wejście w życie Rozporządzenia Rady nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich

²¹⁴ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2779/1978 z 23 listopada 1978 r. w sprawie procedury stosowania europejskiej jednostki rozliczeniowej (EUA) do aktów prawnych przyjętych w dziedzinie cel, Dz.Urz. WE L 333 z 1978 r., s. 5–6.

²¹⁵ Dz.Urz. WE L 74 z 1993 r., s. 12; Dz.Urz. WE L 77 z 1993 r., s. 14.

²¹⁶ A. Jurcewicz, w: A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka ...*, s. 147; O przeorientowaniu kierunków rozwoju WPR zob. P. Litwiniuk, J. Roszkiewicz, *Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 331–333.

z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR)²¹⁷. Akt ów uchylił w całości Rozporządzenie nr 952/1997, kończąc tym samym ponad dwudziestoletnią historię tej regulacji prawnej. Stwierdzono, iż pomoc udzielana podmiotom w ramach wspólnej organizacji kilku rynków dezaktualizuje potrzebę udzielania zrzeszeniom szczególnego wsparcia finansowego z budżetu UE w ramach instrumentów poprawy struktur rolnych.

Tym samym prawodawca unijny uznał, iż wraz z decyzją o zaprzestaniu udzielania pomocy finansowej w ramach tego instrumentu, traci uzasadnienie obowiązywanie wspólnych przepisów dotyczących uznawania grup producentów i ich związków. Uregulowanie statusu prawnego grupy producentów miały pozostać wyłączną domeną krajowych systemów prawa. Wynikało to z założenia, iż polityka strukturalna Wspólnoty w odróżnieniu od polityki rynkowej nie została zdenacjonalizowana²¹⁸.

Komisja Europejska dostrzegała jednak potrzebę dalszego wspierania tworzenia grup producentów i ich związków w celu poprawy struktur rolnych. Dała temu wyraz w opublikowanym na początku 2000 r. dokumencie „Wytoczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w sektorze rolnym”²¹⁹. Stwierdzono w nim na wstępie, iż ze względu na zróżnicowany charakter produkcji rolnej Komisja od zawsze odnosiła się przychylnie do wypłaty pomocy na „rozpoczęcie działalności”, która miała stanowić zachętę do tworzenia grup producentów i tym samym wsparcia zrzeszania się rolników w celu koncentracji dostaw i dostosowania produkcji do wymagań rynku. Podkreślono przy tym, iż motyw uchylenia Rozporządzenia nr 952/1997 w sprawie grup producentów i ich związków, nie powinny uniemożliwiać przyznawania przez państwa członkowskie pomocy na tworzenie zrzeszeń producentów ze środków krajowych, szczególnie w tych sektorach, w których wsparcie nie jest dostępne w ramach wspólnej organizacji danego rynku.

Dopuszczenie udzielania takiej pomocy dotyczyło jedynie wsparcia na rozpoczęcie działalności grupy producentów i uzależnione było od uzyskania przez podmiot statusu uznanej grupy producentów na podstawie ustawodawstwa państwa członkowskiego. Grupa producentów oznaczała w rozumieniu „Wytocznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w sektorze rolnym” zrzeszenie utworzone w celu wspólnego dostosowywania procesów produkcji i samych produktów wytworzonych przez członków do wymagań rynku, w szczególności poprzez koncentrację podaży. Obowiązki wynikające ze statusu prawnego grupy

²¹⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, Dz.Urz. WE L 160 z 1999 r., s. 80–102, dalej: Rozporządzenie nr 1257/1999.

²¹⁸ A. Jurcewicz, w: A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka ...*, s. 156.

²¹⁹ Dz.Urz. WE C 28 z 2000 r., s. 2–24.

producentów takie jak wprowadzanie towarów do obrotu, okres członkostwa w grupie i termin jego wypowiedzenia, ustanowienie wspólnych zasad produkcji, informowania o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności, kontroli zrzeszenia przez producentów, zostały wprost zaczerpnięte z Rozporządzenia nr 952/1997 w sprawie grup producentów i ich związków.

Dokument nie poruszał bezpośrednio problemu formy prawnej podmiotów ubiegających się o uznanie jako grupa producentów. Komisja pozostawiała tę kwestię krajom członkowskim, wyraźnie wskazując na uchylone przepisy Rozporządzenia nr 952/1997 jako wzorzec regulacji, którym państwa Unii Europejskiej winny kierować się, ustanawiając odpowiednie unormowania w zakresie statusu prawnego grup producentów. Komisja, mając na uwadze główny, strukturalny cel udzielania pomocy, wskazywała, iż pomoc nie może zostać przyznana jednostkom produkcyjnym, takim jak spółki lub spółdzielnie, które zarządzają jednym lub kilkoma gospodarstwami rolnymi i które w związku z tym są w rzeczywistości pojedynczymi producentami.

Uprawnienie do uzyskania pomocy finansowej państw dla grup działających na rynku objętym wspólną organizacją miała podlegać indywidualnej ocenie Komisji pod kątem zgodności z regułami funkcjonowania tego rynku. W pozostałych obszarach propozycje krajów członkowskich miały respektować dotychczasowe, czyli ustalone w uchylonej regulacji w sprawie grup producentów i ich związków, zasady.

W tym okresie Komisja przyjęła także rozporządzenie ustalające zasady stosowania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1268/1999 w sprawie wspólnotowych środków pomocowych na rzecz działań przedakcesyjnych w dziedzinie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w państwach Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym²²⁰. Uznano, że wsparcie finansowe ze środków unijnych zachęcające do tworzenia grup producentów jest w przejściowym okresie przedakcesyjnym konieczne, by zaradzić niewydolności strukturalnej wpływającej na dostawy i wprowadzanie do obrotu produktów rolnych, wynikającej z niewystarczającego zorganizowania się producentów w krajach kandydujących. O randze i znaczeniu tego instrumentu świadczy fakt, iż Komisja dopuszczała ewentualne odejście od zasad wspólnotowych lub ich uzupełnienie, gdyby okazało się to nieodzowne w stosunku do konkretnych sytuacji w krajach kandydujących.

²²⁰ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2759/1999 z 22 grudnia 1999 r. ustalające zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1268/1999 w sprawie wspólnotowych środków pomocowych na rzecz działań przedakcesyjnych w dziedzinie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w państwach Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym; Dz.Urz. WE L 331 z 1999 r., s. 51–54, dalej: Rozporządzenie nr 2759/1999.

Pomoc finansowa przewidziana w art. 6 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1268/1999 miała zostać przeznaczona, zgodnie z kierunkiem wypracowanym przez uchylone regulacje wspólnotowe dotyczące grup producentów i ich związków, na zachęcanie²²¹ do tworzenia grup producentów oraz ułatwianie ich funkcjonowania administracyjnego przez okres pierwszych pięciu lat od ich uznania. Zauważyć wypada przy tym, że prawodawca unijny zawęził krąg potencjalnych beneficjentów wsparcia do „grup producentów utworzonych po 1 stycznia 2000 r.”, co było sformułowaniem niejasnym, bowiem nie było pewne czy przez „utworzenie” należy rozumieć powstanie podmiotu, który został uznany jako grupa producentów, czy samo uznanie zrzeszenia. Treść unormowania została natomiast doprecyzowana w art. 33d Rozporządzenia nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich wprowadzonym przez Traktat akcesyjny z 2003 r.²²², w myśl którego „wsparcie udzielane miało być wyłącznie grupom producentów formalnie uznanych przez właściwe organy nowych Państw Członkowskich pomiędzy dniem przystąpienia a końcem okresu programowania, na mocy prawa krajowego lub prawa wspólnotowego”. Pomoc finansowa przewidziana w tej regulacji nie została wprowadzona do polskiego porządku prawnego (wybrano inne formy wsparcia producentów rolnych w okresie przedakcesyjnym).

8. Wyzwania i kierunki rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej a grupy producentów

Grupy producentów, w myśl art. 6 ust. 1 lit. a i preambuły Rozporządzenia nr 1360/1978, poprzez swoją działalność przyczyniać miały się do osiągnięcia celów Wspólnej Polityki Rolnej określonych w art. 39 Traktatu. Zadanie to jest nadal aktualne²²³. Wyrażone w Traktacie zadania WPR pozostają niezmiennie, natomiast cele szczegółowe podlegają ewolucji, a najsilniejszymi aktualnie trendami oddziałującymi na tę politykę są problemy środowiskowo-klimatyczne, wyzwania zrównoważonego rozwoju, długoterminowego bezpieczeństwa żywnościowego oraz promowanie transferu wiedzy i wdrażania innowacji²²⁴. Odzwierciedleniem tych kierunków jest zawarty w art. 5 Rozporządzenia nr 2021/2115 postulat, by wsparcie z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) służyło dalszej poprawie

²²¹ Polska wersja językowa rozporządzenia stosuje pojęcie „popieranie”, jednak wersja angielska używa słowa „encourage”, a francuska „d’encourager”, które należy tłumaczyć jako „zachęcanie”, co lepiej, mając na względzie *acquis communautaire*, odzwierciedla intencje prawodawcy.

²²² Dz.Urz. UE L 236 z 23.9.2003, s. 17–930.

²²³ A. Suchoń, *Grupy i organizacje producentów ...*, s. 133–150.

²²⁴ A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, E. Tomkiewicz, *op. cit.*, s. 102–108. Por. P. Litwiniuk, E. Litwiniuk, *Pozycja prawna fundacji w regulacjach prawa rolnego*, Przegląd Prawa Rolnego 2024, nr 2, s. 135.

zrównoważonego rozwoju rolnictwa, żywności i obszarów wiejskich oraz przyczyniało się do osiągnięcia celów ogólnych w dziedzinie gospodarki, środowiska i kwestii społecznych, co ma stanowić wkład w realizację Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030²²⁵.

Osiągnięciu wymienionych zadań służyć ma dziewięć celów szczegółowych wymienionych w art. 6 ust. 1 Rozporządzenia nr 2021/2115, spośród których wskazać należy wspieranie godziwych dochodów gospodarstw i odporności sektora rolnictwa w całej Unii w celu zwiększenia długoterminowego bezpieczeństwa żywnościowego oraz różnorodności w rolnictwie. Istotne jest także zapewnienie zrównoważoności ekonomicznej produkcji rolnej w Unii, zwiększenie zorientowania na rynek i konkurencyjności gospodarstw, zarówno w perspektywie krótkoterminowej, jak i długoterminowej, w tym większe ukierunkowanie na badania naukowe, technologię i cyfryzację oraz poprawę pozycji rolników w łańcuchu wartości. Ważną rolę pełnić mają także zadania związane z przyczynianiem się do łagodzenia zmian klimatu i przystosowywania się do nich, w tym poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych i zwiększenie sekwestracji węgla²²⁶. Istotne w tym kontekście jest także promowanie zarówno zrównoważonej energii, jak i rozwoju zasobów naturalnych, takich jak woda, gleba i powietrze, i wydajne gospodarowanie nimi, w tym poprzez ograniczanie uzależnienia od środków chemicznych. Rozporządzenie nr 2021/2115 wskazuje ponadto wśród kluczowych zadań przyczynianie się do powstrzymania utraty różnorodności biologicznej i odwrócenia tego procesu, wzmacnianie usług ekosystemowych oraz ochronę siedlisk i krajobrazu.

Powstaje w związku z tym uzasadnione pytanie, jak uprawnienia i obowiązki składające się na status prawny grupy producentów rolnych umożliwiają uznanym podmiotom realizację nowych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej. W celu udzielenia odpowiedzi konieczne jest bliższe przyjrzenie się dominującym trendom w kierunkach ewolucji WPR.

8.1. Europejski Zielony Ład

Realizacja krajowych planów strategicznych, o których mowa w Rozporządzeniu nr 2021/2115, powinna sprzyjać realizacji strategii Europejskiego Zielonego Ładu²²⁷, która wskazuje, w jaki sposób uczynić Europę pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu do 2050 r.

²²⁵ Agenda ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, <https://sdgs.un.org/2030agenda> (dostęp: 1.01.2026 r.).

²²⁶ Zob. B. Jeżyńska, *Regulacja agrobiznesu w prawie UE*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe. System Prawa Unii Europejskiej*, Tom 18, Warszawa 2026, s. 429-431.

²²⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład z 11 grudnia 2019 r., COM (2019) 640 final, dalej także: EZŁ.

Niektóre zawarte w strategii cele mają być uwzględniane w ramach prac legislacyjnych nad zmianami aktów prawnych UE, niezbędnych dla zapewnienia realizacji owych celów. Komisja podkreśla²²⁸, że wszystkie działania i polityki UE będą musiały przyczyniać się do realizacji zadań Europejskiego Zielonego Ładu. Wyróżnić można w tym dokumencie strategicznym kilka priorytetów, które stanowią najważniejsze wyzwania m.in. dla producentów rolnych – stworzenie sprawiedliwego, zdrowego, przyjaznego środowiska systemu żywnościowego, wspieranie zielonego finansowania i zielonych inwestycji, bardziej ambitne cele klimatyczne Unii Europejskiej, dostarczanie czystej, przystępnej cenowo i bezpiecznej energii. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 stycznia 2020 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu²²⁹ podkreśla znaczenie europejskiego rolnictwa i jego potencjał. Zrównoważone rolnictwo i producenci rolni mają przyczyniać się do działań związanych z klimatem, gospodarką o obiegu zamkniętym i do zwiększenia różnorodności biologicznej oraz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie i degradacji gleby. Strategia przewiduje konieczność wyposażenia unijnych rolników w niezbędne narzędzia do walki ze zmianą klimatu i przystosowania się do niej. Realizacja wymagań wynikających z Europejskiego Zielonego Ładu łączy się z koniecznością dokonania wielu zmian w organizacji i prowadzeniu gospodarstw rolnych. Pomóc w realizacji strategii Europejskiego Zielonego Ładu może właśnie zrzeszanie się producentów rolnych²³⁰, także w ramach grup producentów.

Kluczowym elementem Europejskiego Zielonego Ładu jest strategia Unii Europejskiej „Od pola do stołu” („Farm to Fork”)²³¹, której głównym zadaniem jest stworzenie sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego w UE. Strategia ta

²²⁸ *Ibidem*. Wyzwania Europejskiego Zielonego Ładu są przedmiotem licznych publikacji naukowych z zakresu prawa rolnego, wśród których wskazać można m.in.: E. Chiti, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*. Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente 2021, s. 129–148; M. E. Harris, *The Evolving Functions of the Commission's Communications in Environmental Matters*. Il diritto dell'Unione europea 2023; A. Sikora, I. Kawka (red.), *The European Green Deal and the Impact of Climate Change on the EU Regulatory Framework*, Bruksela 2024; L. Krämer, *Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal*. „Journal for European Environmental & Planning Law” 2020, nr 17, s. 267–306; A. Niewiadomski, *Europejski Zielony Ład w świetle wyzwań polskiego prawa rolnego*, „Studia Iuridica” 2021, nr 88, s. 284–294; A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, E. Tomkiewicz, *op. cit.*; B. Włodarczyk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 2, s. 11–26;

²²⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 stycznia 2020 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu (2019/2956(RSP)), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0005&from=PL> (dostęp: 1.01.2026 r.).

²³⁰ A. Suchoń, *Zrzeszanie się producentów rolnych wobec wyzwań Europejskiego Zielonego Ładu, w tym zmian klimatu – wybrane zagadnienia prawne*, „Prawo i Klimat: kwartalnik Ministerstwa Klimatu i Środowiska” 2022, nr 3, s. 28.

²³¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Strategia „Od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM(2020) 381 final z 20 maja 2020 r., https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en (dostęp: 1.01.2026 r.).

obejmuje cały łańcuch dostaw żywności – od produkcji, przez przetwórstwo i dystrybucję, aż po konsumpcję i zapobieganie marnotrawieniu żywności. Główne cele strategii „Od pola do stołu” to zapewnienie zrównoważonej produkcji żywności, której służyć ma m.in. zmniejszenie o 50% stosowania i ryzyka związanego z pestycydami chemicznymi do 2030 r., zmniejszenie strat składników pokarmowych (azotu i fosforu) o co najmniej 50%, co ma ograniczyć stosowanie nawozów o co najmniej 20% do 2030 r., zmniejszenie o 50% sprzedaży środków przeciwdrobnoustrojowych (antybiotyków) dla zwierząt hodowlanych i w akwakulturze do 2030 r. oraz zwiększenie udziału rolnictwa ekologicznego do 25% powierzchni użytków rolnych w UE do 2030 r., jak również wspieranie praktyk rolniczych poprawiających dobrostan zwierząt. Warto podkreślić, że wyzwania klimatyczne realizowane są w gospodarstwach rolnych poprzez prowadzenie procesu produkcyjnego z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska naturalnego, co jest obecnie ustawowym, choć fakultatywnym celem tworzenia grupy producentów rolnych. Z tego powodu zrzeszenia mogą wspierać swoich członków w realizacji celów postawionych w dokumencie programowym „Od pola do stołu”. Grupy producentów dzięki pomocy finansowej ze środków UE mogą zatrudniać doradców pomagających dostosować procesy produkcyjne do nowych wyzwań środowiskowych, a także wspólnie nabywać maszyny i usługi redukujące stosowanie nawozów i pestycydów. Zorganizowanym formom współpracy znacznie łatwiej wdrażać innowacje, które w tym przypadku mogą oznaczać m.in. zakup biologicznych środków ochrony roślin.

Drugim z filarów strategii „Od pola do stołu” jest zrównoważone przetwórstwo i dystrybucja żywności opierające się na wsparciu rolnictwa ekologicznego i lokalnej żywności oraz zmniejszaniu śladu węglowego związanego z przetwórstwem i dystrybucją. W tym aspekcie doniosła rolę odgrywać będzie wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, które jest głównym celem funkcjonowania grupy producentów rolnych, a które może wiązać się ze wspólnymi transportami²³², co bezpośrednio wpływa na redukcję emisji CO₂. Efekt ten może być zwiększony w przypadku, gdy zrzeszenie podejmie się działalności przetwórczej, do której prawodawca unijny i polski zachęca uznane zrzeszenia, udostępniając im odpowiednie instrumenty finansowe w postaci dotacji i kredytów inwestycyjnych. Dzięki tym inicjatywom możliwe będzie nie tylko zmniejszenie emisji poprzez skracanie łańcuchów dostaw, ale także ograniczanie cierpienia zwierząt spowodowanych ich transportem na dalsze odległości²³³.

²³² A. Suchoń, *Zrzeszanie się producentów rolnych wobec ...*, s. 41.

²³³ Por. A. Kapała, *Krótkie łańcuchy dostaw i lokalne systemy żywnościowe – studium prawnoporównawcze*, Lublin 2023, s. 230.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego wskazuje także wyzwania odnoszące się do postaw konsumentów, stawiając cel promowania zrównoważonej konsumpcji żywności i zdrowej diety poprzez zachęcanie ich do świadomych, zdrowych i zrównoważonych wyborów żywieniowych. Wiąże z tym konieczność podjęcia działań na rzecz rozwiązania problemu nadmiernego spożycia mięsa i żywności wysoko przetworzonej (o dużej zawartości soli, cukru i tłuszczu), a także wprowadzenia obowiązkowego etykietowania dotyczącego wartości odżywczej na opakowaniach. Obowiązkowe zadanie wszystkich uznanych grup producentów, jakim jest dostosowanie produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych, także musi uwzględniać zmiany oczekiwań konsumentów²³⁴, by produkty rolne wytwarzane były metodami bardziej przyjaznymi środowisku naturalnemu²³⁵ oraz odpowiadały zmieniającym się preferencjom dietetycznym. Uznane zrzeszenie, co istotne, może i powinno przejąć od swoich członków ciężar administracyjny i organizacyjny, a także sprawozdawczy, stworzenia systemu odpowiedniego znakowania i informowania o wartościach odżywczych produktów dostarczanych konsumentowi.

Kolejnym z filarów tej strategii „Od pola do stołu” jest zapobieganie stratom i marnotrawieniu żywności w całym łańcuchu dostaw oraz wzmocnienie odporności systemów żywnościowych na kryzysy ekonomiczne i klimatyczne. W odniesieniu do pierwszego zagadnienia stwierdzić można, że do największych strat dochodzi poza produkcją rolną, głównie w gospodarstwach domowych²³⁶, stąd wpływ rolników na przeciwdziałanie temu zjawisku jest bardzo ograniczony. Wspierać realizację tego celu może zapewne ustawowe zadanie grup producentów polegające na dostosowywaniu produkcji do wymogów rynkowych, co wpływa na zmniejszenie strat spowodowanych rozminięciem się oferty producentów i oczekiwań konsumentów²³⁷. Ważną rolę mogą odgrywać producenci rolni, a w szczególności ich uznane grupy, w zadaniu przeciwdziałania emisjom metanu powstającego w procesach gnicia zmarnowanej żywności²³⁸. Odpady te stanowią bowiem wartościowy substrat dla biogazowni i bio-

²³⁴ P. Popardowski, *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s.31.

²³⁵ O. Śniadach, *Unijna strategia „od pola do stołu” – sprawiedliwy, zdrowy i przyjazny środowisku system żywnościowy*, Europejski Przegląd Sądowy 2022, nr 2, s. 31.

²³⁶ M. Wijas, *W poszukiwaniu inteligentnej i zrównoważonej gospodarki odpadami żywnościowymi*, w: M. Stębel, A. Szafranski, P. Wojciechowski (red.), *Zrównoważone miasto. Stan faktyczny i wyzwania prawne realizacji Agendy 2030*, Warszawa 2022, s. 137–148.

²³⁷ Por. A. Kapała, *Krótkie ...*, s. 43.

²³⁸ M. Wijas, *Op. cit.*, s. 137–148.

metanowni rolniczych, a do ich budowania polski ustawodawca zachęca²³⁹ m.in. grupy producentów. Zagadnienie odporności systemów żywnościowych na kryzysy ekonomiczne i klimatyczne zostanie omówione w dalszej części dotyczącej bezpieczeństwa żywnościowego.

8.2. Zrównoważony rozwój

Głównym czynnikiem determinującym kierunki rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej (jak wynika z unijnych dokumentów programowych i regulacji prawnych) jest zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, obejmujący szersze spektrum problemów gospodarczych, środowiskowych i społecznych²⁴⁰. W Komunikacie Komisji z 29 listopada 2017 r. „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”²⁴¹ wysunięto postulat, w myśl którego WPR musi nadać impuls do przejścia na bardziej zrównoważone rolnictwo. Z kolei uczynieniu unijnego systemu żywnościowego bardziej zrównoważonym i odpornym poświęcona została Strategia „Od pola do stołu”²⁴², będąca filarem Europejskiego Zielone Ładu. Jak wynika natomiast z art. 5 Rozporządzenia nr 2021/2115 wsparcie z budżetu unijnego, w tym dla uznanych grup producentów rolnych, służyć ma dalszej poprawie zrównoważonego rozwoju rolnictwa, żywności i obszarów wiejskich oraz przyczynia się do osiągnięcia celów ogólnych w dziedzinie gospodarki, środowiska i kwestii społecznych, co będzie stanowić wkład w realizację „Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030”²⁴³. W przywołanym dokumencie ONZ z 21 października 2015 r. „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030” przedstawiono piętnaście celów zrównoważonego rozwoju, w tym wyeliminowanie głodu, osiągnięcie bezpieczeństwa żywnościowego i lepsze odżywianie oraz promowanie zrównoważonego rolnictwa.

W tym kontekście warto przywołać zawartą w art. 5 Konstytucji RP normę o charakterze programowym, nakazującą państwu kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju w

²³⁹ Ustawa z 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu, Dz.U. z 2023 r., poz. 1597.

²⁴⁰ Zob. A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 51; J. Bieluk, *Zmiana paradygmatu prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, tom XIII, s. 69-70.

²⁴¹ Komunikat Komisji z 29 listopada 2017 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”, COM (2017) 713 final.

²⁴² Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM(2020) 381 final z 20 maja 2020 r., https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en (dostęp: 1.01.2026 r.).

²⁴³ http://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf.

zapewnieniu ochrony środowisku. Jak wskazuje się w literaturze²⁴⁴, realizacja tego celu wiąże się również z adresowanym do wszystkich obowiązkiem „dbałości o stan środowiska”²⁴⁵. Użyte przez ustrojodawcę pojęcie „zrównoważonego rozwoju”, które wcześniej funkcjonowało w dokumentach prawa międzynarodowego²⁴⁶, interpretowane jest w doktrynie i orzecnictwie jako wymóg, by ingerencja w środowisko następowała w sposób jak najmniej szkodliwy dla jego zasobów, a korzyści społeczne płynące z tej ingerencji przewyższały potencjalne szkody²⁴⁷. Tak też pojęcie zrównoważonego rozwoju definiuje ustawodawca w art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska²⁴⁸ – „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”. W literaturze wskazuje się przy tym, iż w pierwszej kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale w drugiej zasadę tę powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo²⁴⁹.

W myśl założeń Agendy ONZ²⁵⁰ cele zrównoważonego rozwoju i powiązane z nimi zadania są współzależne i niepodzielne oraz zapewniają równowagę pomiędzy trzema aspektami zrównoważonego rozwoju: gospodarczym, społecznym i środowiskowym. W naukach ekonomicznych natomiast podnosi się²⁵¹, iż zakres definicji pojęcia zrównoważonego rozwoju pozostaje sporny, a nadto ulegał on znaczącej ewolucji na przestrzeni lat, co wynika z jego złożoności, różnorodności perspektyw i zmieniających się wyzwań globalnych.

Reasumując, stwierdzić można, że rolnictwo zrównoważone odnosi się do wszelkich działań (praktyk) ograniczających wpływ rolnictwa na środowisko, umożliwiających bardziej efektywne i przyjazne dla klimatu wykorzystanie zasobów, np. gleby, ziemi, wody, maszyn,

²⁴⁴ P. Sarnecki, Art. 5, w: L. Garlicki Leszek, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2016, pkt 11.

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ W trakcie prac nad treścią Konstytucji zwolennicy zastosowania pojęcia „zrównoważonego rozwoju” wskazywali na jego „ustalone w literaturze światowej znaczenie”, zob. M. Florczak-Wątor, *Art. 5 [Zasada zrównoważonego rozwoju]*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

²⁴⁷ *Ibidem*; Tak wyrok NSA z 6 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 306/12.

²⁴⁸ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 54, ze zm.

²⁴⁹ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 465; M.A. Król, *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej – zagadnienia prawne*, „Zeszyty Naukowe SGGW, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2013, nr 10, s. 406; Tak wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Go 825/08.

²⁵⁰ Zob. Preambuła Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, s. 1.

²⁵¹ Zob. R. Baum, *Sustainable Development – A Modern Understanding of the Concept*, „Annals of the Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists” 2021, nr 2, s. 9–29.

środków ochrony roślin, nasion, nawozów czy energii, przy zachowaniu opłacalności produkcji rolniczej i jej akceptacji społecznej²⁵². Warto zwrócić uwagę na definicję pojęcia „praktyki z zakresu zrównoważonego rozwoju” zawartą w art. 7 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2024/1143²⁵³. W myśl tej regulacji grupa producentów może uzgodnić stosowanie działań z zakresu zrównoważonego rozwoju przy wytwarzaniu produktu noszącego oznaczenie geograficzne lub przy prowadzeniu innych działań podlegających co najmniej jednemu zobowiązaniu przewidzianemu w specyfikacji produktu²⁵⁴. Celem takich praktyk jest stosowanie standardów w zakresie zrównoważonego rozwoju wyższych niż określone w prawie unijnym lub krajowym standardy w zakresie zrównoważonego rozwoju środowiskowego, społecznego lub gospodarczego, lub dobrostanu zwierząt.

Prawodawca wśród praktyk z zakresu zrównoważonego rozwoju wymienia przede wszystkim łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej, zrównoważone wykorzystanie i ochronę krajobrazów, wody i gleby, przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, w tym ograniczenie marnotrawienia żywności, zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola oraz ochrona i odbudowa różnorodności biologicznej i ekosystemów. Ponadto wskazuje na wytwarzanie produktów rolnych w sposób, który ogranicza stosowanie pestycydów i polega na zarządzaniu ryzykiem związanym z takim stosowaniem lub zmniejsza ryzyko oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe w produkcji rolnej oraz dobrostan zwierząt. W katalogu działań prawodawca umieścił także godziwy dochód dla producentów, dywersyfikację działalności, promowanie lokalnej produkcji rolnej oraz waloryzację struktury obszarów wiejskich i rozwoju lokalnego. Wyszczególnienie uzupełnia ochrona zatrudnienia w rolnictwie poprzez przyciąganie i utrzymywanie młodych i nowych producentów towarów noszących oznaczenie geograficzne oraz poprawa warunków pracy i bezpieczeństwa w działalności rolno-przetwórczej.

Innym przejawem wsparcia przez prawodawcę unijnego realizacji założeń rolnictwa zrównoważonego z udziałem m.in. grup producentów są przepisy Rozporządzenia Parlamentu

²⁵² Polskie Stowarzyszenie Zrównoważonego Rolnictwa i Żywności, *Co to jest rolnictwo zrównoważone?* <https://rolnictwozrownowazone.pl/rolnictwo-zrownowazone/co-to-jest-rolnictwo-zrownowazone/> (dostęp: 1.01.2026 r.).

²⁵³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1143 z 11 kwietnia 2024 r. w sprawie oznaczeń geograficznych w odniesieniu do wina, napojów spirytusowych i produktów rolnych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności i określeń jakościowych stosowanych fakultatywnie w odniesieniu do produktów rolnych, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, (UE) 2019/787 i (UE) 2019/1753 oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1151/2012, Dz.Urz. UE L z 23 kwietnia 2024 r.

²⁵⁴ Zob. A. Kapała, *Unijne systemy jakości żywności*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 935-936.

Europejskiego i Rady (UE) 2021/2117²⁵⁵ wprowadzające wyłączenia stosowania zakazu wynikającego z art. 101 ust. 1 TFUE dotyczącego praktyk ograniczających konkurencję przy produkcji i obrocie produktami rolnymi, które są niezbędne dla stosowania normy zrównoważonego rozwoju wyższej niż norma wynikająca z przepisów prawa unijnego i prawa krajowego²⁵⁶.

Potencjał grupy producentów do wsparcia produkcji swoich członków metodami zrównoważonymi w aspekcie środowiska i klimatu wynika z wcześniejszych rozważań. W tym miejscu warto natomiast przyrzeć się wymiarowi gospodarczemu i społecznemu zrównoważonego rozwoju²⁵⁷. Niewątpliwie ważnym jego elementem są kwestie zarządzania gospodarstwem rolnym, stabilności finansowej i ryzyka ekonomicznego prowadzenia produkcji²⁵⁸. Realizacji zadań służyć będą wynikające z ustawy g.p.r. cele organizowania się rolników w grupy – optymalizacja kosztów produkcji oraz stabilizowanie cen producentów, a także rozwijanie umiejętności biznesowych i marketingowych. W tym zakresie zrzeszenie służyć powinno nie tylko wsparciem doradczym i szkoleniowym, ale może także przejąć ciężar np. kalkulacji kosztów czy prowadzenia rachunkowości zarządczej. Bowiem jak wskazuje się w literaturze, aby WPR sprzyjała zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa, jej cele muszą uwzględniać rentowność i dochody gospodarstw rolnych²⁵⁹.

W odniesieniu do aspektu społecznego zrównoważonego rozwoju wskazać na pewno trzeba wpływ działań gospodarstwa na otoczenie i społeczność lokalną²⁶⁰ oraz bezpieczeństwo i higienę pracy, a także warunki pracy, uwzględniające także problemy zarządzania zasobami ludzkimi²⁶¹. Strategia „Od pola do stołu” uznaje kluczową rolę pracowników w całym łańcuchu żywnościowym i wskazuje na potrzebę łagodzenia negatywnych konsekwencji społeczno-

²⁵⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2117 z dnia 2 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, (UE) nr 251/2014 w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych aromatyzowanych produktów sektora wina i (UE) nr 228/2013 ustanawiające szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej, z dnia 2 grudnia 2021 r., Dz.Urz. UE L 435, s. 262.

²⁵⁶ P. Popardowski, *Handel z państwami trzecimi i reguły konkurencji*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 278-279.

²⁵⁷ A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, E. Tomkiewicz, *op. cit.*, s. 109; B. Włodarczyk, *op. cit.*, s. 12.

²⁵⁸ Zob. <https://rolnictwozrownowazone.pl/rolnictwo-zrownowazone/przewodnik-rolnictwa-zrownowazonego/stabilnosc-finansowa/> (dostęp: 1.01.2026 r.).

²⁵⁹ K. Leśkiewicz, *Zrównoważone systemy żywnościowe w kontekście reformy Wspólnej Polityki Rolnej – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2, s. 81.

²⁶⁰ E. Wysocka, *Zasada zrównoważonego rozwoju i jej zastosowanie w rolnictwie*, w: A. Bielecki, D. Szafranski, T. Gąsior (red.), *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym – część piętnasta*, Warszawa 2024, SIP Legalis; Zob. <https://rolnictwozrownowazone.pl/rolnictwo-zrownowazone/przewodnik-rolnictwa-zrownowazonego/spolecznosc-lokalna/> (dostęp: 1.01.2026 r.).

²⁶¹ A. Suchoń, *Zrzeszanie się ...*, s. 32.; Zob. <https://rolnictwozrownowazone.pl/rolnictwo-zrownowazone/przewodnik-rolnictwa-zrownowazonego/warunki-pracy/> (dostęp: 1.01.2026 r.).

ekonomicznych transformacji, zwłaszcza w odniesieniu do pracowników znajdujących się w niepewnej sytuacji, w tym pracowników sezonowych i nierejestrowanych, zgodnie z zasadami Europejskiego Filaru Praw Socjalnych²⁶². W tym kontekście wskazać trzeba, że grupy producentów mogą tworzyć stabilne miejsca pracy²⁶³, do czego zachęca je prawodawca poprzez uprzywilejowanie takich zrzeszeń w dostępie do pięcioletniej pomocy finansowej. Mogą one ponadto wspierać swoich członków w rozwiązywaniu problemów w tym obszarze, nabywać specjalistyczne usługi doradcze, zatrudniać ekspertów, a nawet reprezentować rolników w sporach z lokalną społecznością.

8.3 Bezpieczeństwo żywnościowe, odporność systemów żywnościowych i suwerenność żywnościowa

Ze zrównoważonym rozwojem rolnictwa ściśle powiązana jest potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, na co zwrócono uwagę w dokumencie strategicznym Komisji Europejskiej „Od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego (Farm2Fork) z 20 maja 2020 r.²⁶⁴. Podkreślono, że zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego polega na zagwarantowaniu wszystkim dostępu do wystarczającej ilości bezpiecznej, pożywnej i zrównoważonej żywności, przy jednoczesnym spełnianiu wysokich standardów jakości, zdrowia roślin i zwierząt oraz dobrostanu zwierząt. Zauważono także nowe okoliczności utrudniające osiągnięcie tych celów, czyli skutki globalnej pandemii COVID-19, coraz częstsze występowanie suszy, powodzi, pożarów lasów i nowych agrofagów. Nie można w tym kontekście nie wspomnieć o konsekwencjach dla rynków rolnych spowodowanych agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Rosną zatem zagrożenia wobec europejskiego systemu żywnościowego, który powinien stać się bardziej zrównoważony i odporny.

Według dokumentów FAO „bezpieczeństwo żywnościowe to dostępność w każdym czasie odpowiedniej ilości podstawowych produktów żywnościowych, w celu zaspokojenia konsumpcji oraz łagodzenia wahań wielkości produkcji oraz cen”²⁶⁵. FAO podkreśla, że

²⁶² https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf, s. 12.

²⁶³ J. Wilkin, *Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony*, „Wieś i Rolnictwo” 2011, nr 4, s. 33.

²⁶⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM (2020) 381 final.

²⁶⁵ Report of the World Food Conference, Rome 5–16 November 1974, United Nations, New York 1975; FAO Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action, World Food Summit, 13–17 November, Rome 1996, <https://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm> (dostęp: 1.01.2026 r.).

bezpieczeństwo żywieniowe istnieje wtedy, gdy wszyscy ludzie mają fizyczny, społeczny i ekonomiczny dostęp do wystarczającej, bezpiecznej i pożywnej żywności, która spełnia ich potrzeby żywieniowe i preferencje żywieniowe do aktywnego i zdrowego życia²⁶⁶.

W literaturze spotkać można pogląd, że „bezpieczeństwo żywnościowe, na poziomie pojedynczego człowieka, gospodarstwa domowego, narodowym, regionalnym i globalnym, będzie osiągnięte, gdy wszyscy ludzie cały czas będą mieli fizyczny i ekonomiczny dostęp do wystarczającej, bezpiecznej i pożywnej żywności zaspokajającej ich potrzeby”²⁶⁷. Obecnie często łączy się pojęcie bezpieczeństwa żywnościowego i żywności. Chodzi o zapewnienie pożywienia nie tylko o odpowiedniej ilości, ale i jakości. W piśmiennictwie wskazuje się na trzy wymiary bezpieczeństwa żywnościowego, mianowicie rozporządzalność (posiadanie wystarczającej ilości dostępnej żywności dla całej ludności w każdym czasie), dostępność (podaż żywności nie powinna być ograniczana), adekwatność (odnośnie do kategorii zbilansowanej racji pokarmowej)²⁶⁸.

Niebagatelną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego odegrać mogą grupy producentów rolnych. Sprzyjają temu zarówno uprawnienia, jak i obowiązki związane z ich pozycją prawną. Wymienić trzeba w tym kontekście na pewno centralizację sprzedaży i zarządzanie wspólnymi dostawami produktów rolnych. Bezpieczeństwo żywnościowe wspierać będą również przynależne grupom szczególne uprawnienia finansowe do uzyskania dotacji na inwestycje w infrastrukturę przechowalniczą i przetwórczą, a także związane z nimi przywileje podatkowe. Istotnym czynnikiem może być także zobowiązanie grup do organizowania i ułatwiania wprowadzania innowacji, które z kolei mogą przyczyniać się do zwiększenia ilości i jakości dostarczanych towarów na rynek.

Bezpieczeństwo żywnościowe Unii Europejskiej ma być zwiększane poprzez umacnianie odporności sektora rolnictwa i systemów żywnościowych²⁶⁹. W literaturze podnosi się, iż poprzez „odporność” należy rozumieć wewnętrzną zdolność systemu do przewidywania, absorbowania, odzyskiwania i adaptowania się do różnych zakłóceń i wstrząsów²⁷⁰. To

²⁶⁶ Tak B. Sygit, N. Wąsik, *Falszowanie żywności – przyczynek do badań nad bezpieczeństwem żywności i żywienia w Polsce*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 4.

²⁶⁷ A. Mikula, *op. cit.*, s. 38–40. np. J. Małysz, *Ekonomiczna interpretacja bezpieczeństwa żywnościowego*, w: S. Kowalczyk (red.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, Warszawa 2009, s. 79; Tenże, *Bezpieczeństwo żywnościowe*, Warszawa 2008.

²⁶⁸ np. J. Małysz, *op. cit.*

²⁶⁹ Motyw 25 preambuły i art. 6 ust. 1 lit. a Rozporządzenia nr 2021/2115.

²⁷⁰ R. Hassan, M. Di Martino, B. Daher, *Quantifying Sustainability and Resilience in Food Systems: A Systematic Analysis for Evaluating the Convergence of Current Methodologies and Metrics*, „Frontiers in Sustainable Food Systems” 2025, nr 2, <https://www.frontiersin.org/journals/sustainable-food-systems/articles/10.3389/fsufs.2025.1479691/full> (dostęp: 1.01.2026 r.).

rozumienie wykracza poza samo odzyskiwanie, obejmując systematyczne reakcje i długoterminowe zdolności adaptacyjne. Jak podkreślono w strategii „Od pola do stołu”, pandemia COVID-19 uwydatniła znaczenie solidnego i odpornego systemu żywnościowego, który funkcjonuje w każdych okolicznościach i jest w stanie zapewnić obywatelom dostęp do wystarczającej ilości przystępnej cenowo żywności. Przekonanie to zostało wzmocnione skutkami inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę²⁷¹. Obok wymiaru gospodarczego i politycznego, istotnym dla rozważań nad odpornością systemów żywnościowych są względy klimatyczne, a przede wszystkim rosnąca częstotliwość susz, powodzi, pożarów lasów i nowych szkodników. W obu sferach grupy producentów mają istotne role do odegrania. Mogą bowiem one stabilizować ceny zrzeszonych rolników, poprzez wykorzystanie pomocy finansowej ze środków UE, odpowiedniego ukształtowania funduszu specjalnego, który mogą tworzyć, jak i zawieranie umów kontraktacji w imieniu i na rzecz swoich członków mitygujących skutki znacznych wahań cen surowców rolnych. W literaturze zwraca się także uwagę na potrzebę zwiększenia odporności lokalnych systemów żywnościowych, uwidocznioną zwłaszcza podczas pandemii COVID-19, przez tworzenie krótkich łańcuchów dostaw i zmniejszenie uzależnienia od transportu długodystansowego²⁷². Grupy producentów, poprzez koncentrację sprzedaży i ustawowy obowiązek dostosowywania produkcji do wymogów rynku, mogą realizować dostawy produktów rolnych i żywności lokalnie wytworzonej do instytucji publicznych, takich jak szkoły, szpitale, urzędy²⁷³. W ten sposób uznane zrzeszenia przyczynić się mogą do realizacji założeń Europejskiego Zielonego Ładu w zakresie zmniejszania śladu środowiskowego systemów żywności oraz wzmocnienia jego odporności²⁷⁴. Współpraca rolników jest bowiem uważana za kluczową dla zapewnienia stabilnego dochodu z gospodarstw, zwiększenia odporności gospodarstw i łagodzenia skutków zmienności rynku oraz problemów występujących w łańcuchu dostaw żywności²⁷⁵.

W odniesieniu do problemów klimatycznych i środowiskowych grupy mogą, poprzez realizację ustawowego celu ich tworzenia – organizowanie i ułatwianie wprowadzania innowacji, pomagać członkom w wymiarze finansowym i doradczym we wdrażaniu nowoczesnych

²⁷¹ Ścieżka UE w kierunku transformacji zrównoważonych systemów żywnościowych, https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/eu-pathway-towards-sustainable-food-systems-transformation_en (dostęp: 1.01.2026 r.).

²⁷² A. Kapala, *Zamówienia publiczne na żywność lokalną w prawie Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 1, s. 93.

²⁷³ *Ibidem*, s. 93.

²⁷⁴ Por. A. Kapala, *Krótkie ...*, s. 210.

²⁷⁵ Y. Buitenhuis, J. L. Candel, K. J. A. M. Termeeer, P. H. Feindt, *Reconstructing the Framing of Resilience in the European Union's Common Agricultural Policy Post-2020 Reform*, „Sociologia Ruralis” 2022, nr 62, <https://edepot.wur.nl/575237> (dostęp: 1.01.2026 r.).

metod produkcji²⁷⁶. Przykładem mogą być w tym zakresie nowatorskie rozwiązania w postaci technik genomowych (NGT)²⁷⁷, przyspieszających procesy hodowli (czyli tworzenia nowych odmian), pozwalających na uzyskanie roślin odpornych na stesy biotyczne (np. szkodniki czy choroby), abiotyczne (np. susze), a także na wydajniejsze wykorzystanie posiadanych zasobów oraz redukcję zużycia środków ochrony roślin²⁷⁸. Rola wspierająca grup producentów w odniesieniu do zrzeszonych gospodarstw wpisuje się w postulat wyrażony w opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, by Unia Europejska promowała produkcję żywności bardziej zasobooszczędnej i odpornej na zmianę klimatu oraz utrzymała model rodzinnych gospodarstw rolnych w Europie²⁷⁹.

Analiza wpływu zmian klimatu oraz zagrożeń wywołanych pandemią COVID-19 oraz sytuacją geopolityczną na bezpieczeństwo żywnościowe nasila dyskusję nad problemem suwerenności żywnościowej także w Europie²⁸⁰. „Suwerenność żywnościowa” definiowana jest w literaturze jako prawo każdego narodu, społeczności, do utrzymania i rozwijania własnej zdolności produkcyjnej żywności z uwzględnieniem różnorodności kulturowej i produktowej²⁸¹. Może być ona skutecznie realizowana przy zapewnieniu: kontroli ziemi przez miejscowych rolników, rozwoju rodzimej produkcji pozwalającej na samowystarczalność żywnościową społeczności, wolnego używania i ochrony zasobów genetycznych oraz zaprzestania przymusowej urbanizacji rolników. Jak zauważa T. Srogosz, pomimo że polityki i plany działania FAO i WTO nie uwzględniają koncepcji suwerenności żywnościowej, to daje się zauważyć jej wspólne z ideą zrównoważonego rozwoju postulaty. Dotyczy to przede wszystkim tendencji do zwiększonej roli rodzimego rolnictwa, a zwłaszcza małych, rodzinnych gospodarstw rolnych²⁸².

²⁷⁶ J. Fanzo, A. Rose, *Climate Change and Food Systems Interactions: Ensuring Resilient and Healthy Diets*, „Field Actions Science Reports” 2025, <https://journals.openedition.org/factsreports/7713#toc> (dostęp: 1.01.2026 r.).

²⁷⁷ <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/nowe-techniki-genomowe> (dostęp: 1.01.2026 r.).

²⁷⁸ T. Zimny, Ż. Zemła-Pacud, *Orka na ugorze, czyli o mankamentach ochrony regulacyjnej innowacji rolno-spożywczych*, w: M. Balcerzak, J. Chlebny, J. Janeta, W. J. Katner (red.), *Sensum, non verba spectamus. Księga jubileuszowa Profesor Urszuli Promińskiej*, Warszawa 2024, SIP Lex.; A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, E. Tomkiewicz, *op. cit.*, s. 110.

²⁷⁹ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie bardziej zrównoważonych systemów żywnościowych (opinia rozpoznawcza), 2016/C 303/08 (Dz. Urz. UE C 303/64 z 19 sierpnia 2016).

²⁸⁰ M. A. Król, *Prawne instrumenty wzmacniania odporności ekosystemów powiązanych z rolnictwem jako przejaw łagodzenia i adaptacji do zmian klimatu*, A. Barczak, M. M. Kenig-Witkowska, M. Stoczkiewicz (red.), *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, Warszawa 2024, SIP Lex.

²⁸¹ T. Srogosz, *Systemy żywnościowe w kontekście Zrównoważonych Celów Rozwoju – kilka uwag w czasie pandemii*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 6, s. 24–37.

²⁸² *Ibidem*.

Koncepcja suwerenności żywnościowej pojawia się w dokumentach organów Unii Europejskiej o charakterze *soft law*²⁸³ w dwóch kontekstach. Pierwszy jest silnie związany z bezpieczeństwem żywnościowym oraz koncentruje się na utrzymaniu i niedopuszczeniu do utraty suwerenności żywnościowej krajów członkowskich UE. W związku z tym ma ogromne znaczenie strategiczne w kontekście obecnych tendencji na międzynarodowych rynkach żywności²⁸⁴. W opublikowanej w lutym 2025 r. „Wizji dla rolnictwa i żywności. Kształtowanie przyszłości rolnictwa i sektora rolno-spożywczego dla przyszłych pokoleń w Europie”²⁸⁵ Komisja Europejska deklaruje, że bezpieczeństwo i suwerenność żywnościowa pozostają priorytetem w Europie, a osiągnięte mają zostać poprzez rozwijanie odporności na zmiany geopolityczne, zadbanie o to, aby wszystkie produkty rolne spełniały te same standardy, oraz poprzez zwiększenie odporności sektora rolno-spożywczego²⁸⁶.

W drugim kontekście wskazuje się na inicjatywy oddolne oraz poziom lokalny i związaną z tym potrzebę stworzenia zrównoważonego, zdrowszego, przejrzystego i sprawliwszego systemu żywnościowego dla wszystkich. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wiąże tę ideę z rozwojem krótszych i lokalnych łańcuchów dostaw żywności, ograniczaniem marnotrawienia żywności, tworzeniem ogrodów wspólnotowych, łączeniem miast i obszarów wiejskich, rozwojem lokalnych rynków żywności, promowaniem rolnictwa miejskiego i wspieraniem dynamicznej kultury żywieniowej²⁸⁷. W tym ujęciu, jak wskazuje A. Kapała, suwerenność żywnościowa zakłada samowystarczalność żywnościową lokalnych społeczności w oparciu o lokalne systemy produkcji żywności, zarządzane przez rodzimych drobnych rolników, demokrację żywnościową i rolnictwo obywatelskie, akcentujące udział konsumentów i rolników w kształtowaniu sprawliwych i zrównoważonych systemów żywnościowych²⁸⁸.

Grupy producentów rolnych mogą realizować ideę suwerenności żywnościowej poprzez dostosowanie produkcji i produktów do wymogów lokalnych rynków. Dostawy towarów rolnych mogą trafiać wyłącznie na pobliskie rynki, co wpisywałoby się w zgłaszany w literaturze postulat „lokalności”²⁸⁹. Aktualnemu ukształtowaniu koncepcji prawnej i ekonomicznej

²⁸³ Zob. P. A. Blajer, *Źródła prawa rolnego UE*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz, *op. cit.*, s. 114-116.

²⁸⁴ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Zarządzanie ryzykiem i regulacja rynku: narzędzia na rzecz wzmocnienia zrównoważonego charakteru europejskiego rolnictwa (C/2024/1979), Dz.U.UE.C.2024.1979 z 18 marca 2024.

²⁸⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_530 (dostęp: 1.01.2026 r.).

²⁸⁶ https://agriculture.ec.europa.eu/overview-vision-agriculture-food/vision-agriculture-and-food_en#documents (dostęp: 1.01.2026 r.).

²⁸⁷ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Europejska Rada ds. Polityki Żywnościowej jako nowy model zarządzania w przyszłych unijnych ramach dotyczących zrównoważonych systemów żywnościowych” (opinia z inicjatywy własnej) (2023/C 293/01), Dz.U.UE.C.2023.293.1 z 18 sierpnia 2023.

²⁸⁸ A. Kapała, *Krótkie łańcuchy ...*, s. 15.

²⁸⁹ D. J. Hess, *Localism and the Environment*, „Sociology Compass” 2008, vol. 2, no. 2, s. 625.

grup producentów zdecydowanie bliżej do kwestionowanego przez twórców idei suwerenności żywnościowej „paradygmatu neoliberalnego”, opartego na dominującym modelu rolno-spożywczym, przemysłowym, intensywnym, wykorzystującym wysoką technologię, zorientowanym na eksport, włączonym w długie łańcuchy przetwórstwa i marketingu, kontrolowane przez korporacje rolno-spożywcze²⁹⁰. Zrzeszenia są bowiem zachęcane do koncentracji sprzedaży i dostaw hurtowych, a regulacja w zakresie minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej ogranicza tworzenie grup o zbyt małym potencjale ekonomicznym. Z uwagi na zmniejszenie się liczby małych zakładów przetwórczych²⁹¹, które mogłyby dostarczać na regionalne rynki produkty powstałe z surowców dostarczonych z grup producentów, to właśnie duże, regionalne i ponadregionalne przedsiębiorstwa pozostają głównymi odbiorcami produkcji wytworzonej przez członków uznanych zrzeszeń. Z uwagi na to możliwość realizacji przez grupy producentów idei suwerenności żywnościowej na poziomie lokalnym doznaje istotnych ograniczeń.

8.4 Wprowadzanie innowacji, cyfryzacja i wykorzystanie sztucznej inteligencji

Kolejnym czynnikiem wyznaczającym kierunek rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej jest zawarty w Rozporządzeniu nr 2021/2115 postulat, by bardziej inteligentna, nowoczesna i zrównoważona WPR wykorzystywała badania naukowe i innowacje, wspierając wielofunkcyjność unijnych systemów rolnictwa, leśnictwa i produkcji żywności poprzez inwestowanie w rozwój technologiczny i cyfryzację. Ważne w tym kontekście jest także usprawnianie skutecznego zastosowania technologii, w szczególności cyfrowych, oraz poprawę dostępu do bezstronnej, rzetelnej, odpowiedniej i nowej wiedzy oraz jej zwiększone upowszechnianie²⁹². Stosowanie innowacji związane jest bezpośrednio z przeciwdziałaniem skutkom zmian klimatycznych, poprzez np. rozwijanie innowacyjnych, przyjaznych środowisku sposobów ochrony pól przed szkodnikami i chorobami oraz poprawą bezpieczeństwa żywnościowego (zwiększając odporność produkcji i jej wydajność), jak również samej żywności.

Kluczowymi inicjatywami służącymi realizacji nowych wyzwań jest utworzenie europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa (EIP-Agri) oraz systemu wiedzy i innowacji w dziedzinie rolnictwa (Agricultural Knowledge and Innovation System, AKIS). W ramach pierwszej z nich powstają grupy operacyjne, których

²⁹⁰ P. McMichael, *Global Development and the Corporate Food Regime*, w: F.H. Buttel, P. McMichael (red.), *New Directions in the Sociology of Global Development*, Bingley 2005, s. 265–299.

²⁹¹ Np. Konsolidacja polskiej branży spożywczej na tle UE – raport Banku Pekao, <https://media.pekao.com.pl/pr/750299/konsolidacja-polskiej-branzy-spozywczej-na-tle-ue-raport-banku-pekao-2022-06-14> (dostęp: 1.01.2026 r.).

²⁹² Motyw 23 Rozporządzenia nr 2021/2115.

zadaniem jest, jak wynika z art. 127 Rozporządzenia nr 2021/2115, opracowanie i wdrożenie planu innowacyjnego projektu, opierającego się na interaktywnym modelu innowacji z uwzględnieniem potrzeb rolników, a jeśli jest to zasadne, dotyczących również interakcji w całym łańcuchu dostaw. Z kolei AKIS to sieć podmiotów uczestniczących w procesie tworzeniu wiedzy rolniczej, jej upowszechniania oraz wdrażania w rolnictwie i na obszarach wiejskich. System AKIS w Polsce składa się z wielu partnerów i tworzą go m.in. administracja publiczna, jednostki naukowe, szkoły, doradztwo rolnicze, związki i organizacje branżowe, organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy, w tym dostawcy środków do produkcji rolniczej i usług oraz odbiorcy produktów rolnych i podmioty pośredniczące w ich sprzedaży²⁹³.

Potrzeba realizacji powyższych inicjatyw przewidzianych w Rozporządzeniu nr 2021/2115 zawarta została w „Deklaracji strategicznej”²⁹⁴ w polskim Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023–2027, zgodnie z którą interwencje będą wspierać zrównoważony rozwój polskich gospodarstw, sektora przetwórstwa oraz poprawę warunków życia i pracy w małych miejscowościach wiejskich, a także zrównoważone metody gospodarowania, przyjazne klimatowi i środowisku, chroniące wodę, glebę i powietrze oraz bioróżnorodność. Ponadto realizacja planu sprzyjać ma produkcji i wykorzystaniu zrównoważonej energii, a także upowszechnianiu i wdrażaniu rozwiązań naukowych i innowacyjnych, w tym cyfrowych, usuwających bariery rozwojowe rolnictwa i wsi.

Szczególne miejsce w strategiach wdrażania innowacji w produkcji rolnej zajmuje postulat cyfryzacji procesów w całym łańcuchu wartości. Wdrażanie rozwiązań informatycznych służyć ma usprawnianiu zrównoważonego zarządzania i poprawianiu ogólnych wyników gospodarstw rolnych, a kraje członkowskie udzielając wsparcia inwestycyjnego powinny szczególnie uwzględniać konieczność wprowadzania innowacji i cyfryzacji oraz ich upowszechnianie w rolnictwie i na obszarach wiejskich²⁹⁵. Doniosłą rolę cyfryzacji w produkcji rolnej potwierdza postulat zawarty w zaprezentowanej przez Komisję Rolnictwa UE „Wizji dla Rolnictwa i Żywności”²⁹⁶ uruchomienia unijnej strategii cyfrowej w rolnictwie, której celem będzie wsparcie transformacji rolnictwa. Polski Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023–2027 przewiduje utworzenie wystandaryzowanych dużych zbiorów otwartych danych publicznych oraz ich szerokie wykorzystywanie cyfrowe w celu usuwania barier rozwojowych wsi i rolnictwa²⁹⁷ i zmniejszania dystansu cyfrowego między małymi, średnimi i dużymi gospodarstwami

²⁹³ <https://www.ksowplus.pl/transfer-wiedzy-i-innowacje/akis> (dostęp: 1.01.2026 r.).

²⁹⁴ PS dla WPR 2023–2027, s. 32.

²⁹⁵ Art. 6 ust. 2 i motyw 50 preambuły Rozporządzenia nr 2021/2115.

²⁹⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_530 (dostęp: 1.01.2026 r.).

²⁹⁷ PS dla WPR 2023–2027, s. 44.

rolnymi²⁹⁸. Komplementarnie, w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Odporności (KPO)²⁹⁹ zaplanowano wsparcie w zakresie rozwoju rolnictwa 4.0. Nadrzędnym celem tej pomocy jest zwiększenie konkurencyjności i odporności sektora rolno-spożywczego w Polsce, a realizowane projekty ukierunkowane są na wspieranie transformacji zielonej i cyfrowej w sektorze rolno-spożywczym³⁰⁰. Rolnictwo 4.0. oparte jest na gromadzeniu, przetwarzaniu i wykorzystywaniu danych przestrzennych o procesach zachodzących na terenie gospodarstwa. Do korzyści, jakie przynosi wdrożenie rozwiązań z zakresu rolnictwa 4.0., zalicza się m.in.: zmniejszenie śladu węglowego, ograniczenie erozji, ograniczenie ilości spływających osadów, ograniczenie ilości spływających nawozów, zmniejszenie i unikanie wprowadzania nadmiernej ilości środków chemicznych do gleby oraz ryzyka zanieczyszczenia wody, ograniczenie emisji amoniaku do powietrza, ograniczenie stosowania herbicydów, ograniczenie zużycia pestycydów czy poprawienie wydajności stosowania azotu³⁰¹.

Rolnictwo 4.0 to także wykorzystanie systemów wspierania decyzji, w tym opartych na uczeniu maszynowym i sztucznej inteligencji (AI, z ang. *artificial intelligence*)³⁰². W obliczu przewidywanego wzrostu populacji ludzi na świecie do 10 miliardów w 2085 roku, zastosowanie rozwiązań opartych na sztucznej inteligencji uważa się za niezbędne do sprostania krytycznemu wyzwaniu bezpieczeństwa żywnościowego na świecie³⁰³. Głównym wyzwaniem, przed którym stanie rolnictwo, to konieczność produkcji większej ilości żywności przy mniejszych nakładach pracy i na mniejszej powierzchni ziemi, zwłaszcza w obliczu coraz bardziej nieprzewidywalnych warunków pogodowych³⁰⁴.

Rozwiązania oparte na sztucznej inteligencji mają w rolnictwie różne zastosowania. Warto zwrócić uwagę na kilka z nich, np. widzenie komputerowe, systemy rozpoznawania obrazów i inteligentne czujniki, które są kluczowe w gromadzeniu danych w czasie

²⁹⁸ *Ibidem*, s. 46.

²⁹⁹ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, <https://www.kpo.gov.pl/media/109762/KPO.pdf> (dostęp: 1.01.2026 r.), s. 270.

³⁰⁰ *Ibidem*, s. 5.

³⁰¹ *Ibidem*, s. 127.

³⁰² Regulamin wyboru przedsięwzięć do objęcia wsparciem z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Inwestycja: A 1.4.1. Inwestycje na rzecz dywersyfikacji i skracania łańcucha dostaw produktów rolnych i spożywczych oraz budowy odporności podmiotów uczestniczących w łańcuchu. Część inwestycji: Wsparcie w zakresie rolnictwa 4.0. Nabór wniosków nr a1.4.1.kpo_6/23/01, <https://www.gov.pl/web/arimr/nabor-15-listopada---15-grudnia-2023-r>.

³⁰³ J. Rowe, *Delivering Regenerative Agriculture Through Digitalization and AI*, World Economic Forum 2025, <https://www.weforum.org/stories/2025/01/delivering-regenerative-agriculture-through-digitalization-and-ai/> (dostęp: 1.01.2026 r.).

³⁰⁴ J. A. Thomasson, Y. Ampatzidis, M. Bhandari, R.A. Ferreyra, T. Gentimis, E. McCreynolds, S. C. Murray, M. B. Peterson, C.M. Rodriguez Lopez, R. L. Strong, L. O. Tedeschi, J. Vitale, X. Ye, *AI in Agriculture: Opportunities, Challenges, and Recommendations*, The Council for Agricultural Science and Technology, 2025, https://cast-science.org/wp-content/uploads/2025/03/CAST_AI-in-Agriculture.pdf (dostęp: 1.01.2026 r.).

rzeczywistym w celu kompleksowego monitorowania i zarządzania uprawami³⁰⁵. Dane te ułatwiają podejmowanie decyzji dotyczących optymalnego czasu sadzenia, głębokości i rozstawu nasion, bezpośrednio przyczyniając się do zwiększenia wydajności produkcji. Urządzenia zasilane AI dostarczają precyzyjne informacje na temat różnych aspektów zdrowia upraw, w tym potrzeb żywieniowych, co ostatecznie poprawia zarówno jakość, jak i ilość produktów rolnych³⁰⁶. Analityka oparta na sztucznej inteligencji zapewnia dostęp do coraz dokładniejszych informacji na temat zdrowia gleby i poziomu składników odżywczych. To zwiększone zrozumienie złożonych danych umożliwia rolnikom stosowanie ukierunkowanych zabiegów i bardziej efektywne alokowanie zasobów dzięki wysoce precyzyjnym działaniom³⁰⁷. Inny przykład zastosowań AI w rolnictwie to rozpoznawanie obrazów przesyłanych z dronów, które są wykorzystywane do wczesnego wykrywania chorób roślin (np. parch jabłoni, żółta rdza w pszenicy)³⁰⁸. Roboty wykorzystują oparte na sztucznej inteligencji widzenie komputerowe do różnicowania upraw od chwastów, zmniejszając zużycie herbicydów nawet o 90%³⁰⁹. Z kolei „inteligentne” pułapki na szkodniki monitorują i przewidują nasilenie ich działania, umożliwiając ukierunkowane interwencje eliminujące prewencyjne użycie pestycydów³¹⁰.

Sztuczna inteligencja znajduje zastosowanie także w produkcji zwierzęcej. Do użytku weszły już czujniki i kamery monitorujące zachowanie zwierząt gospodarskich w celu wczesnego wykrywania rui i chorób, optymalizujące hodowlę i produkcję mleka³¹¹. Systemy AI potrafią analizować również nawyki żywieniowe i warunki środowiskowe w celu zwiększenia produktywności i dobrostanu zwierząt. W dziedzinie badań i rozwoju sztuczna inteligencja przyspiesza rozwój upraw odpornych na zmiany klimatyczne i ekologicznych pestycydów, pomaga także w hodowli odmian odpornych na suszę i szkodniki. Jeszcze inne zastosowanie AI odnosi się bezpośrednio do działalności grup producentów – wprowadzania do obrotu, bowiem analityka predykcyjna dla logistyki łańcucha dostaw pozwala poprawiać zarządzanie zapasami, prognozować popyt, zmniejszać straty w procesie przechowywania oraz optymalizować transport³¹².

³⁰⁵ P. N. H. Vardhan, A. Badavath, P. Srivalli, *Artificial Intelligence and Its Applications in Agriculture: A Review*, „Environment Conservation Journal” 2025, nr 1, s. 274–280.

³⁰⁶ *Ibidem*.

³⁰⁷ Raport: *Global AI in Precision Agriculture Market*, 2025, <https://www.insightanalytics.com/report/ai-in-precision-agriculture-market/2755> (dostęp: 1.01.2026 r.).

³⁰⁸ Ch. Spleiss, *AI in Agriculture: Smarter Crops, Healthier Livestock, Better Yields*, Cloud Security Alliance 2025, <https://cloudsecurityalliance.org/blog/2025/02/10/ai-in-agriculture-smarter-crops-healthier-livestock-better-yields> (dostęp: 1.01.2026 r.).

³⁰⁹ *Ibidem*.

³¹⁰ *Ibidem*.

³¹¹ *Ibidem*.

³¹² R. Morisson, *Navigating the Future: How AI is Transforming Modern Agriculture in 2025 Budget*, „Morning AgClips” 2025, <https://www.morningagclips.com/navigating-the-future-how-ai-is-transforming-modern-agriculture-in-2025-budget/> (dostęp: 1.01.2026 r.).

Implementacja zaawansowanych rozwiązań informatycznych w gospodarstwach rolnych wymaga wsparcia doradców i ekspertów, co zostało podkreślone w motywie 50 preambuły Rozporządzenia nr 2115/2020. Tę rolę może przejąć grupa producentów, zamawiając specjalistyczne usługi i szkolenia dla zrzeszonych członków. Działanie to wpisywać będzie się w zobowiązanie przez ustawodawcę grup do realizacji celu w postaci organizowania i ułatwiania wprowadzania innowacji, które od nowelizacji ustawy g.p.r. w 2023 r.³¹³ stanowi cel fakultatywny. Podejmowaniu tej aktywności sprzyjać mogą niewątpliwie szczególne uprawnienia, z których korzystają uznane podmioty, w postaci pomocy finansowej na funkcjonowanie grupy oraz dotacji na inwestycje przez nie realizowane. Zauważyć trzeba ponadto, że ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych korzystają dochody grup producentów wydatkowane na szkolenia dla jej członków.

9. Kształtowanie się regulacji prawnych dotyczących grup producentów w Polsce

9.1. Powstawanie nieformalnych grup producentów po 1989 r.

Pojęcie „grupa producencka” pojawiło się po raz pierwszy w obrocie gospodarczym w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku³¹⁴. W literaturze wymienia się kilka powodów poszukiwania przez rolników nowych sposobów zrzeszania się. Po pierwsze, rolnictwo zostało bardzo mocno dotknięte skutkami przemian społeczno-gospodarczych wywołanych transformacją ustrojową po 1989 r. O ile w gospodarce o charakterze nakazowo-rozdzielczym producent rolny miał zapewniony zbyt produktów, o tyle po urynkowieniu gospodarki pojawiły się istotne problemy ze sprzedażą, a w systemie pojawili się pośrednicy realizujący zyski kosztem osłabionych i rozproszonych producentów³¹⁵. Ujawniły się też słabości struktur rolnych – na czele z rozdrobnieniem agrarnym, niską wydajnością i zerwanymi związkami producentów z przetwórcami. Potrzeba organizowania się rolników w celu wzmocnienia swojej pozycji konkurencyjnej na rynku zaczęła przybierać na sile. Po drugie, dotychczasowe formy zrzeszania, w tym i spółdzielnie, uznawane były przez rolników za „relikt przeszłości”³¹⁶, nieprzystający do nowych czasów. W tym kontekście grupa producentów jawiła

³¹³ Zmiana wprowadzona art. 122 ustawy z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, Dz.U. z 2023 r., poz. 412.

³¹⁴ A. Parzonko, w: A. Parzonko (red.), *Sposoby ...*, s. 43; B. Oleszko-Kurzyna, *op. cit.*, s. 161; B. Wyrzykowska, *op. cit.*, s. 59; S. Zawisza, M. Szkatulski, w: S. Zawisza (red.), *op. cit.*, s. 11;

³¹⁵ B. Oleszko-Kurzyna, *op. cit.* s. 161–162.

³¹⁶ A. Suchoń, *Prawna koncepcja spółdzielni rolniczych*, Poznań 2016, s. 152; M. Martynowski, w: M. Martynowski (red.), *op. cit.*, s. 9.

się jako nowa, „atrakcyjna forma współpracy”, sprawdzona w wielu krajach Unii Europejskiej³¹⁷. Piśmiennictwo z zakresu ekonomii i zarządzania odnotowało także inne nazwy, takie jak „grupa producencka”, „grupa marketingowa”, czy „zespół marketingowy” i „zespół producencki”³¹⁸.

Druga połowa lat dziewięćdziesiątych XX w. to okres intensywnych prac związanych z integracją Polski z Unią Europejską, w tym harmonizacji systemów prawnych³¹⁹. Regulacja dotycząca grup producentów i ich związków stanowiła część tych działań³²⁰. Rozwiązania zaproponowane przez projektodawcę wynikały z unormowań unijnych w tym zakresie, przede wszystkim Rozporządzenia nr 952/1997 w sprawie grup producentów i ich związków³²¹. Zauważyć trzeba, iż w tym samym okresie, obok projektu rządowego, pojawiła się w Sejmie alternatywna propozycja poselska ustawy o rolniczych grupach producenckich³²². Prezentowała ona zupełnie odmienne rozwiązania legislacyjne, które z uwagi na konieczność wdrażania *acquis communautaire* musiały zostać w całości odrzucone.

Ustawa o grupach producentów rolnych i ich związkach, podobnie jak regulacje unijne, na których była wzorowana³²³, stanowić miała instrument prawny przyczyniający się do rozwiązywania problemów strukturalnych rolnictwa. Rządowy projektodawca w uzasadnieniu wspomnianego aktu prawnego wskazywał wprost na konieczność restrukturyzacji sektora, poprawy dochodowości i możliwości rozwojowych gospodarstw produkujących na skalę towarową oraz harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej poprzez unormowania, których skuteczność została sprawdzona³²⁴. Także w literaturze zgłaszano postulat poprawy struktur rolnych, rozumianych szerzej jako złożone struktury gospodarcze, poprzez zrzeszanie się rolników w grupy producentów rolnych³²⁵.

³¹⁷ A. Parzonko, *Rola doradztwa ...*, s. 16; A. Parzonko w: A. Parzonko (red.), *Sposoby ...*, s. 46; Uzasadnienie projektu ustawy z 2000 r., s. 3.

³¹⁸ B. Wyrzykowska, *op. cit.*, s. 72; B. Oleszko-Kurzyńska, *op. cit.*, s. 162.

³¹⁹ P. Czechowski, M. Korzycka, A. Niewiadomski, *Prawo rolne po roku 1989*, w: P. Czechowski (red.), *op. cit.*, s. 48–49.

³²⁰ Uzasadnienie projektu ustawy z 2000 r., s. 17; Odpowiedź Ministra rolnictwa i rozwoju wsi na interpelację nr 5101 <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ3.nsf/main/00CF40D9> (dostęp: 1.01.2026 r.).

³²¹ Uzasadnienie projektu ustawy z 2000 r., s. 18–20.

³²² Projekt poselski ustawy z 9 lipca 1998 r., Druk sejmowy nr 505.

³²³ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, Druk sejmowy nr 2866, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/2866/\\$file/2866.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/2866/$file/2866.pdf), (dostęp: 1.01.2026 r.), s. 4. Dalej: uzasadnienie projektu ustawy z 2004 r.

³²⁴ *Ibidem*, s. 14.

³²⁵ M. Martynowski, w: M. Martynowski (red.), *op. cit.*, 5–6; B. Oleszko-Kurzyńska, *op. cit.*, s. 162; B. Wyrzykowska, *op. cit.*, s. 12;

Do wejścia w życie ustawy g.p.r. w 2000 r. według różnych szacunków od 150 do 250 podmiotów, działających w różnych formach prawnych, używało nazwy „grupa producentów”³²⁶.

9.2. Kształtowanie się uregulowań prawnych w okresie od uchwalenia ustawy o grupach producentów do przystąpienia Polski do Unii Europejskiej

18 marca 1999 r. złożony został w Sejmie rządowy projekt ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach, który oznaczono jako „zawierający przepisy dostosowujące prawo polskie do prawa UE”³²⁷. W uzasadnieniu projektu jako cel inicjatywy wskazywano przyczynienie się do systematycznej poprawy zorganizowania rynku produktów rolnych przez koncentrację podaży i dostosowywanie jej do wymagań rynku pod względem asortymentu, jakości i ilości oraz zwiększenia odpowiedzialności producentów za podejmowane decyzje produkcyjne. Ponadto oczekiwano, iż uznane grupy i ich związki wpłyną na produkcyjną i obszarową restrukturyzację rolnictwa, koncentrację podaży i dostosowywanie jej do popytu, wielofunkcyjny rozwój wsi, pobudzanie inicjatyw lokalnych, tworzenie nowych miejsc pracy, obniżanie kosztów działalności rolników, niższe ceny dla konsumentów i ogólny wzrost za-
możności.³²⁸ Ustawa o grupach producentów rolnych i ich związkach została uchwalona 15 września 2000 r. a obowiązywać zaczęła 21 listopada tegoż roku.

Treść ustawy, w odróżnieniu od regulacji wspólnotowej (art. 1 Rozporządzenia nr 1360/1978 w sprawie grup producentów i ich związków), czy włoskiej (art. 1 ustawy nr 674), nie zawiera celu wprowadzenia regulacji do krajowego systemu prawa. Został on wyrażony w uzasadnieniu projektu ustawy, które, choć jest koniecznym elementem procesu legislacyjnego³²⁹, nie stanowi źródła prawa, jest jednak istotne w procesie wykładni przepisów, systemowej i funkcjonalnej³³⁰. Cel przedstawiony przez projektodawcę jest tożsamy z wyrażonym w art. 1 Rozporządzeń nr 1360/1978 oraz 952/1997 w sprawie grup producentów i ich związków – „przezwyciężenie słabości strukturalnych wpływających na dostawy i obrót produktami rolnymi wynikających z niewystarczającej organizacji producentów”³³¹. W odróżnieniu od

³²⁶ Uzasadnienie projektu ustawy z 2000 r., s. 2.

³²⁷ <https://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/1002.htm>.

³²⁸ Uzasadnienie projektu ustawy z 2004 r., s. 15.

³²⁹ Art. 34 ust. 2 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.). Por. E. Tkaczyk, *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie Konstytucji – aspekty praktyczne*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 2, s. 247.

³³⁰ S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 90–91.

³³¹ Uzasadnienie do ustawy z 2000 r., s. 2 i 5.

przepisów wspólnotowych art. 1 ustawy nie posługuje się pojęciem „zachęty” do tworzenia grup i ich związków. Jednakże zawarty w akcie mechanizm pomocy ze środków publicznych (do 2015 r.³³²) oraz zmiany innych przepisów, wprowadzające m.in. zwolnienie podatkowe czy ułatwienie w tworzeniu izby gospodarczej, stanowiły instrumenty takowej zachęty.

Przepisy ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw podzielone zostały na pięć rozdziałów: „Przepisy ogólne”, „Zasady organizowania i działania grup”, „Rejestracja grup i związków”, „Pomoc finansowa” i „Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i przepisy końcowe”. Odzwierciedla to zamysł prawodawcy odnośnie do funkcji, które regulacja miała spełniać w rodzimym systemie prawa. Podział ów był w oczywisty sposób inspirowany redakcją Rozporządzeń nr 1360/1978 i 952/1997 w sprawie grup producentów i ich związków. Układ ten, który na przestrzeni lat nie uległ zmianie, wymaga poprawy ustawodawcy, bowiem aktualnie w niewielkim stopniu odzwierciedla zawarte w nim treści.

Ustawa stworzyła fundamenty do uzyskania statusu prawnego grupy producentów rolnych. Podmioty uzyskiwały go na swój wniosek i z chwilą uprawomocnienia się decyzji administracyjnej wojewody, właściwego ze względu na siedzibę grupy, o wpisie do jawnego rejestru grup. Warunki nabycia a następnie utrzymania tej szczególnej pozycji prawnej wyznaczone w ustawie g.p.r., obejmowały utworzenie zrzeszenia przez producentów jednego produktu rolnego lub grupy produktów w celach 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. Grupa składała się z członków, udziałowców lub akcjonariuszy, z których żaden nie mógł mieć więcej niż 20% głosów na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników i osiągała co najmniej 51%, w pierwszym roku działalności³³³, udokumentowanych przychodów ze sprzedaży produktów grupy wytworzonych w gospodarstwach jej członków. Podmiot obowiązany był ponadto do określenia dla członków grupy zasad produkcji, w tym dotyczących jakości i ilości produktów oraz sposobów przygotowania produktów do sprzedaży.

Ustawodawca, na wzór unijnej regulacji zawartej w Rozporządzeniu nr 952/1997, zobowiązał zrzeszenia do wprowadzenia do ich aktów założycielskich zasad przyjmowania do

³³² Zmiana art. 1 ustawy 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 2014–2020, Dz.U. z 2015 r., poz. 1888, dalej: ustawa o zmianie u.g.p.r. z 2015 r.

³³³ W drugim roku działalności – 60%, w trzecim roku i w następnych latach działalności – 75%.

grupy nowych członków oraz występowania członków z grupy, przy czym minimalny okres członkostwa nie mógł być krótszy niż trzy pełne lata obrachunkowe od dnia wydania decyzji o wpisie do rejestru, a informacja o zamiarze wystąpienia z grupy powinna być złożona na piśmie co najmniej 12 miesięcy przed końcem roku obrachunkowego. Ponadto statut miał zawierać zasady zbywania akcji lub udziałów w spółce akcyjnej lub spółce z ograniczoną odpowiedzialnością oraz zasady dostarczania przez członków grupy informacji dotyczących wielkości sprzedaży i cen uzyskiwanych za produkty, z uwagi na które grupa została powołana, a które zostały sprzedawane poza grupą, a także tworzenia i wykorzystywania funduszu specjalnego.

Dodatkowo ustawodawca zobowiązywał do umieszczenia w akcie założycielskim wymogu przynależności rolnika tylko do jednej grupy w zakresie danego produktu oraz sprzedaży przez członków grupy całości produkcji za pośrednictwem grupy oraz odstępowania od tej zasady, a także sankcje wobec członka, który nie wypełnia nałożonych na niego obowiązków. Obowiązki te, podyktowane utrzymywaniem dyscypliny wewnątrz grupy producentów, należy ocenić pozytywnie przede wszystkim w kontekście trwałości tworzonych grup, przyjęte jednak rozwiązania prawne obciążone są istotnymi wadami, które będą przedmiotem dalszych rozważań.

Na wzór regulacji unijnej, zawartej w Rozporządzeniu nr 952/1997, polski ustawodawca zobowiązał grupy także do osiągania minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej w wysokości 200 000 zł oraz utrzymywania minimalnej liczby 5 członków. Na podstawie delegacji ustawowej minister właściwy do spraw rolnictwa określił, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Izb Rolniczych, w drodze rozporządzenia, wykaz produktów i grup produktów, dla których można było tworzyć grupy. W praktyce okazało się, że właśnie w tym unormowaniu upatrywać należy jednej z przyczyn słabości ekonomicznej tworzonych grup, co bezpośrednio miało i nadal ma wpływ na ich zdolność do realizacji celów Wspólnej Polityki Rolnej i prowadzenia działalności po ustaniu finansowania z dotacji pochodzących z Unii Europejskiej.

Przepisy ustawy g.p.r. z 2000 r. wprowadzały kluczowe, znane z unormowania unijnego³³⁴ i niemieckiego³³⁵, uprawnienia finansowe i organizacyjne łączące się z uzyskaniem statusu uznanej grupy producentów rolnych, które w częściowo zmodyfikowanym kształcie funkcjonują do dzisiaj. Po pierwsze, była to pomoc ze środków publicznych przeznaczona na założenie i wsparcie działalności administracyjnej grupy producentów rolnych (wsparciem nie

³³⁴ Rozporządzenie nr 1360/1978, a następnie Rozporządzenie nr 952/1997.

³³⁵ Gesetz zur Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes (Marktstrukturgesetz) Vom 16. Mai 1969; BGBl I nr 39 z 1969 r., s. 423.

objęto związków grup producentów) w okresie pierwszych pięciu lat od dnia wydania decyzji administracyjnej stwierdzającej spełnienie przez grupę warunków określonych w ustawie (ówczesne brzmienie aktu nie przewidywało instytucji „uznania”).

Wsparcie finansowe dla kwalifikującej się do pomocy grupy wynosiło w pierwszym roku – 5%, w drugim roku – 4%, w trzecim roku – 3%, w czwartym roku – 2% i w piątym roku – 1% udokumentowanych rocznych przychodów netto³³⁶ ze sprzedaży produktów, z uwagi na które grupa została utworzona i wytworzonych w gospodarstwach jej członków, przy czym pomoc ta nie mogła przekroczyć kosztu założenia grupy i rocznego kosztu jej działalności administracyjnej. Pomoc ta była dodatkowo ograniczona poziomem 80-krotności w pierwszym roku, 64-krotności w drugim roku, 48-krotności w trzecim roku, 32-krotności w czwartym roku i 16-krotności w piątym roku przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, bez wypłat nagród z zysku, którego wysokość była ogłaszana przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, za ostatni kwartał roku poprzedzającego przyznanie pomocy. Do kompetencji Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa należało rozpatrzenie wniosku grupy o udzielenie pomocy³³⁷, zawarcie umowy o tę pomoc³³⁸ oraz jej wypłata ze środków przyznanych na ten cel w ustawie budżetowej³³⁹.

Pomoc finansowa ze środków publicznych przyznana grupom podlegała zwrotowi w całości lub w części w każdym przypadku wykorzystania jej niezgodnie z przeznaczeniem, tj. na pokrycie kosztów założenia i działalności administracyjnej grupy. Podmiot będący beneficjentem wsparcia finansowego nie mógł zatem wykorzystać otrzymanej pomocy w celu innym niż sprecyzowany i ograniczony ustawą. Szczegółowy, zamknięty katalog kosztów kwalifikowanych do refundacji obejmujących koszty założenia grupy producentów, zamieszczony w § 19a ust. 2 Rozporządzenia w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji³⁴⁰, obejmował wydatki faktycznie poniesione na: opłaty notarialne, sądowe i administracyjne oraz usługi prawne, opracowanie planów działania grupy, zakup niezbędnego wyposażenia pomieszczeń socjalnych oraz zakup niezbędnego wyposażenia pomieszczeń administracyjno-biurowych o wartości jednostkowej poniżej 3 500 zł. Natomiast w ramach wsparcia działalności administracyjnej podmiotów

³³⁶ § 19a ust. 4 Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji, Dz.U. z 1996 r. Nr 16, poz. 82., dalej: Rozporządzenie w sprawie zadań ARiMR 1996.

³³⁷ Art. 21 ustawy o grupach oraz § 19a ust. 7 i 8 Rozporządzenia w sprawie zadań ARiMR 1996.

³³⁸ § 19a ust. 5 Rozporządzenia w sprawie zadań ARiMR 1996.

³³⁹ Art. 20 ustawy o grupach.

³⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji, Dz.U. Nr 16 z 1996 r., poz. 82, dalej: Rozporządzenie w sprawie zadań ARiMR 1996.

spełniających warunki ustawy przewidziano finansowanie wydatków wynikających z przyjętego planu działania w postaci: wynagrodzeń oraz składek na ubezpieczenia społeczne i fundusz pracy pracowników zatrudnionych przez zrzeszenie na podstawie umowy o pracę albo osób wykonujących pracę na podstawie umowy o pracę lub umowy o dzieło, usług doradczych i prawnych, podróży służbowych pracowników i osób zatrudnionych, materiałów i usług związanych z prowadzeniem działalności administracyjnej oraz podstawowych ubezpieczeń i najmu pomieszczeń służących do prowadzenia działalności administracyjnej, przy czym wysokość opłat nie mogła przewyższyć średniej wysokości opłat pobieranych na rynku lokalnym za najem 1 m².

Przepisy regulujące tę pomoc obowiązywały do dnia uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej, czyli do 1 maja 2004 r.³⁴¹ W latach 2002–2009 ARiMR przekazała grupom producentów rolnych pomoc finansową z budżetu krajowego w ramach tego wsparcia w łącznej wysokości ponad 16 mln zł³⁴². Mechanizm pomocy uznac należy za spełniający ówczesne cele prawodawcy, czyli zachęcenie rolników do zrzeszania się w grupach producentów.

Kolejnym z ważnych uprawnień finansowych związanych ze statusem grupy producentów była przewidziana w ustawie g.p.r. z 2000 r. możliwość ubiegania się o preferencyjne kredyty inwestycyjne. Warunki uzyskania tych kredytów przewidywało Rozporządzenie w sprawie zadań ARiMR z 1996 r. Jego nowelizacja z 2001 r.³⁴³ podwyższyła pomoc w przypadku gdy przedsięwzięcie inwestycyjne realizowane było przez grupy producentów rolnych wpisane do rejestru grup. Zaliczyć należy tak ukształtowane uprawnienie do istotnie wspierających sytuację grup producentów, jednak gotowość tych zrzeszeń do realizacji inwestycji była i pozostaje na bardzo niskim poziomie. Warunkiem udzielenia dopłat do oprocentowania kredytów było w szczególności przedstawienie przez kredytobiorcę planu przedsięwzięcia pozytywnie zaopiniowanego przez właściwy dla miejsca realizacji projektu ośrodek doradztwa rolniczego. Opinię tę, sporządzoną na formularzu, którego wzór określił Prezes ARiMR, wydawano nieodpłatnie. Kwoty kredytów objęte dopłatami do oprocentowania nie mogły przekraczać w przetwórstwie rolno-spożywczym 70% wartości nakładów inwestycyjnych, nie więcej jednak niż 8 milionów zł, a w przetwórstwie mięsa, mleka lub ziemniaków na skrobię – nie więcej niż

³⁴¹ art. 12 ustawy z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U. z 2003 r. Nr 229, poz. 2273 ze zm.) uchylał art. 18–22 ustawy o grupach.

³⁴² Dane ARiMR uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej.

³⁴³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji, Dz.U. z 2001 r., nr 89, poz. 975.

16 milionów zł na przedsięwzięcia w zakresie dostosowania prowadzonej działalności do wymogów sanitarnych i weterynaryjnych obowiązujących w Unii Europejskiej lub na wprowadzenie nowych technologii.

Ze wsparciem realizacji inwestycji przez grupy producentów związane było uprawnienie tych podmiotów do uzyskania poręczenia kredytu na podstawie przepisów ustawy z 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Szczegółowe warunki udzielania tych zabezpieczeń zostały ustanowione w § 13 rozporządzenia w sprawie zadań ARiMR z 1996 r. Zgodnie z jego treścią ARiMR mogła udzielać poręczeń i gwarancji spłaty kredytów na przedsięwzięcia realizowane przez grupy producentów w zakresie przetwórstwa produktów rolnych. Zabezpieczenie spłaty kredytu było terminowe i udzielano go do wysokości 60% wykorzystanej kwoty przyznanego kredytu oraz odsetek od kwoty objętej poręczeniem, nie więcej niż do 1 miliona zł. Do głównych warunków ubiegania się o uzyskanie poręczenia spłaty kredytu zaliczano złożenie wniosku za pośrednictwem banku, przedstawienie planu przedsięwzięcia z pozytywną opinią właściwego dla miejsca realizacji inwestycji ośrodka doradztwa rolniczego oraz zawarcie warunkowej umowy kredytowej.

Ponadto przepisy ustawy g.p.r. z 2000 r. przewidywały możliwość korzystania przez grupy z dopłat do oprocentowania kredytów zaciągniętych na cele obrotowe na zasadach ogólnych. Ten drugi postulat nie został nigdy zrealizowany. Wpływa to negatywnie na ocenę ukształtowania statusu prawnego grupy producentów, stwierdzić bowiem trzeba, że brak tego uprawnienia stanowił i nadal stanowi poważną przeszkodę w funkcjonowaniu i realizacji celów przez grupy.

W analizowanym okresie ustanowiony został przywilej o doniosłym znaczeniu dla uformowania statusu prawnego grup producentów rolnych polegający na zwolnieniu z podatku od nieruchomości budynków i budowli nowo wybudowanych bądź zmodernizowanych, wykorzystywanych przez grupę na działalność statutową, po uzyskaniu wpisu grupy do rejestru grup i w okresie 5 lat od dnia uzyskania wpisu grupy do rejestru. Uprawnienie ustanowione zostało poprzez dodanie art. 7 w ust. 1 pkt 13 w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych³⁴⁴ i obowiązuje do dzisiaj. Jednak sposób jego uregulowania, który będzie przedmiotem analizy w niniejszej pracy, obarczony jest wadami i wymaga zaproponowania stosownych zmian.

Uprawnieniem o charakterze organizacyjnym było natomiast wprowadzenie, poprzez dodanie ust. 2a w art. 5 ustawy z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych³⁴⁵, możliwości

³⁴⁴ Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1452 ze zm., dalej: u.p.o.l.

³⁴⁵ Ustawa z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 579.

utworzenia izby gospodarczej przez grupy producentów rolnych i ich związki oraz przedsiębiorców prowadzących działalność przetwórczą lub handlową w zakresie produktów lub grup produktów, dla których powstały te podmioty³⁴⁶. Przepis zobligował ponadto izbę do działania na rzecz dostosowywania produkcji, przetwórstwa i handlu do wymogów rynku, w szczególności w zakresie ilości i jakości produktów. Znacząco zmniejszono ustawową liczbę przedsiębiorców, którzy mogli utworzyć taką izbę – z 50 do 10 w przypadku organizacji obejmujących obszar województwa i ze 100 do 20 dla zrzeszeń o zasięgu krajowym. Regulacja, choć niewątpliwie korzystna dla grupy producentów, ma jednak znaczenie marginalne, bowiem od 2000 r. powstały zaledwie dwie izby gospodarcze³⁴⁷, które aktualnie nie prowadzą już aktywnej działalności.

Ustawodawca polski, korzystając z doświadczeń regulacji unijnej i niemieckiej, wprowadził do porządku prawnego instytucję związku grup producentów, które mogły zostać utworzone przez grupy producentów rolnych jednego produktu lub grup produktów, przy czym grupy producentów mogły być członkami wyłącznie jednego związku grup. Jak wynikało wprost z art. 14 ustawy g.p.r. z 2000 r., związki miały być powoływane w generalnym celu reprezentowania interesów grup producentów, natomiast w zakresie szczegółowych zadań realizowanych przez związki ustawodawca wymienił m.in. organizowanie i koordynowanie zaopatrzenia w środki produkcji oraz zbywania produktów lub grupy produktów, będących przedmiotem działalności gospodarczej grup, przechowywania i przygotowywania do obrotu produktów lub grupy produktów oraz ich wstępnego przetwarzania, działania promocyjne, prowadzenie analiz rynku oraz szkolenia producentów, a także prowadzenie, za zgodą grup, ich obsługi prawnej i księgowej. Status prawny grupy producentów zrzeszonej w związku uzupełniły dodatkowe obowiązki wynikające ze stosunku członkostwa, natomiast nie został on poszerzony o żadne dodatkowe uprawnienia, których grupa nie uzyskalaby, będąc członkiem związku grup niewpisanego do urzędowego rejestru związków grup producentów. Problem ten będzie przedmiotem dalszych analiz w rozprawie.

Pierwsza zmiana regulacji prawnej dotyczącej grup producentów rolnych objęła obowiązujące od 2001 r.³⁴⁸ przepisy w sprawie wykazu produktów i grup produktów, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów

³⁴⁶ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 579; dalej: ustawa o izbach.

³⁴⁷ Podkarpacka Izba Gospodarcza – Związek Grup Producentów Rolnych i Krajowy Związek Grup Producentów Rolnych – Izba Gospodarcza.

³⁴⁸ 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 rolnych, Dz.U. nr 26 z 2001 r., poz. 292.

rolnych³⁴⁹, które zastąpione zostały wartościami co do zasady większymi i zróżnicowanymi (np. w przypadku świń – minimum 10 członków i od 2 000 do 6 000 szt. w zależności od województwa, w przypadku mleka krowiego – minimum 10 członków i od 300 tys. do 900 tys. l w zależności od województwa). Zmiana, korzystnie wpływająca na zwiększenie potencjału ekonomicznego grup, stawiała zarazem wyższe wymagania podmiotom pragnącym uzyskać status grupy producentów rolnych.

Przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej zaczęły obowiązywać przepisy dotyczące instrumentów pomocy finansowej, ustanowionych przez Radę WE w Rozporządzeniu nr 1268/1999 na rzecz krajów ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej. Akt ów przewidywał możliwość m.in. udzielania dotacji na tworzenie grup producentów oraz poprawę przetwórstwa i obrotu produktami rolnymi i rybołówstwa. Program Operacyjny SAPARD, zatwierdzony przez Komisję Europejską 18 października 2000 r.³⁵⁰, zawierał jedynie drugi ze środków pomocowych³⁵¹. Na początku 2002 r. Zespół-Komitet do spraw Monitorowania SAPARD poszerzył krąg beneficjentów pomocy w ramach „Działania 1: Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych” o grupy producentów rolnych oraz ich związki w rozumieniu przepisów ustawy o grupach³⁵². Była to pierwszy w historii instrument pomocy na realizację inwestycji ze środków Unii Europejskiej, który pozostaje do dziś ważnym uprawnieniem o charakterze finansowym grupy producentów.

Maksymalny poziom tej pomocy sięgał 50% kosztów kwalifikowanych, do których należały w szczególności budowa i modernizacja budynków zakładów przetwórczych i ich wyposażenia oraz modernizacja lub wymiana linii produkcyjnych i wprowadzanie technologii zwiększających wartość dodaną. Grupy producentów rolnych, rybnych i ich związki mogły ubiegać się o dotacje w łącznej wysokości do 1,1 mln zł dla każdej grupy albo ich związku. Beneficjentami pomocy mogli zostać przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie przetwórstwa mleka, ryb, uboju, rozbioru lub przetwórstwa mięsa oraz usługowego przechowywania towarów zamrożonych lub schłodzonych pochodzących z przetwórstwa w zakresie tych działalności. Pomoc przyznawana była na wniosek. Grupa producentów lub związek ubiegający się o dotację obowiązane były do przedstawienia m.in. planu działania grupy na następne 3 lata, decyzji administracyjnej stwierdzającej spełnienie przez grupę warunków ubiegania się

³⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 4 lipca 2003 r. w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych, Dz.U. nr 138 z 2003 r., poz. 1319.

³⁵⁰ Program Operacyjny dla Polski SAPARD, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 2. <http://europa.edu.pl/portal/index/articles/europa?methid=661660091&page=attachement&aid=318&latch=0> (dostęp: 1.01.2026 r.).

³⁵¹ *Ibidem*, s.71.

³⁵² *Ibidem*, s. 73 i s. 76.

o pomoc ze środków publicznych, zgodnie z zasadami określonymi w prawodawstwie polskim, pełnej dokumentacji technicznej inwestycji, w tym wymaganych przez polskie przepisy opinii i zezwoleń. Ponadto zakład, z którym grupa miała współpracować, obowiązany był spełniać minimalne wymagania krajowe odnośnie do higieny produkcji i dobrostanu zwierząt. W projekcie wnioskodawca winien był przedstawić korzyści, jakie odniosą producenci rolni w wyniku realizacji projektu, oraz wykazać możliwość utrzymania się na rynku podmiotu ubiegającego się o pomoc finansową (co oznaczało przynajmniej zadowalający wynik oceny ekonomicznej).

9.3. Ewolucja uregulowań prawnych dotyczących grup producentów po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej

W związku z planowanym wejściem Polski do Unii Europejskiej uchylono³⁵³ w ustawie g.p.r. zespół przepisów dotyczących pomocy finansowej ze środków krajowych przeznaczonej na założenie i wsparcie ich działalności administracyjnej w okresie pierwszych pięciu lat jej funkcjonowania. Decyzja podyktowana była zamiarem uruchomienia wsparcia dla grup z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na podstawie przepisów Rozporządzenia nr 1257/1999. Zapoczątkowany został tym samym okres kształtowania statusu prawnego grupy producentów podporządkowanego w pierwszej kolejności uzyskaniu przez grupy pomocy finansowej ze środków Unii Europejskiej. Ta wprowadzona została w 2004 r. w ramach działania pod nazwą „Grupy producentów rolnych” z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006³⁵⁴. Wsparcie, obejmujące roczne okresy działalności grupy producentów, przyznawanie i wypłacane było przez dyrektora oddziału regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, właściwego ze względu na siedzibę podmiotu i na wniosek zrzeszenia. Wysokość udzielanej pomocy w danym roku prowadzenia działalności przez grupę ustalana była na podstawie wartości udokumentowanych rocznych przychodów netto ze sprzedaży produktów lub grupy produktów, ze względu na które podmiot został utworzony, i wytworzonych w gospodarstwach jego członków. Wsparcie nie mogło przekroczyć 5%, 5%, 4%, 3% oraz 2% wartości produkcji (w przypadku przychodów do 1 000 000 euro), wprowadzonej do obrotu odpowiednio w pierwszym, drugim, trzecim, czwartym i piątym roku, a w przypadku

³⁵³ Art. 12 ustawy z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz.U. nr 229 z 2003 r., poz. 2273.

³⁵⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 października 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie grup producentów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz.U. z 2004 r. Nr 238, poz. 2391, dalej: rozporządzenie w sprawie pomocy dla grup z 2004 r.

przekroczenia kwoty 1 000 000 euro rocznej sprzedanej produkcji grupy odpowiednio 2,5 %, 2,5 %, 2,0 %, 1,5 % oraz 1,5 %³⁵⁵. ARiMR wypłaciła grupom z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 ponad 24 mln zł pomocy³⁵⁶.

Pięcioletnia pomoc finansowa dla grup producentów rolnych miała kontynuację w kolejnym okresie budżetowym Unii Europejskiej – na lata 2007–2013. Warunki wsparcia zostały utrzymane bez znaczących modyfikacji, a Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przekazała podmiotom ponad 805 mln zł dotacji³⁵⁷ w ramach działania „Grupy producentów rolnych” z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013³⁵⁸.

Z chwilą poszerzenia w 2004 r. Unii Europejskiej zaczęły obowiązywać w nowych krajach członkowskich, w tym w Polsce, instrumenty finansowe przewidziane Rozporządzeniem nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Znalazły się wśród nich inwestycje poprawiające przetwarzanie i wprowadzenie do obrotu produktów rolnych oraz ułatwienie tworzenia i administracyjnego funkcjonowania grup producentów³⁵⁹. Prawodawca w krajowym Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”³⁶⁰ zdefiniował potencjalnego beneficjenta pomocy dosyć szeroko: „osoba fizyczna lub prawna, której statutowym przedmiotem działalności jest przetwórstwo produktów rolnych, pakowanie jaj, usługowe zamrażanie wraz z przechowywaniem produktów rolnych lub handel hurtowy artykułami rolno-spożywczymi”³⁶¹. Grupy producentów utrzymały zatem uprawnienie do uzyskania pomocy na inwestycje, przy czym wysokość dotacji dla nich – w odróżnieniu od wcześniejszego programu SAPARD – ustanowiona została na tym samym poziomie, co dla pozostałych przedsiębiorców (50% wartości kosztów kwalifikowalnych i nie więcej niż 20 mln zł na jednego beneficjenta w okresie trwania programu).

Pomoc na inwestycje kontynuowana była w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013³⁶², który zakładał „wzmocnienie pozycji grup producentów rolnych w kanale marketingowym zbytu produktów, a także szerszy ich udział w uzyskiwaniu

³⁵⁵ Art. 33 d Rozporządzenia nr 1257/1999.

³⁵⁶ Dane ARiMR uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej.

³⁵⁷ Dane ARiMR uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej.

³⁵⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 81, poz. 550, dalej: rozporządzenie w sprawie pomocy dla grup z 2007 r.

³⁵⁹ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 listopada 2004 r. w sprawie planu rozwoju obszarów wiejskich, M.P. Nr 56 z 2004 r., poz. 957–959.

³⁶⁰ Pomoc dla grup przewidziana w art. 33d dotyczyła wyłącznie nowych krajów członkowskich Traktatem akcesyjnym, Dz.Urz. UE L 236 z 23 września 2003 r.

³⁶¹ *Ibidem*, s. 205.

³⁶² Załącznik do Obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, M.P. z 2007 r. Nr 94, poz. 1035.

wartości dodanej produkcji rolnej poprzez wsparcie inwestycji w zakresie przetwarzania produktów rolnych”³⁶³. Krajowe rozporządzenie wykonawcze³⁶⁴ ustanawiające szczegółowe warunki wsparcia dla inwestycji w przetwórstwo przewidywało w przypadku grup producentów rolnych wyższy poziom refundacji poniesionych kosztów kwalifikowalnych (50%, na podstawie § 4 ust. 4 pkt 2 lit. b rozporządzenia, zamiast 40%). Zmiana aktu w 2013 r.³⁶⁵ przyniosła dodatkowe rozwiązanie mające dać impuls grupom do podejmowania działalności przetwórczej – pierwszeństwo przysługiwania pomocy (§ 11. ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia). Przy tym, co potwierdził w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie³⁶⁶, w zakresie badania zasadności przyznania pomocy w ramach instrumentu znajdowała się także ocena spełniania warunków uznania grupy, a jej dokonanie nie stanowiło przekroczenia uprawnień przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa³⁶⁷.

W okresie budżetowym Unii Europejskiej na lata 2007–2013 pojawił się w polskim porządku prawnym nowy instrument pomocowy dla grup producentów (pojęcie o szerszym zakresie, mieszczącym grupy producentów rolnych³⁶⁸) przeznaczony na realizację przez nie działań informacyjnych i promocyjnych na rynku wewnętrznym. Szczegółowe warunki i tryb przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej ustanowiony został, na podstawie delegacji ustawowej³⁶⁹, w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 czerwca 2009 r.³⁷⁰ Ramy w systemie prawa unijnego wyznaczały natomiast przepisy art. 33 Rozporządzenia

³⁶³ *Ibidem*, s. 208.

³⁶⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. z 2007 r. Nr 200, poz. 1444, dalej: Rozporządzenie w sprawie pomocy na przetwarzanie z 2015 r.

³⁶⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 349 ze zm.

³⁶⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 22 kwietnia 2015 r., sygn. akt: V SA/Wa 3031/14.

³⁶⁷ Organem właściwym do wydania decyzji o uznaniu grupy, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o grupach, był wówczas marszałek województwa.

³⁶⁸ w myśl art. 23 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz.Urz. UE L 368 z 23 grudnia 2006, s. 15, ze zm., „grupa producentów” oznaczała organizację, mającą dowolną formę prawną, która łączyła podmioty gospodarcze aktywnie biorące udział w systemie jakości żywności, o którym mowa w art. 32 Rozporządzenia nr 1698/2005, dla określonych produktów lub środków spożywczych.

³⁶⁹ Ustawa z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. z 2007 r. Nr 64, poz. 427, ze zm.

³⁷⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Działania informacyjne i promocyjne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. z 2009 r. Nr 99, poz. 830, ze zm.

1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz art. 23 i pkt 5.3.1.3.3 załącznika II do Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006³⁷¹.

Jak wynikało z przedstawionego w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013³⁷² uzasadnienia implementacji w polskim systemie prawa tego instrumentu pomocowego, zarówno wśród konsumentów, jak i producentów obserwowano niski poziom wiedzy na temat istnienia wspólnotowych i krajowych systemów wytwarzania i kontroli wytwarzania wysokojakościowych produktów rolnych. W rezultacie popyt i podaż tych towarów utrzymywały się na niskim poziomie. Działania promocyjne i informacyjne skierowane miały być do konsumentów w celu zapoznania ich z tymi produktami oraz zwrócenia uwagi na ich specyficzne cechy, w szczególności wysoką jakość i zwiększenia popytu na te produkty. Oczekiwano, iż działania zapewnią zbyt oraz pośrednio zachęcą producentów do rozpoczęcia wytwarzania żywności wysokojakościowej. Instrument pomocowy miał zatem doprowadzić do swego rodzaju sprzężenia zwrotnego w postaci wywołania popytu wśród konsumentów na produkty posiadające certyfikaty jakości, uznać go zatem można za sposób oddziaływania grupy na rynek.

Pomoc finansowa przyznawana była na podstawie Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 czerwca 2009 r.³⁷³ grupom producentów, których członkowie wytwarzali lub – jeżeli grupa producentów miała formę spółdzielni w rozumieniu przepisów prawa spółdzielczego – która wytwarzała lub której członkowie wytwarzali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w celu wprowadzenia na rynek, produkty wpisane do rejestru gwarantowanych tradycyjnych specjalności³⁷⁴, których nazwy zostały wpisane do rejestru chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych³⁷⁵, rolnictwa ekologicznego³⁷⁶, integrowanej produkcji w rozumieniu przepisów o ochronie roślin, zgodnie ze specyfikacją i standardami systemu „Jakość Tradycja” lub „Quality Meat Program”.

³⁷¹ Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 368 z 23 grudnia 2006 r., s. 15–73.

³⁷² M.P. z 2007 r. Nr 94, poz. 1035, s. 192.

³⁷³ Zob. przypis 733.

³⁷⁴ O którym mowa w art. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 509/2006 z 20 marca 2006 r. w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami, Dz. Urz. UE L 93 z 31 marca 2006, s. 1. Zob. A. Kapała, *System gwarantowanych tradycyjnych specjalności w prawie Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2023, nr 2, s. 91–108.

³⁷⁵ O którym mowa w art. 7 ust. 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 510/2006 z 20 marca 2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 93 z 31 marca 2006, s. 12, ze zm.

³⁷⁶ Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającym rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, Dz. Urz. UE L 189 z 20 lipca 2007, s. 1, ze zm.

Pomoc mogła zostać przyznana jedynie na operację, która była m.in. uzasadniona oraz zapewniała osiągnięcie i zachowanie celów działania, a ponadto realizowana była przez okres nie dłuższy niż 2 lata od dnia zawarcia umowy i nie była finansowana z udziałem innych środków publicznych. Wsparcie miało formę refundacji 70% kosztów kwalifikowalnych i przyznawane było na wnioszek grupy, składany początkowo do Prezesa Agencji Rynku Rolnego, a po wejściu w życie ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa³⁷⁷, do Dyrektora Generalnego KOWR, na formularzu opracowanym przez organ. Pomoc przyznawana była według kolejności złożenia wniosków o jej przyznanie. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa zawierał z grupą umowę o przyznaniu pomocy finansowej na formularzu³⁷⁸ przez niego opracowanym i udostępnionym na administrowanej przez niego stronie internetowej. Wśród beneficjentów tego działania z PROW 2007–2013 nie znalazła się jednak żadna uznana grupa producentów rolnych³⁷⁹.

W analizowanym okresie zmianie uległy warunki uzyskania statusu prawnego przez grupy producentów. Od 2004 r.³⁸⁰ grupy mogą być tworzone również przez osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Ta korzystna dla producentów rolnych zmiana miała na celu uniknięcie dyskryminacji osób prawnych funkcjonujących w rolnictwie³⁸¹. W związku z tym ustawodawca dodatkowo uszczegółowił unormowania w zakresie nadzoru i kontroli nad grupami, które naówczas sprawował wojewoda właściwy ze względu na siedzibę podmiotu.

Kolejnym etapem ewolucji regulacji w sprawie grup producentów było umożliwienie nowelą ustawy g.p.r. z 2006 r.³⁸² uzyskania statusu grupy producentów przez spółdzielnie, od lat prowadzące wielokierunkową działalność, w tym również obrót produktami rolnymi (m.in. spółdzielnia „Samopomoc Chłopska”, spółdzielnia kółek rolniczych)³⁸³. Po zmianie ustawy, w myśl art. 3a, spółdzielnie zostały włączone w zakres podmiotowy regulacji, przy czym

³⁷⁷ Dz.U. z 2017 r., poz. 623, ze zm.

³⁷⁸ O charakterze prawnym umowy zob. S. Prutis, *O umowach prawnorolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2, s. 367–386; D. Łobos-Kotowska, *Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a inne podobne umowy*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10, s. 265–280; Łobos-Kotowska D., *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013.

³⁷⁹ Dane KOWR uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej.

³⁸⁰ Art. 1 ustawy z 18 czerwca 2004 r. ustawy o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. nr 162 z 2004 r., poz. 1694, dalej: ustawa o zmianie u.g.p.r. z 2004 r.

³⁸¹ Uzasadnienie projektu ustawy z 2004 r., s. 3.

³⁸² Art. 3a dodany przez art. 1 pkt 1 ustawy z 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. nr 251 z 2006 r., poz. 1847.

³⁸³ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw wraz z projektem aktu wykonawczego. Druk nr 1081, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/D4E9A3C0F9A86271C125721F00439F5F/\\$file/1081.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/D4E9A3C0F9A86271C125721F00439F5F/$file/1081.pdf) (dostęp: 1.01.2026 r.).

obowiązki odnoszące się do członków grupy ograniczone zostały wyłącznie do zrzeszonych w tych spółdzielniach rolników. Decyzję ustawodawcy należy ocenić pozytywnie, gdyż liczne spółdzielnie posiadają wieloletnie doświadczenie w zakresie obrotu, marketingu a nawet przetwarzaniu produktów rolnych, co znacząco zwiększa szanse na trwałość ich funkcjonowania, także po pięcioletnim okresie objętym pomocą finansową ze środków UE.

W sferze warunków uzyskania i utrzymania statusu prawnego grupy producentów rolnych postanowiono zmniejszyć łączną wartość towarów niewyprodukowanych w gospodarstwach rolnych członków, które grupa może sprzedawać za swoim pośrednictwem. Dotychczasową treść przepisu art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o grupach, w myśl którego poziom ten miał sukcesywnie spadać – od 49% w pierwszym roku działalności do 25% w trzecim i kolejnych – zmodyfikowano w ten sposób, że przychody ze sprzedaży produktów lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy stanowią więcej niż połowę przychodów grupy ze sprzedaży produktów lub grup produktów, dla których grupa została utworzona.

Zmianom tym towarzyszył wyraźny trend zmniejszania minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grup producentów rolnych przewidzianych w przepisach aktów wykonawczych do ustawy g.p.r.³⁸⁴. W tak ważnych kategoriach dla polskiego rolnictwa, jak świny żywe, ziemniaki i zboża, minimalna liczba członków obniżona została z 10 do 5 podmiotów³⁸⁵. Zmniejszeniu uległa także część rocznej wielkości produkcji towarowej, które grupy obowiązane były umieszczać na rynku, dla przykładu o połowę zmniejszono wielkości dla ziaren zbóż (z 1 200, 800, 400 ton, w zależności od województwa, do odpowiednio 600, 400 i 200 ton) oraz dla produktów rolnictwa ekologicznego (z 75, 50 ha, w zależności od województwa, do 25 ha)³⁸⁶. Zmiany objęły ponadto sam wykaz produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych. W 2005 r.³⁸⁷ usunięto z katalogu „ryby żywe słodkowodne” oraz „orzechy włoskie i laskowe”. W roku 2006 r.³⁸⁸ katalog produktów poszerzony został o ślimaki żywe, świeże, schłodzone, zamrożone, z wyłączeniem ślimaków morskich oraz daniela, jelenie, ich mięso: świeże, chłodzone, mrożone,

³⁸⁴ Rozporządzenia ministra rolnictwa i rozwoju wsi wydawane na podstawie delegacji zawartej w art. 6 ustawy o grupach.

³⁸⁵ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 3 lutego 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych, Dz.U. nr 30 z 2005 r., poz. 258.

³⁸⁶ *Ibidem*.

³⁸⁷ *Ibidem*.

³⁸⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 listopada 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych, Dz.U. nr 209 z 2006 r., poz. 1548.

skóry surowe (suszone). Ten pozytywny *prima facie* impuls ze strony prawodawcy, polegający na zmniejszeniu minimalnych wartości progowych, a podyktowany dążeniem do zwiększania liczby powstających grup producentów, ocenić trzeba jako jedną z głównych przyczyn powstawania stosunkowo słabych ekonomicznie podmiotów.

1 stycznia 2006 r. weszła w życie reforma podziału zadań i kompetencji administracji terenowej³⁸⁹ motywowana celami podniesienia sprawności Państwa i jakości wykonywania przypisanych prawem zadań³⁹⁰. Koniecznym było, zdaniem projektodawcy, zdefiniowanie m.in. pozycji wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów w województwie. Reforma wprowadziła istotną zmianę w regulacji w sprawie grup producentów³⁹¹. Dotychczasowy organ – wojewodę, który na mocy ustawy o grupach upoważniony był przede wszystkim do stwierdzenia, w drodze decyzji administracyjnej, spełnianie przez grupę warunków określonych w ustawie g.p.r. i akcie wykonawczym do niej oraz dokonania wpisu do rejestru grup, a także nadzoru nad grupami, zastąpił marszałek województwa. Pozostałe regulacje ustawowe dotyczące nadzoru i kontroli pozostały niezmienione, z tego powodu uznać je trzeba za pozostające bez wpływu na pozycję prawną grupy producentów.

9.4. Zmiany regulacji prawnych dotyczących grup producentów po 2015 r.

Uchwalenie w 2015 r. ustawy o zmianie ustawy o grupach³⁹² wprowadziło do regulacji modyfikacje o doniosłym znaczeniu dla statusu prawnego grupy producentów. Nowe rozwiązania miały na celu, jak wynika z uzasadnienia do projektu zmiany ustawy, dostosowanie istniejących unormowań do zasad i warunków udzielania pomocy finansowej grupom producentów rolnych określonych w rozporządzeniu Parlamentu nr 1305/2013³⁹³. Opracowane zostały na podstawie zdobytych doświadczeń oraz zidentyfikowanych ryzyk w zakresie właściwego nadzoru nad grupami producentów rolnych, jakie pojawiły się w trakcie stosowania

³⁸⁹ Ustawa z 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, Dz.U. nr 175 z 2005 r., poz. 1462.

³⁹⁰ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/6D80EF0DA115609FC1256F6A0042093A/\\$file/3557.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/6D80EF0DA115609FC1256F6A0042093A/$file/3557.pdf) (dostęp: 01.01.2026 r.), s. 24.

³⁹¹ Art. 18 ustawy z 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej.

³⁹² Ustawa 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 2014–2020, Dz.U. z 2015 r., poz. 1888.

³⁹³ Uzasadnienie projektu ustawy z 2015 r.

dotychczasowych przepisów ustawy. Potrzeba wprowadzenia zmian wynikała także z kontroli przeprowadzonych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy i Komisję Europejską³⁹⁴.

Za konieczne uznano wzmocnienie nadzoru nad działalnością grup producentów rolnych oraz ich związków, jak również wzmocnienie nadzoru państwa nad organami kontroli poprzez przeniesienie tych kompetencji do jednostki podległej bezpośrednio ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych. W związku z tym zadania w zakresie rejestracji grup producentów rolnych oraz nadzoru nad ich działalnością powierzono dyrektorom oddziałów terenowych Agencji Rynku Rolnego (ARR) właściwym ze względu na siedzibę grupy. Skutkiem tego rozszerzony został zakres obowiązków sprawozdawczych grupy.

Znaczącym modyfikacjom podlegały cele, zawarte w art. 2 ustawy, dla których producenci rolni mogą organizować się w grupy i które to cele grupy obowiązane są osiągać. W uzasadnieniu do projektu aktu prawnego przyczynę zmiany motywowano koniecznością uwzględnienia w polskiej ustawie celów określonych w art. 27 rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, ze względu na realizację których grupy producentów rolnych mogą otrzymać wsparcie finansowe ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W wyniku tego stawiane przed grupami zadania otrzymały w ustawie brzmienie nadane rozporządzeniem unijnym: dostosowanie produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych, wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, w tym przygotowanie do sprzedaży, centralizacja sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych, ustanowienie wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności produktów rolnych, a także rozwijanie umiejętności biznesowych, marketingowych oraz organizowanie i ułatwianie procesów wprowadzania innowacji. Katalog celów przeniesiony z rozporządzenia unijnego uzupełniała „ochrona środowiska naturalnego”. To rozstrzygnięcie legislacyjne potwierdziło obserwowany wcześniej trend podporządkowania procesu kształtowania statusu prawnego grupy producentów potrzebom uzyskiwania przez nią pomocy ze środków UE. W związku z tym negatywnie należy ocenić nieuwzględnienie w zmodyfikowanej regulacji grup, które o taką pomoc nie ubiegały się.

Nowym rozwiązaniem, które pojawiło się wraz z nowelizacją ustawy z 2015 r., był obowiązek przedłożenia z wnioskiem o uznanie planu biznesowego grupy w zakresie realizacji celów, ze względu na które grupa została utworzona, opracowanego na co najmniej 5 lat. Zmiana miała na celu ponadto ujednolicenie terminologii stosowanej w ustawie i

³⁹⁴ *Ibidem*.

Rozporządzeniu nr 1305/2013. Zgodnie z tymi regulacjami, ze wsparcia finansowego w ramach środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2014–2020 mogły skorzystać te grupy, które zostały uznane przez właściwy organ państwa członkowskiego na podstawie planu biznesowego. W odróżnieniu od wcześniej obowiązującego planu działania, plan biznesowy wymagał szczegółowego przedstawienia sposobu realizacji celów przewidzianych w art. 2 ustawy oraz m.in. wskazania źródeł finansowania działalności grupy, zapewniających jej rentowność. Konsekwencją tych rozstrzygnięć była także zmiana nazwy decyzji – ze „stwierdzającej spełnienie przez grupę warunków określonych w art. 3 albo art. 3a oraz w przepisach wydanych na podstawie art. 6” na decyzję „o uznaniu grupy”, co odpowiadało treści przepisów Rozporządzenia nr 1305/2013, ale także przepisów wspólnotowego Rozporządzenia nr 1360/1978.

W przypadku grup producentów rolnych wpisanych do rejestru grup przed dniem wejścia w życie nowelizacji wskazano roczny termin, w którym powinny one były dostosować się do projektowanych regulacji. We wskazanym okresie występował obowiązek złożenia do dyrektora oddziału terenowego ARR właściwego ze względu na siedzibę grupy wniosku o stwierdzenie spełniania warunków określonych w ustawie. Uchybienie terminowi lub stwierdzenie niespełniania przez grupę warunków ustawowych skutkowało skreśleniem grupy z rejestru³⁹⁵. Grupy wpisane do rejestru od 1 stycznia 2014 r. mogły złożyć do dyrektora oddziału terenowego ARR właściwego ze względu na siedzibę grupy wnioski o uznanie warunków ustawowych oraz zatwierdzenie planu biznesowego, co miało im umożliwić wnioskowanie o wsparcie finansowe w ramach działania „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów” objętego PROW 2014–2020.

Potrzeba wzmocnienia nadzoru nad uznanymi grupami była także przyczyną modyfikacji unormowania w zakresie sankcji wobec członka grupy, który nie wypełnia nałożonych na niego obowiązków lub nie spełnia warunków określonych w ustawie. Zostało ono rozszerzone na wszystkie przypadki niespełniania obowiązków członka wyznaczonych przepisami ustawy g.p.r. Regulację w tym zakresie skonstruowano wadliwie, co skutkuje powstaniem niepewności dotyczącej pozycji prawnej grupy w zakresie pierwszeństwa i zasadności stosowania sankcji wobec członka w obliczu konieczności zastosowania sankcji administracyjnej przez organ nadzoru wobec grupy. Problem ten będzie przedmiotem dalszych rozważań.

³⁹⁵ Tak wyrok NSA z 13 września 2023 r., sygn. akt: I GSK 2147/19.

W wyniku nowelizacji ustawy g.p.r. z 2015 r.³⁹⁶ obowiązek sprzedaży przez członka za pośrednictwem grupy całości produktów lub grupy produktów, z uwzględnieniem odstępstw od tej zasady, zastąpiony został warunkiem, by każdy z członków grupy w każdym roku działalności grupy produkował oraz sprzedawał do grupy co najmniej 80% wyprodukowanych przez siebie produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została utworzona. Także i w tym przypadku rozstrzygnięcie legislacyjne ustawodawcy należy ocenić negatywnie, przepis budzi bowiem uzasadnione wątpliwości interpretacyjne mogące skutkować utratą statusu przez uznaną grupę producentów. Wątek ten zostanie rozwinięty w dalszej części rozprawy.

Ustawodawca wprowadził przy tym rozwiązanie, w którym obowiązek corocznego, tj. w każdym roku działalności grupy, produkowania oraz sprzedawania do grupy producentów rolnych przez jej członków produktów lub grupy produktów, ze względu na które grupa została utworzona, może nie zostać spełniony, w przypadku gdy brak produkcji jest spowodowany działaniem siły wyższej lub wystąpieniem nadzwyczajnych okoliczności, o których mowa w art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013³⁹⁷.

Postulaty zgłaszane przez podmioty zaangażowane w proces tworzenia grup producentów rolnych i same grupy producentów rolnych, dotyczące problemów i wątpliwości w zakresie stosowania przepisów ustawy o grupach, w szczególności jej nowelizacji z 2015 r. oraz doprecyzowanie, w celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych, niektórych przepisów stanowiły przyczynę³⁹⁸ dalszych zmian regulacji, do których doszło w 2021 r.³⁹⁹

Zmiany skutkowały zmniejszeniem obowiązkowego poziomu wielkości wyprodukowanych przez członka grupy producentów rolnych produktów lub grupy produktów, ze względu na które grupa została utworzona, jaką musi on sprzedać do grupy, z 80 % do co najmniej 70%. Obowiązek ten stwarzał w opinii projektodawcy⁴⁰⁰ trudności w jego stosowaniu w szczególności przez członków grup producentów zbóż, prowadzących gospodarstwa o

³⁹⁶ Ustawa 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 2014–2020, Dz.U. z 2015 r., poz. 1888.

³⁹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz.Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., 2. 549–607, dalej: Rozporządzenie nr 1306/2013.

³⁹⁸ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 1343, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1343> (dostęp: 01.01.2026 r.); dalej: uzasadnienie projektu ustawy z 2021 r.

³⁹⁹ Ustawa z 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r., poz. 1603.

⁴⁰⁰ Uzasadnienie projektu ustawy z 2021 r., s. 2.

profilu produkcji roślinno-zwierzęcym (w związku z przeznaczaniem części produkcji np. na paszę dla posiadanych zwierząt) lub też przeznaczających część swojej produkcji do siewu lub sadzenia.

Jednocześnie dodano zastrzeżenie, zgodnie z którym, w przypadku gdy w danym roku działalności grupy producentów rolnych nie każdy z członków grupy jest w stanie spełnić warunek sprzedaży do grupy co najmniej 70% całkowitej rocznej produkcji, to uznaje się, że jest on spełniony, jeżeli co najmniej 90% członków grupy w danym roku działalności grupy wyprodukowało oraz sprzedało do grupy co najmniej 70% wyprodukowanych przez siebie produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została utworzona. Odstępstwo to miało na celu⁴⁰¹ dodatkowe ułatwienie i jednocześnie zapewnienie trwałego rozwoju i funkcjonowania grup producentów rolnych, w szczególności tych, które zrzeszają relatywnie dużą liczbę producentów. Zmiany te nie usunęły zgłoszonych wcześniej wątpliwości interpretacyjnych i niepewności w odniesieniu do sytuacji prawnej uznanej grupy producentów.

W obszarze uprawnień, które związane są ze statusem grupy producentów, prawodawca zaproponował w analizowanym okresie incydentalne wsparcie finansowe ze środków krajowych. Objęło ono pomoc dla grup producentów świń⁴⁰² w postaci gwarancji spłaty kredytów bankowych przeznaczonych na realizację inwestycji objętych programem naprawczym, o którym mowa w art. 75 ust. 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, w celu poprawy ich płynności finansowej. Ponadto w latach 2018 i 2019 udzielana była pomoc finansowa grupom producentów suszu tytoniowego⁴⁰³, które w latach 2014–2017 co najmniej raz nie otrzymały zapłaty za sprzedany tytoń w związku z wydaniem postanowienia o ogłoszeniu upadłości lub wszczęciu wtórnego postępowania upadłościowego, lub wydaniem postanowienia o otwarciu postępowania restrukturyzacyjnego, lub otwarciem likwidacji wobec podmiotu, któremu ten tytoń został sprzedany.

Kolejnym etapem ewolucji regulacji w sprawie grup producentów było przekazanie⁴⁰⁴, w związku z likwidacją Agencji Rynku Rolnego i utworzeniem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa⁴⁰⁵, większości kompetencji ARR organom Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W odniesieniu do grup producentów kompetencje te przejęli właściwi dyrektorzy oddziałów regionalnych ARiMR. Podobnie jak wcześniejsza zmiana organu nadzorczego,

⁴⁰¹ *Ibidem*, s. 2–3.

⁴⁰² § 9a Rozporządzenia w sprawie zadań ARiMR z 2015 r.

⁴⁰³ § 13u Rozporządzenia w sprawie zadań ARiMR z 2015 r.

⁴⁰⁴ Art. 18 *Ibidem*.

⁴⁰⁵ Ustawa z 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. z 2016 r., poz. 624.

także i w tym przypadku pozostała ona bez wpływu na treść uprawnień i obowiązków związanych ze statusem prawnym grupy producentów.

9.5. Regulacja prawna dotycząca grup producentów po 2023 r.

Realizacja założeń Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027⁴⁰⁶ poskutkowałą kolejną z istotnych zmian regulacji prawnej dotyczącej grup producentów rolnych. Osiągnięcie założonych w planie celów wymagało, zdaniem projektodawcy⁴⁰⁷, dokonania zmiany ustawy g.p.r. i wprowadzenia uproszczeń w procesie uznawania i funkcjonowania grup w Polsce. Przedstawiciele środowisk związanych z procesem organizowania się rolników w grupy producentów zwracali uwagę, że warunki ich tworzenia w zakresie obowiązków wypełniania wszystkich celów, o których mowa w art. 2 ustawy o grupach, są niekorzystne w porównaniu z warunkami, jakie stawia się w tym zakresie organizacjom producentów. Wymaganie realizacji wszystkich celów ustawowych odbierane było, zdaniem projektodawców, jako zbytne obciążenie i zniechęcać miało producentów do zakładania nowych grup producentów rolnych⁴⁰⁸. Dane statystyczne wskazujące na znaczący wzrost liczby nowych grup producentów, szczególnie w roku 2022, nie potwierdzają tej hipotezy.

Po nowelizacji ustawy w 2023 r.⁴⁰⁹ przepisy ustawy g.p.r. różnicują sytuację prawną w odniesieniu do celów działania grup według daty ich uznania – przed i po 15 marca 2023 r. Zrzeszenia uznane przed 15 marca 2023 r. obowiązane są realizować wszystkie sześć celów zawartych w art. 2 ust. 1 w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2023 r.⁴¹⁰ Natomiast zrzeszenia uznane od tej daty obowiązane są do realizowania co najmniej jednego celu spośród następujących: dostosowanie produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych lub wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, w tym przygotowanie do sprzedaży, centralizacja sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych lub optymalizacja kosztów produkcji oraz stabilizowanie cen producentów. Ponadto, w myśl art. 2 ust. 3 ustawy grupy te mogą także realizować fakultatywnie inne cele, w szczególności takie jak: ustanowienie wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności

⁴⁰⁶ O prawnych aspektach wdrażania planu zob. np. A. Niewiadomska, *Krajowy Plan Strategiczny jako instrument prawny rozwoju rolnictwa*, „Studia Iuridica” 2022, nr 91, s. 242–255.

⁴⁰⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o Planie Strategicznym dla wspólnej polityki rolnej, druk sejmowy nr 2953, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/5B964972FD666B8DC125893D0047EA5A/%24File/2953.pdf> (dostęp: 01.01.2026 r.), s. 75.

⁴⁰⁸ *Ibidem*, s. 76.

⁴⁰⁹ T.j. ustawa z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, Dz.U. z 2024 r., poz. 261, ze zm.

⁴¹⁰ Na podstawie art. 155 ustawy PS dla WPR 2023–2027.

produktów rolnych, rozwijanie umiejętności biznesowych i marketingowych, organizowanie i ułatwianie wprowadzania innowacji, czy prowadzenie procesu produkcyjnego z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska naturalnego. Mamy zatem do czynienia z sytuacją zróżnicowania przez ustawodawcę sytuacji prawnej grup producentów rolnych przez pryzmat zakresu celów, które obowiązane są realizować. O ile zmniejszanie ciężaru obowiązków spoczywających na podmiotach prawa oceniane jest co do zasady pozytywnie, to w tym przypadku rozstrzygnięcie legislacyjne budzi uzasadnione wątpliwości w kontekście zdolności grup producentów do realizacji celów i nowych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej.

Obecnie obowiązujące przepisy prawne będą przedmiotem pogłębionych rozważań w kolejnych rozdziałach rozprawy.

ROZDZIAŁ III

Podstawowe aspekty statusu prawnego grup producentów w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej

1. Uwagi wprowadzające

Zanim zainicjowane zostały prace nad pierwszą wspólnotową regulacją w sprawie grup producentów, zakończone uchwaleniem Rozporządzenia nr 1360/1978, krajowe unormowania obejmujące te zrzeszenia obowiązywały już we Francji i w Niemczech. Ustawa nr 60-808 z 5 sierpnia 1960 r. o polityce rolnej⁴¹¹, znowelizowana w 1962 r.⁴¹², wraz z dekretem wykonawczym⁴¹³ stanowiła podstawę tworzenia francuskich grup producentów. W Niemczech natomiast Bundestag uchwalił 16 maja 1969 r. ustawę w sprawie dostosowania produkcji rolnej do wymagań rynku (ustawa o strukturze rynku)⁴¹⁴. Akty te miały wpływ na wspólnotowe Rozporządzenie nr 1360/1978, w którym dostrzec można szereg rozwiązań znanych z wymienionych regulacji krajów członkowskich.

Z kolei celem włoskiej ustawy nr 674 Przepisy dotyczące zrzeszeń producentów rolnych uchwalonej 20 października 1978 r.⁴¹⁵ była implementacja przepisów Rozporządzenia nr 1360/1978. Przy czym w procesie legislacyjnym dotyczącym tego aktu prawa wspólnotowego sytuacja i problemy producentów rolnych we Włoszech, a także stopień ich zorganizowania stanowił ważny punkt odniesienia dla przyjętych w nim rozwiązań.

Analiza podstawowych aspektów kształtujących status prawny grup producentów w wybranych krajach – Francji, Niemczech i Włoszech – poza ich ścisłym związkiem z regulacją wspólnotową, ma także uzasadnienie wynikające z pozycji, które te państwa „starej” Unii, założyciele Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, zajmują. Wymienione kraje charakteryzuje rozwinięte rolnictwo, stanowiące ważną część gospodarek narodowych, a ponadto długa

⁴¹¹ Loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole, JORF nr 183 z 7 sierpnia 1960 r., s. 7360–7365, dalej: ustawa nr 60-808.

⁴¹² Loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole, JORF nr 188 z 10 sierpnia 1962 r., s. 7962–7968, dalej: ustawa nr 62-933.

⁴¹³ Decret n° 62-1376 du 22 novembre 1962 pris pour l'application des articles 14, 15, 16 et 19 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 relatifs aux groupements de producteurs et aux comités économiques agricoles (Dekret nr 62-1376 z 22 listopada 1962 r. wdrażający artykuły 14, 15, 16 i 19 ustawy nr 62-933 z 8 sierpnia 1962 r. dotyczącej grup producentów i ekonomicznych komitetów rolniczych), JORF nr 276 z 23 listopada 1962 r., s. 11402–11405.

⁴¹⁴ Gesetz zur Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes (Marktstrukturgesetz) Vom 16. Mai 1969; BGBl I nr 39 z 1969 r., s. 423.

⁴¹⁵ Norme sull'associazionismo dei produttori agricoli, „Gazzetta Ufficiale” nr 311 z 7.11.1978 r., s. 8011–8014; dalej: ustawa nr 674.

historia spółdzielczości rolniczej⁴¹⁶. Wywód uzupełniają rozważania obejmujące unormowania ustanowione w „nowym” kraju członkowskim – w tym przypadku wartościowym przykładem jest reżim prawny obowiązujący na Litwie, który wyróżnia odmienne podejście, cechujące się całkowitym podporządkowaniem pozycji prawnej grupy producentów uzyskiwaniu przez nie pomocy ze środków Unii Europejskiej.

Dzięki przeprowadzonym w rozdziale analizom możliwe będzie ustalenie katalogu głównych elementów statusów prawnych grup producentów występujących w badanych krajach oraz skonfrontowanie tych rozwiązań z polskimi przepisami kształtującymi pozycję prawną grupy producentów rolnych. Rozważania przyczynią się do uzupełnienia oraz sformułowania dodatkowych wniosków *de lege ferenda*.

2. Podstawowe aspekty statusu prawnego grup producentów we Francji

Kryzys dotyczący nadprodukcji z lat 50. XX w. wynikającej z niedostosowania podaży do popytu ujawnił poważne problemy systemowe związane z brakiem odpowiedniej organizacji produkcji i wprowadzania do obrotu produktów rolnych⁴¹⁷. Za właściwe narzędzia do zwalczania skutków rozdrobnienia agrarnego i słabości strukturalnych uznano we Francji stowarzyszenia rolnicze mające na celu przede wszystkim koncentrację podaży⁴¹⁸.

Pierwszym aktem w systemie prawa francuskiego, jak wskazuje się w literaturze⁴¹⁹, dającym podstawy do powoływania grup przez rolników w prawem określonych celach, był dekret nr 59-531 z 11 kwietnia 1959 r. ustanawiający podstawy propagowania postępu w rolnictwie⁴²⁰. Celem regulacji, w myśl art. 1 tego aktu prawnego, było upowszechnianie wiedzy technicznej, ekonomicznej i społecznej, niezbędnej producentom rolnym przede wszystkim do podniesienia ich standardu życia oraz poprawy produktywności gospodarstw. Propagowanie postępu odbywało się przy udziale rolników poprzez swobodnie konstytuowane grupy producentów, które uznano za szczególny środek „propagujący”⁴²¹. Programy działania tych grup,

⁴¹⁶ A. Suchoń, *Prawna koncepcja spółdzielni ...*, s. 67–79.

⁴¹⁷ C. Del Cont, A. Macé, *Les organisations de producteurs en France: état des lieux et réflexions*, w: A. Suchoń (red.), *The Legal and Economic Aspects of Associations of Agricultural Producers in Selected Countries of the World*, Poznań 2020, s. 61.

⁴¹⁸ *Ibidem*.

⁴¹⁹ M. Lebot, *Origine et développement des organisations agricoles en France. Témoignages et partages d'expériences*, https://www.inter-reseaux.org/wp-content/uploads/France_histoire_Orga_agricole_Lebot.doc (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁴²⁰ Décret n° 59-531 du 11 avril 1959 portant statut de la vulgarisation Agricole, JORF nr 87 z 14 kwietnia 1959 r., s. 4145–4146, dalej: dekret nr 59-531.

⁴²¹ M. Lebot, *op. cit.*, s. 18.

zatwierdzane przez Ministra Rolnictwa, realizowane były przy wsparciu doradców rolnych, a ich koszt był pokrywany – co było wówczas *novum*⁴²² – z dotacji publicznych na ten cel. Szkolenie i rozwój doradców powierzono Państwowemu Instytutowi Badań Rolniczych. W każdym z departamentów utworzono komisje propagowania postępu w rolnictwie, w skład której wchodziła, poza przedstawicielami organów administracji publicznej, władz samorządowych i zawodowych, także rolnicy. Natomiast przy Ministrze Rolnictwa utworzono Krajową Radę ds. propagowania postępu w rolnictwie, której zadaniem było przede wszystkim opracowanie czteroletniego planu działania, harmonizowanie inicjatyw zawodowych, przedstawianie corocznych sprawozdań, opiniowanie warunków rekrutacji i wynagradzania doradców rolniczych oraz projektowanie podziału środków z krajowego funduszu na propagowanie postępu rolniczego (FNVPA). Fundusz ów, oprócz wpływów z podatków, otrzymywał dotacje budżetowe oraz inne wpływy z bezzwrotnych środków pochodzenia publicznego i prywatnego. Mechanizm ten umożliwił wsparcie procesu rozwoju rolnictwa setkami milionów franków⁴²³.

W dekrete nr 59-1207 z 23 października 1959 r.⁴²⁴ w sprawie ustalenia warunków zatwierdzania grup propagujących postęp w rolnictwie, które mogą korzystać z państwowej pomocy finansowej, wprowadzono po raz pierwszy mechanizm nadawania statusu grupy producentów poprzez oficjalne uznanie i, w razie potrzeby, cofanie tego uznania. Podstawowym warunkiem uzyskania uznania było posiadanie przez podmiot osobowości prawnej, prowadzenie działalności non-profit oraz zapewnienie, że w skład zrzeszenia wchodzi jedynie osoby wykonujące zawód rolnika. Zatwierdzenie mogło zostać udzielone jedynie grupom, które zobowiązały się do przestrzegania zasad rekrutacji, szkolenia i zatrudnienia doradców rolniczych oraz kontroli przewidzianych w osobnym dekrete. Wyłącznie uznane grupy propagujące postęp w rolnictwie uzyskiwały uprawnienie do uzyskania dotacji na swoją działalność oraz uzyskania, na podstawie art. 14 dekretu nr 59-531, preferencyjnych pożyczek z wzajemnych rolniczych kas pożyczkowych.

Grupa ubiegająca się o uznanie zobowiązana była do złożenia stosownego wniosku do Ministra Rolnictwa, organu władnego do wydania decyzji w tym zakresie, oraz dołączenia do niego m.in. sprawozdania z dotychczasowych działań wraz ze szczegółowym programem działań propagujących postęp, które podmiot planuje podjąć. Minister mógł wycofać uznanie grupom w przypadkach zaprzestania spełniania warunków przewidzianych w dekrete nr 59-1207,

⁴²² M. Lebot, *Ibidem*.

⁴²³ M. Lebot, *Ibidem*, s. 22.

⁴²⁴ Décret n° 59-1207 du 23 octobre 1959 fixant les conditions d'agrément des groupements de vulgarisation pouvant bénéficier de l'aide financière de l'Etat, JORF nr 247 z 24 października 1959 r., s. 10143.

niezrealizowania zaplanowanego programu, nieprzedstawienia programu na kolejny rok, czy niedotrzymania podjętych zobowiązań lub zaprzestania prowadzenia działalności.

Kolejnym ważnym krokiem w rozwoju regulacji dotyczącej grup producentów i kształtowania się ich statusu prawnego we Francji była ustawa nr 60-808 z 5 sierpnia 1960 r. o polityce rolnej⁴²⁵. Stworzyła ona ramy prawne dla krajowej polityki w zakresie reformy i rozwoju struktur rolnych, oraz ustawa nr 62-933 z 8 sierpnia 1962 r. uzupełniająca ustawę o polityce rolnej⁴²⁶, której założenia zostały wypracowane wspólnie w długim procesie negocjacji rządu i przedstawicieli związków rolniczych⁴²⁷.

Cele aktu prawnego z 1960 r., nawiązujące wprost do zadań Wspólnej Polityki Rolnej, związane były z ustanowieniem równowagi pomiędzy rolnictwem a innymi działalnościami gospodarczymi poprzez zwiększanie wkładu rolnictwa w rozwój francuskiej gospodarki i życia społecznego oraz uwzględnieniu ewolucji potrzeb i jego miejsca w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej. Równowaga miała zostać osiągnięta poprzez włączenie rolnictwa w sprawiedliwy udział w dobrobycie wynikającym z rozwoju, eliminując przy tym przyczyny istniejącej dysproporcji w dochodach osób prowadzących działalność w rolnictwie i osób zatrudnionych w innych sektorach, aby w szczególności poprawić sytuację społeczną rolników i pracowników rolnych. Trzecim z postawionych w akcie celów było zapewnienie rolnictwu, a zwłaszcza gospodarstwom rodzinnym, możliwości zrekompensowania naturalnych i ekonomicznych niedogodności, na jakie były one narażone w porównaniu z innymi sektorami gospodarki. Ustawodawca wskazywał także na konieczność zachęcania do produkcji najbardziej odpowiadającej możliwościom każdego regionu oraz promowania i uprzywilejowania struktury operacyjnej o charakterze rodzinnym, która najlepiej wykorzystuje nowoczesne metody produkcji i pozwala na efektywniejsze wykorzystanie siły roboczej i kapitału obrotowego.

Prawna koncepcja regulacji zawartej w ustawach 60-808 i 62-933 opierała się na trzech szczeblach zorganizowania zrzeszeń rolników⁴²⁸. Pierwszym było łączenie się regionalnych rolników w grupy producentów, by mogli oni korzystać ze szczególnych przywilejów i uprawnień w przydziale pomocy, jaką państwo mogło zapewnić na organizację produkcji. W drugim ustawodawca proponował organizowanie się uznanych grup w komitety rolniczo-ekonomiczne w celu ujednolicania na danym obszarze zasad produkcji i marketingu obowiązujących w

⁴²⁵ JORF nr 183 z 7 sierpnia 1960 r.

⁴²⁶ JORF nr 188 z 10 sierpnia 1962 r.; C. Del Cont, A. Macé, *op. cit.*, s. 63.

⁴²⁷ Raport: *Les organismes groupant les producteurs de fruits et légumes frais pour la vente dans les Etats membres de la CEE. Aspects juridiques. Importance. Rôle économique*. Bruksela 1961, s. 65, <http://aei-dev.library.pitt.edu/36565/1/A2555.pdf> (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁴²⁸ *Ibidem*.

grupach. Trzeci wreszcie stopień miał dać możliwość komitetom, które wykazałyby się satysfakcjonującymi efektami swojej działalności, zobowiązania producentów niezrzeszonych w grupach do stosowania zasad produkcji i marketingu przyjętych przez ów komitet.

Status grupy producentów mogło uzyskać, na podstawie uznania nadanego zarządzeniem Ministra Rolnictwa, zrzeszenie rolników działające w jednym z enumeratywnie wymienionych typów osób prawnych⁴²⁹ (grupa producentów nie była nową formą prawną). Minister Rolnictwa został ustawowo upoważniony do zawieszenia albo cofnięcia, w drodze zarządzenia, przyznanego uznania, gdyby uznał, że warunki nie są spełniane lub przepisy dotyczące handlu, jakości produktów i zdrowia nie są przestrzegane. Na podkreślenie zasługuje korzystana dla grup instytucja zawieszenia uznania, nieznana w innych krajowych reżimach prawnych ani także we wspólnotowym Rozporządzeniu nr 1360/1978 w sprawie grup producentów i ich związków. Ponadto dekret przewidywał, co wyróżniało regulację francuską na tle innych reżimów prawnych, karę grzywny w wysokości od 60 do 400 franków a nawet karę pozbawienia wolności za używanie nazwy „grupa producentów” w przypadku braku urzędowego uznania lub jego wycofania.

Grupa obowiązana była działać w celu usprawnienia produkcji albo w celu uregulowania stosunków umownych w zakresie sprzedaży produktów i zapewnienia wykonania tych umów lub w celu regulowania cen. Wskazanie we wniosku o uznanie celu działania grupy determinowało zakwalifikowanie jej jako produkcyjnej albo marketingowej. Celem pierwszej była organizacja produkcji i marketing produktów pochodzących od członków. Rolą grup marketingowych natomiast było przede wszystkim negocjowanie konkretnych umów pomiędzy producentami a określonymi nabywcami, a także organizowanie wspólnych systemów sprzedaży, np. w postaci aukcji⁴³⁰, względnie działalność przetwórcza, a działalność ta była prowadzona przez grupę na jej własny rachunek. Dopuszczano przy tym możliwość uzyskania przez ten sam podmiot uznania jako grupa producentów i jako grupa marketingowa, co uzasadniano uzupełnianiem się obu działalności i oczekiwaniem łączenia się takich zrzeszeń w przyszłości.

Ze statusem prawnym grupy producentów związany był szereg obowiązków. Po pierwsze, był to nakaz uchwalania zasad organizacji produkcji, wprowadzania do obrotu, regulowania cen oraz dostosowania działania swoich członków do wymagań rynku. W tym zakresie

⁴²⁹ W tym gronie ustawodawca francuski umieścił: spółdzielnie rolnicze i ich związki (SCA), rolnicze stowarzyszenia zbiorowego interesu (SICA), związki rolnicze inne niż związki powszechne (regulowane przepisami ustawy z 21 marca 1884 r. zmienionej ustawą z 12 marca 1920 r.), stowarzyszenia producentów rolnych podlegające przepisom ustawy z 1 lipca 1901 r.

⁴³⁰ J. M. de Fabrègues, *Etat actuel des groupements de producteurs*, „Économie rurale” 1964, nr 60, s. 79.

Krajowa Komisja Techniczna wydała kilka istotnych zaleceń⁴³¹. Wśród nich obowiązek prowadzenia, na koszt grupy, kontroli u członków, a także ingerowania w zakres i sposób produkcji, np. poprzez wybór rasy zwierząt czy gatunków i odmian roślin, a także nadzór nad zabiegami technicznymi i planami produkcji. Zasady te miały także dotyczyć jakości towarów oraz cen i sposobu rozliczeń.

Innym istotnym elementem pozycji prawnej uznanego podmiotu był obowiązek sprzedaży poprzez grupę całości produkcji członka, przy czym realizacji tego wymogu oczekiwano przede wszystkim od grup marketingowych, których cele, związane z rynkiem, wymagały w ocenie komisji większego stopnia dyscypliny dystrybucyjnej⁴³². Nadto prawodawca zachęcał grupy do tworzenia, utrzymywanego ze składek lub potrąceń przewidzianych w regulaminie zrzeszenia, funduszu finansowania pomocy technicznej i wyrównywania cen. Ten ostatni stanowił interesującą i korzystną formę wyrównania wynagrodzenia płaconego producentowi poprzez potrącenia z ceny sprzedaży, gdy była ona powyżej umówionego poziomu i zwracanie jej producentowi, gdy poniżej tego poziomu spadała⁴³³. System ów jednak napotkał poważne problemy podatkowe i nie przyniósł zakładanych rezultatów⁴³⁴.

Kryteriami uznania grupy producentów rolnych objęte zostały także ich statuty. Przepisy dekretu nr 62-1376, aktu wykonawczego do ustawy nr 62-933⁴³⁵, zobowiązywały podmioty do umieszczenia w akcie założycielskim wymogu przestrzegania przez jej członków zasad produkcji i marketingu ustanowionych przez grupę oraz poddawania się w tym zakresie kontroli, a także sankcji stosowanych w przypadku nieprzestrzegania tych zasad lub uniemożliwienia przeprowadzenia kontroli. Przy czym zasady ustalone przez grupę i komitety obowiązywały dopiero po uzyskaniu uznania.

Rolnicy mogli organizować się w grupy dla czterech kategorii produktów: owoce i warzywa (w tym ziemniaki), jaja stołowe i brojlery, wołowina i wreszcie hodowla trzody chlewnej oraz mięso wieprzowe. Ustawodawca francuski zobowiązywał grupę do wykazania odpowiedniej „aktywności gospodarczej”. Krajowa Komisja Techniczna, powoływana na mocy ustawy nr 62-933 o polityce rolnej, opracowała w tym zakresie szczegółowe kryteria⁴³⁶. Zaproponowała w przypadku owoców i warzyw, by grupa zrzeszała producentów uprawiających łącznie

⁴³¹ *Ibidem*, s. 80.

⁴³² *Ibidem*.

⁴³³ C. Roguet, M. Rieus, *Les groupements de producteurs de porcs en France: une organisation originale*, 11ème Journée Productions porcines et avicoles – 2011, https://www.cra.wallonie.be/uploads/2011/12/2_roguet.pdf (dostęp: 01.01.2026 r.), s. 11.

⁴³⁴ *Ibidem*.

⁴³⁵ JORF nr 276 z 23 listopada 1962 r., s. 11402–11405.

⁴³⁶ J. M. de Fabrègues, *op. cit.*, s. 79.

co najmniej 300 hektarów na obszarze o promieniu do 50 km. Równocześnie zastrzegła, iż zasięg działalności grupy nie mógł przekroczyć terytorium departamentu lub jednolitego obszaru geograficznego, a nadto niedopuszczalne było osiągnięcie przez zrzeszenia monopolu na organizację produkcji i sprzedaży na danym obszarze. Oczekiwano przy tym produkcji na poziomie 5 000 ton ziemniaków czy 800 ton samych owoców miękkich (porzeczki, czarne porzeczki, maliny). W odniesieniu do jaj konsumpcyjnych przyjęto minimalny wskaźnik na poziomie 50 000 niosek i co najmniej 50 ferm drobiu, a dla brojlerów co najmniej milion kurczaków lub 1000 ton mięsa netto pochodzącego z gospodarstw co najmniej 50 członków. Grupy producentów świń i mięsa wieprzowego miały osiągnąć poziom przynajmniej 300 macior do 30 czerwca 1965 roku.

Ze statusem prawnym uznanej grupy producentów ustawodawca wiązał, co zarazem stanowiło zachętę do tworzenia grup, szczególne uprawnienia o charakterze przede wszystkim majątkowym. Art. 8 ustawy nr 60-808 przewidywał przyznanie pomocy finansowej z budżetu państwa w formie pożyczek, w szczególności specjalnych pożyczek długoterminowych, dotacji, częściowego lub całkowitego umorzenia podatków lub ceł. Uznany grupom producentów przyznano dodatkowe uprawnienie do korzystania z pomocy finansowej na organizację produkcji lub pakowanie, składowanie, przetwarzanie i hurtowe wprowadzanie do obrotu produktów rolnych. Przykładem takiego wsparcia finansowego i organizacyjnego były środki przewidziane w dekrete nr 66-744 z 4 października 1966 r. w sprawie finansowania i wdrażania programów rozwoju rolnictwa⁴³⁷. Ponadto ustawodawca francuski stworzył grupom producentów możliwość korzystania z finansowania doradców technicznych odpowiedzialnych za pomoc rolnikom w prowadzeniu produkcji, kredytów o preferencyjnym oprocentowaniu z przeznaczeniem na finansowanie m.in. urządzeń do konfekcjonowania produktów, kredytów na pokrycie kosztów związanych z wycofaniem z rynku produktów w okresie ich nadprodukcji i modernizację gospodarstw rolnych członków⁴³⁸.

Regulacja francuska przewidywała finansowanie podstawowej działalności grupy producentów z opłat rejestracyjnych i składek członków w wysokości uzależnionej od wartości produktów. Zasady ustalania i pobierania tych opłat regulowały akty wykonawcze wydane do ustawy nr 62-933⁴³⁹. W myśl art. 1 dekretu nr 63-786 z 2 sierpnia 1963 r. grupy obowiązane

⁴³⁷Décret n° 66-744 du 4 octobre 1966 relatif au financement et à la mise en œuvre des programmes de développement agricole., JORF nr 232 z 6 października 1966 r., s. 8774–8776.

⁴³⁸D. Knecht, *op. cit.*, s. 99.

⁴³⁹Décret n° 63-786 du 2 août 1963 relatif aux droits d'inscription et aux cotisations que peuvent prélever les groupements de producteurs reconnus et les comités économiques agricoles agréés (Dekret nr 63-786 z 2 sierpnia 1963 r. w sprawie opłat rejestracyjnych i składek, jakie mogą pobierać uznane grupy producentów i zatwierdzone komitety ekonomii rolnictwa), JORF nr 181 z 3 sierpnia 1963 r., s. 722–723.

były ustalać składki na równym poziomie dla każdego zrzeszonego producenta, uwzględniając wartość produktów sprzedanych do grupy. Z ponoszenia tych kosztów zwolnieni mogli zostać producenci, którzy dokonali sprzedaży swoich towarów bez pośrednictwa grupy, o ile złożyli uprzednio zrzeszeniu stosowne oświadczenie. Wpływy z opłat rejestracyjnych i składek zrzeszenia mogły przeznaczyć wyłącznie na wydatki odpowiadające celom wyznaczonym grupie na mocy przepisów ustawy, aktów wykonawczych oraz statutu podmiotu. W przypadku osoby prawnej będącej członkiem grupy odpowiadała ona za składki należne od każdego z producentów zrzeszonego przez tę osobę. Wysokość opłat rejestracyjnych i stawkę składek oraz warunki ich uiszczania uchwalało walne zgromadzenie członków grupy producentów, a ich maksymalną wysokość ustalał w drodze decyzji Minister Rolnictwa.

W okresie niespełna dwóch pierwszych lat funkcjonowania regulacji zostało złożonych 96 wniosków o uznanie grup producentów w czterech kategoriach – owoce i warzywa (w tym ziemniaki), jaja i brojlery, wołowina oraz świnie i mięso wieprzowe⁴⁴⁰. Nieco ponad 15% podmiotów nie uzyskało urzędowego uznania, co wiązało się przede wszystkim z niewystarczającą dyscypliną produkcyjną, nadzorem i poziomem planowanego finansowania działalności grupy (np. niedostateczne wpływy ze składek), czy zbyt niskim wolumenem łącznej produkcji członków zrzeszenia⁴⁴¹. Spośród 81 uznanych grup 50% działało w formie prawnej spółdzielni lub związków spółdzielczych, a 31% w formie rolniczego stowarzyszenia zbiorowego interesu (fr. *Société d'intérêt collectif agricole*; w skrócie: SICA)⁴⁴².

Drugi ze stopni organizacji struktury zrzeszeń rolniczych stanowiły komitety ekonomiczno-rolnicze, przypominające w swoich założeniach związki grup producentów przewidziane w innych badanych reżimach prawnych. Komitet ów nie stanowił nowej formy prawnej, a komitety mogły, zgodnie z treścią art. 15 ustawy nr 62-933, tworzyć jedynie związki rolnicze regulowane ustawą z 21 marca 1884 r.⁴⁴³ albo stowarzyszenia, o których mowa w ustawie z 1 lipca 1901 r.⁴⁴⁴ Komitety powstawać miały w celu synchronizowania zasad produkcji, marketingu i cen. Ich członkami mogły zostać uznane grupy producentów oraz związki rolnicze działające w danym regionie i w tym samym sektorze produktów, przy czym komitet nie mógł odmówić przyznania członkostwa grupie producentów, która zwróciła się do niego ze stosownym wnioskiem. Szczególnym uprawnieniem nadanym komitetom ekonomiczno-rolniczym

⁴⁴⁰ J. M. de Fabrègues, *op. cit.*, s. 79.

⁴⁴¹ *Ibidem*.

⁴⁴² *Ibidem*; C. Roguet, M. Rieus, *op. cit.*, s. 10.

⁴⁴³ Loi relative à la création des syndicats professionnels (Ustawa dotycząca tworzenia związków zawodowych), JORF nr 81 z 22 marca 1884 r., s. 1577–1578.

⁴⁴⁴ Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association (Ustawa z 1 lipca 1901 r. dotycząca umowy stowarzyszenia), JORF nr 171 z 2 lipca 1901 r., s. 4025–4027.

ustawą była kompetencja do ustalania wspólnych zasad produkcji i marketingu dla organizacji, które były ich członkami. Ponadto, na podstawie art. 16 ustawy nr 62-933, komitety mogły zwrócić się do Ministra Rolnictwa z wnioskiem, aby przyjęte przez ich członków zasady dotyczące organizacji produkcji i marketingu zostały uznane za obowiązkowe dla wszystkich producentów rolnych w danym regionie. Rozszerzenie całości lub części tych zasad następowało w drodze dekretu międzyresortowego na trzyletnie okresy i po konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi w tym regionie producentami, na warunkach określonych dekretem Rady Stanu. Do kompetencji Ministra Rolnictwa należało także urzędowe uznanie komitetów, jak i zawieszanie oraz cofanie tego uznania. Przepisy analizowanych ustaw i dekretów nie przewidywały żadnych dodatkowych, specyficznych uprawnień, które uznana grupa producentów nabyłaby dzięki członkostwu w Komitecie ekonomiczno-rolniczym.

Przełomowym momentem ewolucji francuskiej regulacji w sprawie grup producentów była nowa ustawa o polityce rolnej z 1999 r.⁴⁴⁵, która m.in. na miejsce grup producentów wprowadziła „organizacje producentów”. Był to wyraźny sygnał odejścia od tej formy wspierania zrzeszania się rolników w kierunku rozwiązań prawnych zwiększających udział producentów w kształtowaniu rynków rolnych. Podejście francuskie odzwierciedlało silny trend europejski, którego przejawem było uchylene regulacji unijnej w sprawie grup producentów i zakończenie finansowania rozwoju tych podmiotów ze środków budżetu UE⁴⁴⁶.

Dopiero przywrócenie, na mocy Rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, możliwości udzielania wsparcia finansowego ze środków EFRROW⁴⁴⁷ grupom producentów w krajach „starej” Unii Europejskiej spowodowało ponowne ich uwzględnienie w prawie francuskim. Zarządzeniem nr 2015-1248 z 7 października 2015 r.⁴⁴⁸ wprowadzono do francuskiego Kodeksu rolnego możliwość uznawania na podstawie dekretu grup producentów, które nie spełniają warunków uznania jako organizacje producentów, jednak wyłącznie w celu stosowania art. 27 rozporządzenia unijnego⁴⁴⁹. Zauważyć przy tym wypada, iż pomimo stworzenia prawnej możliwości stosowny akt wykonawczy nie został nigdy wydany.

Jak podkreśla się w literaturze⁴⁵⁰, to organizacje producentów są aktualnie we Francji głównym instrumentem osiągania celów Wspólnej Polityki Rolnej. W perspektywie

⁴⁴⁵ Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, JORF nr 158 z 10 lipca 1999 r.

⁴⁴⁶ Np. uchylene w 1999 r. przepisów unijnego Rozporządzenia nr 952/1997. Późniejsze zmiany w regulacji włoskiej (2005 r.) i niemieckiej (2013 r.).

⁴⁴⁷ Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁴⁴⁸ Rozporządzenie nr 2015-1248 z 7 października 2015 r. dostosowujące kodeks rybołówstwa wiejskiego i morskiego do prawa Unii Europejskiej, JORF nr 233 z 8 października 2015 r.

⁴⁴⁹ Rozporządzenie nr 1305/2013.

⁴⁵⁰ C. Del Cont, A. Macé, *op. cit.*, s. 64.

finansowej Unii Europejskiej na lata 2023–2027 prawodawca francuski⁴⁵¹ postanowił umożliwić organizacjom producentów i ich związkom, z wyłączeniem grup producentów, uzyskania pomocy na rozpoczęcie działalności przez te zrzeszenia. Pomoc została ograniczona regionalnie do zamorskich departamentów – Martyniki, Gujany Francuskiej i Gwadelupy⁴⁵².

3. Podstawowe aspekty statusu prawnego grup producentów w Niemczech

Wraz z rozpoczęciem prac nad wspólnotową regulacją dotyczącą grup producentów rolnych zbiegło się uchwalenie przez Bundestag w 1969 r. ustawy w sprawie dostosowania produkcji rolnej do wymagań rynku (ustawa o strukturze rynku)⁴⁵³. Akt prawny, o bardzo przejrzystej i czytelnej strukturze, wprowadził zespół unormowań w zakresie uznawania i pomocy finansowej z budżetu krajowego dla grupy producentów. Obok wsparcia pieniężnego i zwolnienia z ograniczeń antymonopolowych, tworzył przywileje decydujące o istotnej roli tych zrzeszeń w niemieckim porządku prawnym⁴⁵⁴. Jak wskazuje się w literaturze⁴⁵⁵, celem ogólnym ustawy była poprawa sytuacji producentów rolnych w Republice Federalnej Niemiec i pozycji konkurencyjnej rolnictwa niemieckiego, które pogorszyły się wraz z utworzeniem wspólnego rynku europejskiego, oraz restrukturyzacja przemysłu spożywczego i handlu detalicznego artykułami spożywczymi. W pierwszych dwóch latach obowiązywania przepisów ustawy powstało aż 490 grup producentów, z których 265 wystąpiło z wnioskiem o uznanie, a 131 uzyskało status grupy producentów⁴⁵⁶.

W ustawie o strukturze rynku zawarto, w odróżnieniu do regulacji wspólnotowej, definicję legalną pojęcia „grupa producentów”, którą jest „związek posiadaczy gospodarstw rolnych lub rybackich, których wspólnym celem jest dostosowanie produkcji i sprzedaży do wymagań rynku”. Zgodnie z § 1 ust. 2 tego aktu prawnego grupy producentów mogły zostać uznane dla produktów wymienionych w załączniku do ustawy, obejmującym główne produkty wytwarzane w gospodarstwach, m. in. zboża, rzepak, buraki cukrowe, ziemniaki, bydło,

⁴⁵¹ Informacja Komisji Europejskiej, https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/france_en?prefLang=pl (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁴⁵² Narodowy Plan Strategiczny dla WPR 2023–2027, <https://agriculture.gouv.fr/pac-2023-2027-le-plan-strategique-national> (dostęp: 01.01.2026 r.), s. 938.

⁴⁵³ Gesetz zur Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes (Marktstrukturgesetz) Vom 16. Mai 1969; BGBl I nr 39 z 1969 r., s. 423; dalej: ustawa o strukturze rynku.

⁴⁵⁴ I. Härtel, *Handbuch des Fachanwalts Agrarrecht*, Monachium 2012, s. 1738; G. Turner, U. Böttger, A. Wölflle, *Agrarrecht. Ein Grundriss*, Stuttgart 2006, s. 124–125.

⁴⁵⁵ G. Turner, U. Böttger, A. Wölflle, *op. cit.*, s. 125.

⁴⁵⁶ E.A. Krause, *Structural Changes in West German Agriculture*, Waszyngton 1972, s. 45; Uznanie uzyskało 68 grup w kategorii bydła i świń, 22 wina, 18 zbóż, 18 produktów rybnych, 4 drobiu i jaj oraz 1 w kategorii ziemniaków.

świnie, drób, owce, w tym tusze, półtusze i ćwierci, ryby, jaja, mleko, miód, owoce, warzywa, jak i wino czy moszcz, ale także przetwory w postaci serów i masła.

Kompetencje do uznania, czyli nadania statusu grupy producentów, posiadały właściwe organy krajowe poszczególnych landów (krajów związkowych) Republiki Federalnej Niemiec. Organy te, zgodnie z prawem danego kraju związkowego, mogły wycofać uznanie w przypadku ustania warunków uznania lub w przypadku, gdy grupa producentów naruszyła przepisy prawa.

Kluczowym obszarem unormowanym w ustawie o strukturze rynku były warunki uzyskania przez podmioty, na podstawie uznania, statusu grupy producentów. Akt prawny zobowiązywał zrzeszenie do posiadania osobowości prawnej. Dalej ustawa o strukturze rynku ustanawiała zespół obowiązków związanych ze statusem grupy producentów, którego głównym celem było utrzymanie dyscypliny wewnątrz zrzeszenia. Grupy umieścić musiały w swoich statutach postanowienia w sprawie ograniczenia działalności grupy producentów do określonego wyrobu lub grupy wyrobów powiązanych, co wyróżnia unormowanie niemieckie na tle wspólnotowego i polskiego. Akty założycielskie miały zawierać także zobowiązania członków do opłacania składek oraz przestrzegania określonych zasad produkcji i jakości, gwarantujących ofertę towarów zgodną z wymaganiami rynku, a także poddania się nadzorowi w zakresie przestrzegania zasad produkcji i jakości. Członkom nakazane było również oferowanie do sprzedaży wszystkich przeznaczonych do sprzedaży wyrobów, będących przedmiotem działalności danej grupy producentów. Korzystnym rozwiązaniem dla członków była możliwość podjęcia przez grupę uchwały, zgodnie z którą ww. nakaz przestawał wiązać w całości lub w części, w takim przypadku sprzedaż powinna odbywać się zgodnie ze wspólnymi zasadami sprzedaży. Zastrzeżenie nie dotyczyło tej części produktów, która została objęta umowami zawartymi przez producentów przed przystąpieniem do grupy, o ile grupa producentów rolnych została poinformowana o zakresie i czasie trwania tych umów przed przystąpieniem i zwolniła członków z tego obowiązku. Akt założycielski grupy miał także zawierać postanowienia dotyczące kary umownej w przypadku zawinionego naruszenia istotnych obowiązków członkowskich.

W celu zapewnienia odpowiedniej dyscypliny wewnątrz grupy niemiecki ustawodawca wyznaczył uznanym spółdzielniom i stowarzyszeniom⁴⁵⁷ obowiązek wprowadzenia do treści ich statutów odpowiednich postanowień dotyczących warunków uzyskania i utraty

⁴⁵⁷ Stowarzyszenia gospodarcze, powstałe na podstawie § 22 BGB (Bürgerliches Gesetzbuch) i spółdzielnie stanowiły dominujące formy prawne grup producentów rolnych w Niemczech. Zob. I. Härtel, *op. cit.*, 1738–1739.

członkostwa, przy czym członkostwo mogło być wypowiedziane najwcześniej na koniec trzeciego pełnego roku obrotowego, a okres wypowiedzenia miał wynosić przynajmniej jeden rok. Nadto grupy obowiązane były do uregulowania w aktach założycielskich treści dotyczących sposobu podejmowania uchwał, przy czym uchwały w sprawie zasad produkcji i jakości oraz w sprawie wspólnych zasad sprzedaży, o ile podejmowanie takich uchwał nie leżało zgodnie z postanowieniami statutu w kompetencji zarządu, miały być podejmowane przez walne zgromadzenie lub zgromadzenie członków, a ich podjęcie wymagało większości dwóch trzecich głosów. Natomiast grupy producentów działające w formie spółki kapitałowej, obowiązane były zagwarantować, iż wymienione obowiązki będą ciążyły na wspólnikach przynajmniej przez okres trzech pełnych lat obrotowych.

Kolejnym warunkiem uznania grupy producentów rolnych było zapewnienie przez nią minimalnej powierzchni upraw lub wielkości produkcji danego wyrobu lub grupy wyrobów powiązanych. Na podstawie delegacji ustawowej, zawartej w § 3 ust. 3 ustawy o strukturze rynku, Minister Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej za zgodą Rady Federalnej i w porozumieniu z Ministrem Gospodarki określał w drodze rozporządzenia listę produktów, które mogą tworzyć zbiór produktów powiązanych oraz minimalną powierzchnię upraw lub minimalną wielkość produkcji dla jednej grupy producentów.

Na przestrzeni lat 1969–2013 opublikowane zostały 22 rozporządzenia wykonawcze, obejmujące różne produkty rolne, w tym m.in. bydło i świnie⁴⁵⁸, ziemniaki⁴⁵⁹, rzepak⁴⁶⁰, mleko⁴⁶¹, czy zboża⁴⁶². Na uwagę zasługują minimalne wielkości rocznej produkcji rolnej grupy producentów, które ustalone zostały na stosunkowo wysokim poziomie, dla przykładu – 2 000 sztuk bydła rzeźnego, 20 000 sztuk świń, 7,5 mln litrów mleka, 1 000 ton rzepaku, 5 000 ton ziemniaków, 400 ton pszenicy jakościowej oraz po 300 ton żyta jakościowego i jęczmienia browarnego.

Akty wykonawcze do ustawy o strukturze rynku wskazywały, co jest niespotykanym rozwiązaniem w innych analizowanych regulacjach, datę rozpoczęcia rocznego okresu, w którym grupa zobowiązana była wyprodukować minimalną ilość produktów, dla których działała. W zależności od produktu lub grup produktów rolnych pierwszy rok rozpoczynał się w dniu złożenia wniosku o uznanie grupy producentów bydła, świń czy mleka, jednak w przypadku

⁴⁵⁸ Erste Durchführungsverordnung zum Marktstrukturgesetz: Schlachtvieh und Ferkel, BGBl I nr 77 z 1969 r., s. 1186.

⁴⁵⁹ Siebente Durchführungsverordnung zum Marktstrukturgesetz: Kartoffeln, BGBl I nr 70 z 1970 r., s. 1112.

⁴⁶⁰ Vierzehnte Durchführungsverordnung zum Marktstrukturgesetz: Qualitätsraps, BGBl I nr 80 z 1974 r., s. 1566.

⁴⁶¹ Zweite Durchführungsverordnung zum Marktstrukturgesetz: Milch, BGBl I nr 77 z 1969 r., s. 1187.

⁴⁶² Sechste Durchführungsverordnung zum Marktstrukturgesetz: Qualitätsgetreide, BGBl I nr 32 z 1970 r., s. 351.

zbóż jarych był to 1 kwietnia a zbóż ozimych 1 października, następujący po dniu złożeniu wniosku o uznanie za grupę producentów. Jeszcze inaczej ustalone zostały te daty dla rzepaku jarego – 15 marca, rzepaku ozimego – 15 sierpnia i ziemniaków – 1 kwietnia, następujących po dniu złożeniu wniosku o uznanie grupy producentów. Regulacja ta, choć *prima facie* ograniczająca swobodę prowadzenia działalności, dobrze odpowiadała na potrzebę usunięcia problemów związanych z brakiem zsynchronizowania cyklu rozliczeniowego z terminami wegetacji i zbiorów.

Niemiecka regulacja wyznaczała ponadto grupom producentów obowiązek zrzeszania nie mniej niż siedmiu producentów, co było w stosunku do liczby członków przewidzianych Rozporządzeniem Komisji nr 2083/1980, ustanawiającym szczegółowe przepisy wykonawcze dotyczące ekonomicznej aktywności gospodarczej grup producentów i ich zrzeszeń⁴⁶³, liczbą stosunkowo niewielką.

Przepis § 7 ustawy o strukturze rynku wykluczał, do nowelizacji z 1975 r., członkostwo w grupie producentów owoców i warzyw osób, które przystąpiły do organizacji producentów rolnych zgodnie z Rozporządzeniem nr 159/66/EWG Rady z 25 października 1966 r.⁴⁶⁴ Przy czym ograniczenie dotyczyło wyłącznie tych samych produktów. Po zmianie ustawy⁴⁶⁵ grupy producentów i ich związki, do których miały zastosowanie przepisy o tworzeniu lub uznawaniu grup producentów lub organizacji producentów na podstawie aktów prawnych Rady lub Komisji Europejskiej, nie mogły być uznane na podstawie krajowej ustawy o strukturze rynku. Uznanie grupy producentów lub związków przyznane na mocy ustawy wygasało, jeżeli zrzeszenie zostałoby uznane na podstawie aktów prawa wspólnotowego.

Na mocy przepisów ustawy o strukturze rynku grupa producentów nabywała uprawnienie do uzyskania szczególnej pomocy finansowej mającej na celu ułatwienie tworzenia oraz wspieranie początkowej działalności podmiotu. Grupy producentów rolnych mogły w pierwszych pięciu latach po ich uznaniu otrzymać pomoc publiczną wynoszącą w pierwszym roku do 3%, w drugim roku do 2%, a w trzecim, czwartym i piątym roku do 1% dochodu z udokumentowanej, rocznej sprzedaży zarejestrowanej przed uznaniem. Kwota ta nie mogła przekroczyć w pierwszym roku 60%, w drugim roku 40%, a w trzecim, czwartym i piątym roku 20% odpowiednich kosztów administracyjnych, łącznie z kosztami doradztwa i kosztami kontroli

⁴⁶³ Dz.Urz. WE L 203 z 1980, s. 5–8; Na podstawie tego aktu do ubiegania się o pomoc ze środków wspólnotowych dopuszczono grupy złożone z co najmniej 50 (prosięta), 100 (bydło, zboża) czy 200 (mleko) członków.

⁴⁶⁴ Rozporządzenie nr 159/66/EWG Rady z 25 października 1966 r. dotyczące przepisów uzupełniających dotyczących wspólnej organizacji rynku w sektorze owoców i warzyw; Dz.Urz. WE L 192 z 27 października 1966 r., s. 3286.

⁴⁶⁵ Gesetz zur Änderung des Marktstrukturgesetzes Vom 20. August 1975, BGBl I nr 99 z 1975 r., s. 2245.

jakości⁴⁶⁶. Dodatkowo, warunkiem udzielenia wsparcia grupie producentów powstałej z przekształcenia istniejącego wcześniej zrzeszenia producentów było wykazanie daleko idącego dostosowania produkcji do wymagań rynku w odniesieniu do dotychczasowej działalności tego zrzeszenia.

Kolejnym uprawnieniem uznanej grupy producentów przewidzianym w regulacji niemieckiej była możliwość otrzymania pomocy publicznej na inwestycje. Przyznana ona mogła zostać w pierwszych pięciu latach⁴⁶⁷ od uznania grupy lub związku, o ile nie były one uprawnione do otrzymania tego rodzaju środków w ramach pomocy regionalnej. Inwestycje grup producentów rolnych, jak i ich związków, mogły obejmować ściśle określony cel w postaci realizacji ustalonych zasad produkcji i jakości, łącznie z wynikającym z wymagań rynku przygotowaniem, pakowaniem i magazynowaniem produktów. Kwota pomocy publicznej nie mogła być wyższa niż 25% kosztów inwestycji.

Zgodnie z § 5 ust. 3 ustawy o strukturze rynku oba rodzaje pomocy publicznej mogły zostać udzielone uznanym podmiotom na ten sam cel tylko jednokrotnie. Wsparcie finansowe przewidziane w regulacji podlegało zwrotowi wraz z odsetkami w przypadku cofnięcia podmiotowi uznania. W procesie ustalania kwoty, którą zrzeszenie winno zwrócić, właściwy organ kraju związkowego obowiązany był uwzględnić okres spełniania warunków uznania oraz, zgodnie z celami regulacji, efekty uzyskane przez podmiot dzięki udzielonej pomocy publicznej.

Trzecią częścią regulacji wprowadzonej przepisami ustawy o strukturze rynku był mechanizm udzielania pomocy publicznej na inwestycje przedsiębiorstwu wprowadzającemu do obrotu lub przetwarzającemu produkty rolne lub rybne, na podstawie umowy na dostawy z jedną lub kilkoma uznanymi grupami producentów rolnych. Zgodnie z tym unormowaniem uprawnienie majątkowe nabywał ów przedsiębiorca, natomiast grupa producentów wzmacniała dzięki tej regulacji swoją pozycję w łańcuchu dostaw. Wnioski o pomoc publiczną przedsiębiorcy mogli składać, do czego prawodawca zachęcał⁴⁶⁸, w okresie pięciu lat od zawarcia umów na dostawy, których minimalną treść przewidywał przepis § 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o strukturze rynku. Prawodawca dopuszczał także w tym zakresie zawarcie za zgodą grupy producentów takiej umowy bezpośrednio z członkami uznanego podmiotu.

⁴⁶⁶ Ustawa z 1969 r. przewidywała pomoc jedynie przez pierwsze trzy lata działalności grupy producentów i związku grup. Dopiero jej nowelizacja z 1975 r. (BGBl I nr 99 z 1975 r., s. 2245) rozszerzyła pomoc o rok czwarty i piąty.

⁴⁶⁷ Zmiana ustawy z 1975 r. wydłużała ten okres do lat siedmiu.

⁴⁶⁸ G. Turner, U. Böttger, A. Wölflle, *op. cit.*, s. 125.

Pozostałe warunki przyznania pomocy publicznej na inwestycje dla przedsiębiorców nabywających produkty od grup producentów obejmowały zapewnienie, iż celem inwestycji będzie poprawa jakości i zbytu wyrobów lub grupy wyrobów powiązanych, będących przedmiotem umów na dostawy, zapewnienie minimalnego czasu trwania umowy na dostawy, obowiązków zakupu minimalnej ilości określonych produktów lub grup produktów w oparciu o umowy na dostawy oraz zapewnienie czynnego udziału grupy producentów lub związku, do którego należy dana grupa producentów rolnych, w trakcie kontroli jakości produktów.

Dla ostatnich dwóch warunków Minister Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej, za zgodą Rady Federalnej, określał w drodze rozporządzenia wydawanego w porozumieniu z Ministrem Gospodarki, minimalne ilości produktów rolnych będących przedmiotem umowy na dostawę oraz minimalny czas trwania takiej umowy. Z aktów wykonawczych wydanych na podstawie delegacji ustawowej wynika, że umowy w przypadku większości produktów obowiązywać miały co najmniej trzy lata (pięć w przypadku mleka⁴⁶⁹). Natomiast objęte umowami dostaw minimalne ilości stanowiły zazwyczaj połowę minimalnego rocznego wolumenu produkcji grupy producentów (wyższy poziom obejmował mleko i jego przetwory⁴⁷⁰, natomiast niższy np. świnie⁴⁷¹). W przypadku rozwiązania umowy na dostawę z przyczyny leżącej po stronie przedsiębiorcy, upoważniony organ administracji kraju związkowego, w którym przedsiębiorca miał siedzibę, określał zakres udzielonej pomocy publicznej na inwestycje podlegający zwrotowi wraz z odsetkami. Kompetentny organ obowiązany był uwzględnić w szczególności długość obowiązywania tych umów oraz zgodne z celami regulacji efekty uzyskane przez podmiot dzięki udzielonej pomocy publicznej. Do przepisów tych, których zadaniem było wzmocnienie pozycji grupy producentów i jej członków w łańcuchu dostaw, nawiązują rozwiązania przyjęte w polskich uregulowaniach dotyczących pomocy ze środków unijnych na inwestycje przedsiębiorców wprowadzających do obrotu lub przetwarzających produkty rolne.

W literaturze⁴⁷² wskazuje się także na doniosłą rolę przywileju uznanej grupy producentów polegającego na wyłączeniu, na podstawie § 11 ustawy o strukturze rynku, stosowania do uchwał uznanej grupy producentów rolnych, o ile uchwały te dotyczyły produktów rolnych, będących przedmiotem działalności grupy, regulacji w zakresie zwalczania ograniczeń w

⁴⁶⁹ BGBl I nr 77 z 1969 r., s. 1187.

⁴⁷⁰ BGBl I nr 77 z 1969 r., s. 1187.

⁴⁷¹ BGBl I nr 77 z 1969 r., s. 1186.

⁴⁷² C. Grimm, *op. cit.*, s. 296; I. Härtel, *op. cit.*, s. 1718 i 1738.

konkurencji⁴⁷³. Uznane zrzeszenia mogły doradzać swoim członkom w kwestii sugerowanego poziomu cen za produkty rolne. Choć, jak podnosi się w piśmiennictwie⁴⁷⁴, niedopuszczalne było ustalanie czy egzekwowanie za pośrednictwem grup producentów cen minimalnych. Dodatkowo obligował uznany podmiot zakaz podejmowania działań zaburzających konkurencję na rynku.

Ustawa o strukturze rynku wprowadziła do niemieckiego porządku prawnego instytucję związku grup producentów rolnych⁴⁷⁵, jednak w wyniku nabycia członkostwa w związku grup zakres uprawnień uznanej grupy producentów nie poszerzał się znacząco, nie nabywała ona żadnych dodatkowych, specyficznych praw podmiotowych. Zadania wyznaczone związkom przez ustawodawcę niemieckiego zostały ujęte odmiennie w stosunku do przepisów wspólnotowych – jako wspieranie jednolitych zasad produkcji i jakości oraz wywieranie wpływu na dostosowanie produkcji do wymagań rynku poprzez edukację i doradztwo na rzecz grup producentów rolnych. Związki w prawie niemieckim mogły także koordynować wprowadzanie na rynek wyrobów będących przedmiotem działalności grup producentów rolnych. Były ponadto zobligowane do realizowania działań z zakresu edukacji i doradztwa na rzecz zrzeszonych grup producentów rolnych i ich członków, ustanawiania, w porozumieniu z należącymi do związku grupami producentów rolnych, zasad produkcji i jakości, obowiązujących członków tych grup. Ustawodawca umożliwiał im, w porozumieniu z poszczególnymi grupami producentów rolnych, przejmowanie od nich magazynowania oraz, zgodnie z wymaganiami rynku, przygotowania i pakowania tych wyrobów.

Warunkiem uzyskania urzędowego uznania było spełnienie wyznaczonych ustawą kryteriów, członkami związku mogły zostać uznane grupy producentów rolnych wytwarzające ten sam produkt lub tę samą grupę produktów powiązanych, przy czym grupa producentów mogła przynależeć tylko do jednego związku. Kompetencje do uznania i cofnięcia uznania ustawodawca przyznał organom właściwym zgodnie z prawem danego kraju związkowego. Statut podmiotu zrzeszającego grupy i działającego w formie spółdzielni lub posiadającego zdolność do czynności prawnych stowarzyszenia⁴⁷⁶ winien był określać warunki uzyskania i utraty członkostwa w związku, przy czym członkostwo mogło być wypowiedziane najwcześniej na

⁴⁷³ Ustawa o ograniczeniu konkurencji (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27 Juli 1957, BGBl I nr 41 z 1957 r., dalej: GWB) przyznaje grupom producentów specjalny status (§ 28 GWB), zob. G. Turner, U. Böttger, A. Wölfl, *op. cit.*, s. 125.

⁴⁷⁴ np. I. Härtel, *op. cit.*, s. 1738.

⁴⁷⁵ Niem. pojęcie „das Vereinigen” tłumaczy się zwykle raczej jako „zrzeszenie” albo „stowarzyszenie”, rzadziej jako „związek”. Jednakże pojęcie „związek” koresponduje z polską nazwą „związek grup producentów rolnych”.

⁴⁷⁶ Chodzi o „stowarzyszenie gospodarcze”, o którym mowa w § 22 BGB (Bürgerliches Gesetzbuch). Zob. C. Grimm, *Agrarrecht*, Monachium 2004, s. 294.

koniec trzeciego pełnego roku obrotowego, a okres wypowiedzenia musiał wynosić przynajmniej jeden rok.

Regulacja w zakresie uznawania grup producentów i ich związków, jak i pomocy finansowej i pozostałych unormowań obejmujących te podmioty usunięta została z niemieckiego systemu prawnego w 2013 r. zmianą ustawy o strukturze rynku⁴⁷⁷. Znowelizowany akt prawny przewiduje w § 1 ust. 1 pkt 1 urzędowe uznawanie jedynie dla „organizacji producentów” (niem. *die Erzeugerorganisation*) oraz zrzeszeń tych organizacji, a ponadto stowarzyszeń branżowych (niem. *der Branchenverband*), w zakresie, w jakim ich działalność dotyczy produktów rolnych. Zmieniona ustawa nie zawiera już regulacji dotyczącej pomocy finansowej dla zrzeszeń, utrzymując jednak zwolnienia z ograniczeń antymonopolowych. W literaturze wskazuje się, że liczne grupy producentów oraz ich związki uzyskały uznanie jako organizacje producentów na podstawie znowelizowanej ustawy o strukturze rynku⁴⁷⁸.

Dostępne w okresie budżetowym Unii Europejskiej na lata 2014–2022 instrumenty strukturalnego rozwoju obszarów wiejskich, o których mowa w Rozporządzeniu nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, wdrażane były na terenie Niemiec w sposób zdecentralizowany, poprzez 13 krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich⁴⁷⁹. W żadnym z tych aktów regionalna administracja nie zdecydowała się na uruchomienie wsparcia finansowego w celu ułatwiania tworzenia grup i organizacji producentów. W kolejnej unijnej perspektywie finansowej na lata 2023–2027 prawodawca niemiecki⁴⁸⁰ ponownie zrezygnował z możliwości udzielania pomocy unijnej zachęcającej rolników do zakładania grup⁴⁸¹.

4. Podstawowe aspekty statusu prawnego grup producentów we Włoszech

Na okres intensywnych prac nad wspólnotową regulacją w sprawie grup producentów przypada przedłożenie w 1976 r., z inicjatywy włoskich deputowanych, pierwszego projektu krajowych zasad dotyczących tworzenia stowarzyszeń producentów⁴⁸². Autorzy potrzebę

⁴⁷⁷ Gesetz zur Änderung agrarmarktrechtlicher Bestimmungen vom 20. April 2013, BGBl I nr 19 z 2013 r., s. 917.

⁴⁷⁸ J. Martinez, *Das Recht der Kooperation der landwirtschaftlichen Erzeuger in Deutschland*, w: A. Suchoń (red.), *The legal and economic aspects of associations of agricultural producers in selected countries of the world*, Poznań 2022, s. 114.

⁴⁷⁹ Informacja Komisji Europejskiej, https://ec.europa.eu/enrd/country/germany_pl.html (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁴⁸⁰ Informacja Komisji Europejskiej, https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/germany_en?prefLang=pl (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁴⁸¹ Plan strategiczny dla Republiki Federalnej Niemiec, <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrar-politik-und-foerderung/gap/gap-strategieplan.html> (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁴⁸² Treść projektu założeń do ustawy dostępna na stronie internetowej archiwum Parlamentu włoskiego: http://legislature.camera.it/_dati/leg07/lavori/stampati/pdf/06780001.pdf

sformułowania ram prawnych dla nowego sposobu integracji poziomej rolników uzasadniali niedostatkami dotychczasowej wspólnotowej polityki regulacji cen produktów rolnych oraz koniecznością rozwoju instrumentów polityki strukturalnej i modernizacyjnej, która miała być odpowiedzią na wysoki poziom rozdrobnienia agrarnego włoskiego rolnictwa. Unormowanie miało uwzględniać konieczność poprawy planowania produkcji zorientowanej na rynek oraz znacząco wzmocnić pozycję negocyjacyjną producentów rolnych poprzez wprowadzenie specjalnych mechanizmów wpływających na umowy kontraktacyjne⁴⁸³.

Wyjątkowy charakter sytuacji producentów rolnych we Włoszech podkreślali autorzy raportu Komisji Rolnictwa Parlamentu Europejskiego z 1977 r., zwanego Raportem Vitalego⁴⁸⁴. W części zatytułowanej „Cechy szczególne sytuacji we Włoszech”⁴⁸⁵ podnosili, iż właśnie w tym kraju członkowskim zachodziła szczególna potrzeba nowych rozwiązań prawnych zachęcających do tworzenia grup producentów⁴⁸⁶. Podkreślali przy tym wysoki stopień rozdrobnienia agrarnego, będącego jedną z głównych przyczyn rozproszonej podaży produktów rolnych, co uniemożliwiało jej ustandaryzowanie. W raporcie przytoczono także dane statystyczne, według których we Włoszech było wówczas dziewięć razy więcej gospodarstw rolnych niż w Wielkiej Brytanii, prawie dwa razy więcej niż we Francji i w Republice Federalnej Niemiec. Jednocześnie średnia wielkość włoskich gospodarstw rolnych była dziesięciokrotnie niższa niż w Wielkiej Brytanii, około czterokrotnie niższa niż we Francji i o połowę niższa niż w Niemczech i Belgii. Wreszcie odsetek gospodarstw poniżej 20 hektarów, który wynosił ok. 44% w Wielkiej Brytanii, 60% we Francji i 75% w Niemczech, stanowił 93% wszystkich gospodarstw we Włoszech. Sytuacji tej towarzyszył niewielki postęp w procesach integracji poziomej i pionowej.

Autorzy raportu podkreślali, iż stowarzyszanie się producentów rolnych, poza sektorem mleka oraz owoców i warzyw, praktycznie nie funkcjonowało. Zwracano także uwagę na niezwykle rzadkie zawieranie długoterminowych umów pomiędzy producentami rolnymi a wytwórcami pasz, hurtownikami i zakładami przetwórczymi, które rozpowszechniły się w pozostałych krajach Wspólnoty w sektorach wieprzowiny, wołowiny, cielęciny i drobiu, a co stanowić mogło istotny wkład w rozwój produkcji zwierzęcej. W pewnych sektorach – np. buraki cukrowe, tytoń, czy niektóre owoce i warzywa (m.in. pomidory i brzoskwinie) – funkcjonowały na rynku włoskim umowy kontraktacyjne, jednak zdaniem autorów raportu były to

⁴⁸³ *Ibidem*.

⁴⁸⁴ Raport Vitalego. Zob. przypis 157.

⁴⁸⁵ *Ibidem*, s. 12.

⁴⁸⁶ *Ibidem*, s. 12.

„zwykle” umowy o dostawę, przedłużane corocznie, na podstawie których przetwórca ograniczał się zwykle do udzielania producentom jedynie pomocy technicznej. W efekcie rynek we Włoszech został zdominowany przez siły popytu ze względu na ogromną różnicę w sile przetargowej między przetwórcami a producentami rolnymi⁴⁸⁷. Diagnoza zawarta w raporcie wskazywała na szczególne znaczenie położenia rolnictwa włoskiego: „sytuacja w kraju, w którym znajduje się ponad 40% wszystkich gospodarstw rolnych Wspólnoty, może stanowić przeszkodę w rozwoju całej wspólnej polityki rolnej”⁴⁸⁸. Podkreślono także, iż stan zorganizowania się producentów rolnych we Włoszech był zróżnicowany⁴⁸⁹, na północy kraju tradycja spółdzielczości istnieje od przełomu XIX i XX wieku, podczas gdy na południu bardzo niewiele produktów było sprzedawanych poprzez zrzeszenia rolnicze⁴⁹⁰.

Ostatecznie włoska ustawa nr 674 Przepisy dotyczące zrzeszeń producentów rolnych uchwalona została 20 października 1978 r.⁴⁹¹ Jej bezpośrednim celem, wyrażonym w art. 1, była implementacja przepisów Rozporządzenia Rady nr 1360/1978 w sprawie grup producentów i ich związków oraz zachęcanie producentów do udziału w tworzeniu krajowych i regionalnych programów dla rolnictwa. Członkiem grupy producentów mogli zostać jedynie producenci rolni i zrzeszające tych producentów organizacje, których gospodarstwa znajdują się na terytorium Włoch. Grupy obowiązane były natomiast spełnić warunki uznania określone w Rozporządzeniu Rady nr 1360/1978 oraz dodatkowe, ustanowione przez organy władz regionów.

Poczynić wypada na wstępie generalną uwagę leksykalną, mianowicie włoski ustawodawca posługuje się w ustawie nr 674 nazwą „*associazione dei produttori agricoli*”, którą tłumaczyć należy jako „zrzeszenie producentów rolnych”, ale która odpowiada pojęciu prawnemu „grupa producentów rolnych”. To samo wyrażenie zostało użyte we włoskiej wersji językowej Rozporządzenia nr 1360/1978 w sprawie grup producentów i ich związków⁴⁹². W celu odróżnienia organizacji producentów włoski ustawodawca używa dla nich pojęcia „*organizzazioni di produttori*”⁴⁹³. Zasadnym z uwagi na zachowanie spójności językowej będzie posługiwanie

⁴⁸⁷ *Ibidem*, s. 13.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, s. 14.

⁴⁸⁹ Zapis debaty w Parlamencie Europejskim na posiedzeniu 19 stycznia 1978 r., s. 201. Dostępny na zamówienie w Archiwach Parlamentu Europejskiego.

⁴⁹⁰ *Ibidem*, s. 201.

⁴⁹¹ „*Gazzetta Ufficiale*” nr 311 z 7 listopada 1978 r., s. 8011–8014; dalej: ustawa nr 674.

⁴⁹² Włoska nazwa rozporządzenia wspólnotowego to: *Regolamento (CEE) n. 1360/78 del Consiglio, del 19 giugno 1978, concernente le associazioni di produttori e le relative unioni*.

⁴⁹³ Zob. np. Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228. Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57. (Dekret ustawodawczy nr 228 z 18 maja 2001 r. orientacja i modernizacja sektora rolnego, wydany na podstawie art. 7 ustawy nr 57 z 5 marca 2001 r.), „*Gazzetta Ufficiale*” nr 137 z 15.06.2001 r., s. 18.

się pojęciem „grupa producentów”, które odpowiada nazwie użytej w innych językach urzędowych Wspólnoty Europejskiej.

Analizując podstawowe aspekty pozycji prawnej grupy producentów w reżimie włoskim, wskazać trzeba, że grupa producentów nie stanowiła nowej formy prawnej⁴⁹⁴. Natomiast w myśl art. 7 ustawy nr 674 podmioty uzyskiwały osobowość prawną wraz z ich urzędowym uznaniem. Zrzeszeniom rolników, w tym i spółdzielniom, istniejącym w chwili wejścia w życie przepisów tego aktu prawnego, i zamierzającym skorzystać z pomocy finansowej przewidzianej w Rozporządzeniu nr 1360/1978, prawodawca wyznaczył termin osiemnastu miesięcy na wypełnienie warunków przyznania pomocy określonych w akcie i prawie wspólnotowym.

Ustawodawca włoski zobowiązywał grupy do spełnienia dodatkowych, poza przewidzianymi w Rozporządzeniu nr 1360/1978, warunków uznania, na podstawie którego uzyskiwały one specyficzną pozycję prawną. W związku z tym ich statuty miały zawierać m.in. zakaz przynależności członków do innej grupy tego samego sektora produkcji na tym samym terytorium, w tym spółdzielni lub innych form stowarzyszeń. Wzmocnieniu ochrony pozycji członków w grupie służyć miały dodatkowe postanowienia aktu założycielskiego, np. zasada zaczerpnięta za spółdzielczości „jeden członek = jeden głos”⁴⁹⁵. W przypadku grup zrzeszających ponad 300 producentów walne zgromadzenie składać miało się z delegatów wybranych przez zgromadzenia częściowe, zwoływanych w miarę możliwości w miejscowościach, w których zamieszkuje nie mniej niż 50 członków. W tych przypadkach grupy wybierać miały delegatów, którymi mogli być wyłącznie członkowie grupy, w proporcji ustalonej dla poszczególnych członków przez statut grupy. Zrzeszenia te obowiązały zapewnić mniejszościom reprezentację w organach zarządzających i wykonawczych grup.

Ze statusem prawnym grupy producentów ustawodawca włoski wiązał szereg obowiązków, wśród których wymienić trzeba uchwalanie regulaminów swojego funkcjonowania oraz planów produkcji i marketingu. Ponadto zrzeszenia zawierać miały umowy sprzedaży, kontraktacji, przechowywania produktów w imieniu swoich członków. Prawodawca nakazywał im także sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem przez członków obowiązków statutowych oraz nakładania sankcji w przypadku ich niedotrzymania, z wykluczeniem członka, w przypadku powtarzających się i poważnych naruszeń, włącznie. Grupa miała także gromadzić oraz rozpowszechniać dane i informacje w celu poprawy oferty produktowej we współpracy z

⁴⁹⁴ Casadei, *op. cit.*, s. 539–541.

⁴⁹⁵ P. Verrucoli, *L'associazionismo dei produttori agricoli: brevi osservazioni sul disegno di legge*, *Rivista di diritto agrario* 1978, nr 1, s. 503.

właściwymi służbami krajowymi i regionalnymi, z wykorzystaniem publicznych i prywatnych ośrodków badań rynku.

Właściwe organy władz regionów w przyjmowanych ustawach mogły uchwalać dodatkowe warunki uznania grupy producentów. Obejmowały one np. zobowiązanie do zapewnienia, by co najmniej połowa (region Emilia-Romania)⁴⁹⁶, albo 60%⁴⁹⁷ (region Umbria), a nawet wszyscy (region Sycylia)⁴⁹⁸ członkowie prowadzili gospodarstwa na terenie danego regionu.

Ponadto władze regionów mogły także wyznaczać grupom minimalną ilość rocznej produkcji w danej kategorii oraz minimalną liczbę członków podmiotu ubiegającego się o uznanie. W większości przypadków ograniczano się do wskazania wprost kryteriów zawartych we wspólnotowym Rozporządzeniu nr 2083/1980, które dla Włoch wynosiły np. dla bydła produkcję na poziomie co najmniej 3 000 szt. a liczbę członków grup w ilości 200, dla świń 25 000 szt. i co najmniej 200 członków, dla mleka krowiego 15 000 ton i 200 członków, a dla zbóż 15 000 ton i 300 członków. W odosobnionych przypadkach, jak np. w Wenecji Euganejskiej, wskaźniki te zostały ustanowione na wyższym poziomie⁴⁹⁹, dla przykładu w kategorii „bydło” wynosiły one 3 000 szt. dla bawołów i 48 000 szt. dla pozostałego bydła, w kategorii „świnie” 33 000 szt. a w kategorii „mleko krowie” 57 000 ton.

Władze regionów, w myśl art. 4 ustawy nr 674, określały procedury uznawania grupy producentów i ustanowienia rejestru regionalnego. Do rejestru tego wpisywano uznane podmioty oraz informacje dotyczące zdarzeń wynikających z wykonywania uprawnień nadzorczych i kontrolnych przyznanych władzom regionów, w tym cofnięcia uznania, gdy grupa dopuściła się powtarzających się, poważnych naruszeń przepisów wspólnotowych lub krajowych.

⁴⁹⁶ Legge Regionale 04 settembre 1981, n. 28 Attuazione della legge 20 ottobre 1978, n. 674 sito esterno „Norme sull'associazionismo dei produttori agricoli” e del regolamento del consiglio delle comunita' europee del 19 giugno 1978, n. 1360, concernente le associazioni di produttori e le relative unioni (Ustawa regionalna nr 28 z 4 września 1981 r., wykonanie ustawy nr 674 z 20 października 1978 r. Regulamin grup producentów rolnych oraz Rozporządzenia Rady Wspólnot Europejskich nr 1360 z 19 czerwca 1978 r. dotyczących grup producentów i ich związków), „Bollettino Ufficiale Regionale” nr 105 z 5 września 1981 r., dalej: ustawa regionalna dla Emilii-Romani.

⁴⁹⁷ Legge Regionale 1 luglio 1981, n. 42. Norme sull'associazionismo dei produttori. Applicazione legge 20 ottobre 1978, n. 674. (Ustawa regionalna nr 42 z 1 lipca 1981 r. Przepisy dotyczące grup producentów. Wykonanie ustawy nr 674 z 20 października 1978 r.), „Bollettino Ufficiale” nr 38 z 8 lipca 1981 r., dalej: ustawa regionalna dla Umbrii.

⁴⁹⁸ Legge Regionale 6 maggio 1981, n. 81. Norme per l'attuazione nel territorio della Regione siciliana della L. 20 ottobre 1978, n. 674, recante „Norme sull'associazionismo dei produttori agricoli”, e del regolamento del Consiglio della Comunità Europea del 19 giugno 1978, n. 1360, concernente le associazioni dei produttori agricoli e le relative unioni (Ustawa regionalna z 6 maja 1981, nr 81, Zasady wykonania na terytorium Regionu Sycylijskiego ustawy nr 674 z 20 października 1978 r. zawierającej „Regulamin w sprawie grup producentów rolnych” oraz rozporządzenia Rady Wspólnoty Europejskiej nr 1360 z 19 czerwca 1978 r., dotyczącego grup producentów rolnych i ich związków), „Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana” nr 23 z 9 maja 1981 r., ustawa regionalna dla Sycylii.

⁴⁹⁹ Załącznik A do Legge Regionale 10 settembre 1981, n. 57. Associazionismo dei produttori agricoli (ustawy regionalnej nr 57 z 10 września 1981 r. Zrzeszanie producentów rolnych), „Bollettino Ufficiale” nr 41 z 14 września 1981 r., dalej: ustawa regionalna dla Wenecji Euganejskiej.

Ustawy regionalne przewidywały zwykle w tym zakresie wystosowanie uprzedniego ostrzeżenia do podmiotu, który przestał spełniać warunki uznania⁵⁰⁰.

Ważnym elementem pozycji prawnej grupy producentów, właściwej dla wszystkich badanych regulacji, była kontrola administracyjna realizowana przez władze regionu, prowadzona m.in. na podstawie dokumentacji zawierającej rejestr członków, ewidencję posiedzeń i uchwał organów uznanych osób prawnych, czy księgi handlowe a także budżetu i bilansu. Na podmioty wpisane do rejestru nałożono także obowiązek prowadzenia odpowiedniej dokumentacji księgowej uwzględniającej m.in. ilości produktów wprowadzonych do obrotu, rejestr członków czy ewidencję posiedzeń i uchwał organów uznanych osób prawnych.

Ze statusem prawnym grupy producentów we Włoszech związany był oczywiście zespół uprawnień finansowych. W myśl art. 8 ustawy nr 674 uznane grupy producentów i ich związki mogły finansować prowadzenie działalności ze składek członków w zakresie przewidzianym w statutach podmiotów oraz budżetu wspólnotowego, krajowego i konkursów. Przyznanie, wypłatę, w tym zaliczki, i zwrot pomocy ze środków wspólnotowych, ustanowionej w Rozporządzeniu nr 1360/1978, regulowały przepisy regionalnych aktów prawa.

Ustawa nr 674 przewidywała ponadto przywilej w postaci zwolnienia od podatków składek członkowskich płaconych przez członków grup producentów oraz korzystanie z podobnych zwolnień w zakresie podatków, w tym pośrednich, co włoskie zrzeszenia spółdzielni. Także przepisy dotyczące kredytów i poręczeń przewidziane w obowiązujących spółdzielnie i ich zrzeszenia ustawach zostały rozciągnięte, na podstawie art. 9 ustawy nr 674, na uznane grupy producentów. Zwolnienie z podatków objęło ponadto także specjalną pomoc w wysokości do 90%⁵⁰¹ uznanych za kwalifikowalne wydatków na realizację programów rozwoju i badań, upowszechniania wiedzy, kontroli jakości oraz modernizacji produkcji rolnej.

Regulacja włoska dopuszczała, by uchwały organów grup producentów mogły, na mocy zarządzenia prezydenta regionu lub Ministra Rolnictwa i Leśnictwa, zgodnie z ich kompetencjami, obowiązywać także producentów niezrzeszonych z terytoriów, na których grupy działały. To niezwykle szerokie uprawnienie dotyczyć miało przypadków poważnych potrzeb, zgłoszonych przez właściwe władze regionalne lub krajowe, na ściśle określony czas, który ustalony miał być w dekrete. W każdym przypadku uchwały miały zapadać bezwzględną większością głosów i uzyskać pozytywną opinię komisji regionalnych lub krajowych, złożonych z przedstawicieli uznanych grup i ich związków. Regulacja od początku budziła w

⁵⁰⁰ art. 5 ustawy regionalnej dla Umbrii, art. 3 ustawy regionalnej dla Wenecji Euganejskiej, art. 5 ustawy regionalnej dla Sycylii, art. 3 ustawy regionalnej dla Emilii-Romani.

⁵⁰¹ Wysokość pomocy była zróżnicowana regionalnie – od 50% w Umbrii do 90% na Sycylii.

doktrynie włoskiej, z uwagi na skuteczność *erga omnes* czynności podejmowanych przez osoby prywatne, uzasadnioną krytykę⁵⁰².

Badania charakteru prawnego grupy producentów w zestawieniu z innymi instytucjami prawa włoskiego przeprowadzone przez E. Casadei wykazały jej wyraźne związki z konsorcjum w rozumieniu art. 2602 kodeksu cywilnego⁵⁰³. Podzielił on prezentowany w literaturze pogląd, w którym grupę producentów rolnych uznano za dobrowolne konsorcjum między przedsiębiorcami rolnymi, prowadzącymi tę samą lub powiązaną działalność gospodarczą, mających na celu koordynację produkcji i handlu. Jak podkreślano w doktrynie⁵⁰⁴ w przypadku grup producentów celem konsorcjum, które nabywało osobowość prawną i działało jako przedsiębiorca,⁵⁰⁵ nie było tyle uregulowanie konkurencji pomiędzy rolnikami, co ustalenie zasad współpracy między nimi oraz ochronę ich interesów ekonomicznych w łańcuchu dostaw.

Ustawa nr 674 przewidywała ponadto powoływanie regionalnych związków grup producentów utworzonych dla jednorodnych sektorów produkcyjnych, krajowych związków grup producentów, komitetów regionalnych oraz ogólnokrajowych komisji branżowych. Zaprojektowana, wielostopniowa, struktura oceniana była negatywnie, jako nazbyt rozbudowana i biurokratyczna w swoim charakterze, bez wystarczająco jasnego podziału ról i kompetencji⁵⁰⁶.

Uzyskiwanie statusu regionalnych związków grup producentów oparte było także na procedurze uznania. Natomiast podstawą utraty tej specyficznej pozycji prawnej była postępowanie w sprawie cofnięcia uznania, gdy związek dopuścił się poważnych i powtarzających się naruszeń prawa wspólnotowego lub krajowego. Podobnie sformułowania została regulacja prawna dotycząca krajowych związków grup producentów, z tą różnicą, iż uznanie takiego związku następowało na mocy zarządzenia Ministra Rolnictwa i Leśnictwa, po zasięgnięciu opinii komisji międzyregionalnej, na wniosek grup, które reprezentowały producentów wytwarzających co najmniej 5% krajowej. Organ ten sprawował nadzór i kontrolę nad uznanymi krajowymi związkami grup, przysługiwało mu w tym zakresie uprawnienie do wydania dekretu o cofnięciu uznania związkowi, po uprzednim ostrzeżeniu i wysłuchaniu komitetu krajowego, w przypadku gdy związek popełnił powtarzające się i poważne naruszenia przepisów wspólnotowych lub krajowych. Ustawodawca nadał ponadto uznanym krajowym związkom grup

⁵⁰² E. Casadei, *op. cit.*, s. 548–550.

⁵⁰³ *Ibidem*, s. 554–555.

⁵⁰⁴ L. Ballantini, *Le associazioni di produttori agricoli*, „Rivista di diritto agrario” 1980, nr 1, s. 406; A. Carrozza, *Le varie forme di agricoltura di gruppo nel diritto italiano (Profili sistematici), relazione alla Tavola rotonda italo-polacca*, „Rivista di diritto agrario” 1980, nr 1, s. 523.

⁵⁰⁵ D. Calcaterra, *Agricoltura di gruppo e consorzi di coordinamento della produzione e degli scambi*, *Giurisprudenza agraria italiana* 1978, s. 609.

⁵⁰⁶ E. Casadei, *op. cit.*, s. 552.

producentów uprawnienie do występowania do Międzyresortowego Komitetu ds. Polityki Rolnej i Żywnościowej z propozycjami kierunków i koordynacji kształtowania programów narodowych w rolnictwie w trybie przewidzianym w odpowiednich ustawach.

Związki grup uzyskały na mocy przepisów ustawy instytucjonalne wsparcie i koordynowanie swojej działalności w postaci powoływanych przez władze regionów komitetów regionalnych, złożonych z powołanych na trzyletnie kadencje przedstawicieli uznanych związków grup producentów o składzie uzupełnionym przez reprezentantów organizacji ogólnokrajowych, wyznaczonych przez swoje organy terenowe. Natomiast w odniesieniu do uznanych krajowych związków grup producentów podobną rolę pełniły powoływane przez Ministra Rolnictwa i Leśnictwa ogólnokrajowe komisje branżowe, w skład których wchodził przedstawiciel rolniczych organizacji zawodowych, stowarzyszeń lub krajowych organów reprezentujących, wspierających i chroniących ruch spółdzielczy oraz reprezentanci uznanych związków grup producentów.

Przepisy ustawy nr 674 obowiązują do dzisiaj, jednak z uwagi na zmianę polityki państwa przestały mieć znaczenie praktyczne. Przyczyniły się do tego dwa prezydenckie dekrety – nr 228 z 18 maja 2001 r. orientacja i modernizacja sektora rolnego⁵⁰⁷ oraz nr 102 z 27 maja 2005 r. regulamin rynków rolno-spożywczych⁵⁰⁸. Pierwszy z nich, o doniosłym znaczeniu⁵⁰⁹ dla włoskiego prawodawstwa dotyczącego rolnictwa, wprowadził m.in. ramowe przepisy dotyczące organizacji producentów i organizacji międzybranżowych. Natomiast przepis art. 4 ust. 4 dekretu nr 102 zobowiązywał, pod rygorem cofnięcia uznania, wszystkie grupy producentów uznane na podstawie ustawy nr 674 do przekształcenia się, najpóźniej do 31 grudnia 2005 r., w jedną z form korporacyjnych, przewidzianych w art. 3 ust. 1 dekretu⁵¹⁰. Zmiana prawa przyczyniła się do mniejszego niż w innych krajach europejskich zainteresowania producentów dalszym organizowaniem się w grupy⁵¹¹.

⁵⁰⁷ Zob. przypis 406.

⁵⁰⁸ Decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 102 Regolazioni dei mercati agroalimentari, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera e), della legge 7 marzo 2003, n. 38 (Dekret ustawodawczy z 27 maja 2005, Regulacja rynków rolno-spożywczych zgodnie z art. 1 ust. 2 lit. e) ustawy nr 38 z 7 marca 2003 r.), „Gazzetta Ufficiale” nr 137 z 15.06.2005 r., s. 11–18.

⁵⁰⁹ I. Canfora, *The Italian Legislation on Producer Organisations in Agriculture Towards the Evolution of the European Framework*, w: A. Suchoń (red.), *The Legal and Economic Aspects of Associations of Agricultural Producers in Selected Countries of the World*, Poznań 2022, s. 126.

⁵¹⁰ Chodziło o spółkę akcyjną, której przedmiotem działalności jest obrót produktami rolnymi i której akcjonariuszami są wyłącznie producenci rolni lub spółki utworzone przez tych producentów lub przez spółdzielnie rolnicze i ich konsorcja, albo spółdzielnię rolniczą i związki tych spółdzielni, albo wreszcie spółkę o charakterze konsorcjum, o której mowa w art. 2615 włoskiego kodeksu cywilnego, utworzoną przez producentów rolnych.

⁵¹¹ M. Gioia, *I contratti della filiera agroalimentare nei mercati locali e internazionali*, Rozprawa doktorska, Campobasso 2020, s. 67.

Przepisy prezydenckiego dekretu z 2001 r. wyróżniały się na tle ówczesnej regulacji unijnej⁵¹², z której usunięto unormowanie w sprawie grup producentów rolnych⁵¹³, ograniczając zakres legislacji jedynie do owoców i warzyw. Rozporządzeniem nr 2200/1996 przypisano organizacjom producentów w tym sektorze kluczową rolę dla funkcjonowania łańcucha dostaw, poprzez jeszcze wyższą koncentrację podaży, wymagającą sprzedaży całej produkcji swoich członków poprzez zrzeszenie. Wzorowany na tych rozwiązaniach system włoski przenosił je na pozostałe sektory produkcji rolnej⁵¹⁴. W literaturze podkreśla się, iż organizacje producentów stanowiły, i nadal mają, kolejny etap rozwoju form zrzeszania się producentów rolnych, zorientowany w większym stopniu na bezpośrednie oddziaływanie na rynek, poprzez lepsze planowanie i dostosowania produkcji do popytu, ale także wyższą koncentrację oferty i bezpośredni marketing tej produkcji, aż do możliwości tworzenia oddziałów i biur handlowych dla ułatwiania dostępu do nowych rynków⁵¹⁵. Ponadto zwraca się uwagę na nieznaną regulacji w sprawie grup producentów oczekiwanie udziału organizacji producentów w zarządzaniu kryzysami rynkowymi poprzez uprawnienia do wstrzymania handlu, wycofywania produktów z rynku, interwencje w przypadkach poważnej nadprodukcji i wynikającej z tego destabilizacji rynku, czy zagospodarowywania nadwyżek produkcyjnych w celu przywrócenia równowagi na rynku⁵¹⁶.

Instrumenty strukturalnego rozwoju obszarów wiejskich, o których mowa w Rozporządzeniu nr 1305/2013, wdrażane były na terenie Włoch w sposób zdecentralizowany poprzez 21 regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich⁵¹⁷, przy czym kluczowe rozstrzygnięcia zawarte zostały w programie krajowym⁵¹⁸. W dokumencie tym nie zdecydowano się na uruchomienie wsparcia finansowego w celu ułatwiania tworzenia grup i organizacji producentów, przewidzianego w art. 27 Rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich. W perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2023–2027 prawodawca włoski⁵¹⁹ postanowił umożliwić organizacjom producentów i ich związkom oraz organizacjom międzybranżowym, z wyłączeniem grup producentów, uzyskanie pomocy na rozpoczęcie

⁵¹² I. Canfora, *op. cit.*, s. 126, M. Gioia, *op. cit.*, s. 67.

⁵¹³ Uchylenie w 1999 r. Rozporządzenia nr 952/1997 w całości.

⁵¹⁴ I. Canfora, *op. cit.*, s. 126.

⁵¹⁵ I. Canfora, *op. cit.*, s. 125–127; M. Gioia, *op. cit.*, s. 66–68; A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Turyn 2016, s. 130–131.

⁵¹⁶ A. Germanò, *op. cit.*, s. 130–131.

⁵¹⁷ Informacja Komisji Europejskiej, https://ec.europa.eu/enrd/country/italy_pl.html (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁵¹⁸ Narodowy Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, https://www.reterurale.it/downloads/PSRN_v13.zip (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁵¹⁹ Informacja Komisji Europejskiej, https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/italy_en?prefLang=pl (dostęp: 01.01.2026 r.).

działalności przez te zrzeszenia. Pomoc została przy tym ograniczona terytorialnie do regionów Kalabrii, Lacjum, Apulii i Toskanii⁵²⁰. Jednocześnie dostrzeżono konieczność reglamentacji wsparcia finansowego np. poprzez skrócenie okresu objętego dotacjami do lat trzech (Kalabria)⁵²¹ czy obliczanie pomocy w odniesieniu do produktów sprzedanych po dacie przyznania wsparcia, a nie po dacie uznania (Apulia)⁵²².

5. Podstawowe aspekty statusu prawnego grup producentów na Litwie

Republika Litewska, wraz z Polską, przystąpiła do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. Przed dniem akcesji wdrażała działania programu SAPARD⁵²³, natomiast po tej dacie realizowała programy rozwoju obszarów wiejskich mające na celu osiągnięcie założeń Wspólnej Polityki Rolnej. Jak podkreśla się w literaturze, struktury rolne w obu krajach znacząco się różnią⁵²⁴. W litewskim rolnictwie zauważalna jest tendencja do znacznego zmniejszania się liczby gospodarstw, na co wpływa niezdolność małych podmiotów do przetrwania w warunkach konkurencyjnych⁵²⁵. Areal przeciętnego gospodarstwa rolnego wynosił w 2003 r. zaledwie 4,9 ha⁵²⁶. Także spółdzielnie rolne charakteryzują się niewielką liczbą członków. W 2004 r. istniało 200 spółdzielni⁵²⁷ zrzeszających ok. 9 000 członków. Większość z nich to jednak niewielkie spółdzielnie, z których tylko nieliczne zapewniały płynne dostawy produktów na rynek⁵²⁸. Istotny problem dla rozwoju litewskiego rolnictwa stanowią przede wszystkim gospodarstwa rolne o małym areale. W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006

⁵²⁰ Plan Strategiczny dla WPR 2023–2027, https://www.reterurale.it/downloads/Piano_Strategico_della_PAC_23-27_v.2.1.pdf (dostęp: 01.01.2026 r.), s. 3429.

⁵²¹ *Ibidem*, s. 3432.

⁵²² *Ibidem*, s. 3431.

⁵²³ Program Dostosowań Strukturalnych dla Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (SAPARD) wdrażany na podstawie Rozporządzenie Rady (WE) nr 1268/1999 z 21 czerwca 1999 r. w sprawie wspólnotowych środków pomocowych na rzecz działań przedakcesyjnych w dziedzinie rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich w państwach Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym, Dz.U. L 161 z 26 czerwca 1999 r., s. 87–93.

⁵²⁴ G. Talačkaitė, *Gamintojų grupių formavimo problemos lietuvoje*, Materiały z konferencji „Jaunasis mokslininkas 2022”, s. 310, <https://ejournals.vdu.lt/index.php/jm2022/article/download/3140/2101> (dostęp: 01.01.2026 r.); J. Ramanauskas, V. Vaznonis, *Ar gamintojų grupių įsisteigimo rėmimas paskatins kooperaciją?*, „Mano ūkis” 2016, nr1, <https://manoukis.lt/mano-ukis-zurnalas/2016/01/ar-gamintoju-grupiu-isisteigimo-remimas-paskatins-kooperacija> (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁵²⁵ *Ibidem*. J. Žukovskis, J. Ramanauskas, *Žemdirbių gamintojų organizacijų formavimas*, „Regional Formation and Development Studies” 2016, nr 2, s. 165.

⁵²⁶ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006, https://zum.lrv.lt/uploads/zum/documents/files/LT_versija/Veiklos_sritys/Kaimo_pletra/2004%E2%80%932006%20m.programiniai_dokumentai/LRDP_2008-11-07.pdf (dostęp: 01.01.2026 r.), s. 31.

⁵²⁷ <https://rinkosaikste.lt/gamintoju-grupi-ir-organizacij-steigimuisi-788-tkst-eur/>.

⁵²⁸ Litewski Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, https://zum.lrv.lt/uploads/zum/documents/files/LT_versija/Veiklos_sritys/Kaimo_pletra/Lietuvos_kaimo_pletros_2007%E2%80%932013%20m._programa/KPP20072013LT20141222.pdf (dostęp: 01.01.2026 r.), s. 10.

zauważono, że rozwiązaniem tego problemu mogłoby być zakładanie gospodarstw spółdzielczych, które pomogłyby drobnym producentom wzmocnić swoją pozycję⁵²⁹. Jak zauważono w dokumencie z 2004 r.⁵³⁰, tworzenie spółdzielczych grup producentów nie jest popularne, głównie ze względu na dotychczasowe doświadczenia kołchozów⁵³¹. Dlatego też Litwa nie zdecydowała się wdrażać w latach 2004–2006 działania „Wsparcie tworzenia grup producentów” oferowanego przez regulację unijną nowym państwom członkowskim Unii Europejskiej. Podobną decyzję podjęto w związku z kolejnym okresie budżetowym, na lata 2007–2013. Dostrzeżono jednak w litewskim programie rozwoju obszarów wiejskich potrzebę zachęcania i wspieranie procesu tworzenia grup producentów lub spółdzielni. Uznano, iż dzięki tym przeszeniom produkcja rolna może stać się wydajniejsza, poprawie ulegnie jakość produktów i zwiększy się skala produkcji w celu sprzedaży towarów po korzystniejszych cenach, co zapewni wyższe dochody rolnikom⁵³².

Jednak dopiero na podstawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁵³³ Litwa ustanowiono odpowiednie regulacje prawne umożliwiające uznawanie oraz finansowanie grup producentów. Zwrócono w tym kontekście uwagę⁵³⁴, iż litewscy rolnicy sprzedają towary indywidualnie, bardzo rzadko wspólnie. W rezultacie trudno jest im stworzyć warunki umożliwiające konkurowanie na rynkach docelowych, a powstawanie grup producentów napotyka na ograniczenia spowodowane znacznymi kosztami rzeczowymi i organizacyjnymi, szczególnie na początku ich działalności. Z tych powodów uznano za konieczne zachęcanie do łączenia się rolników w grupy i stwarzanie atrakcyjnych warunków finansowych na pierwsze lata ich działalności⁵³⁵. Podkreślić wypada, iż regulacja litewska nie przewiduje możliwości tworzenia związków grup producentów.

W pierwszej kolejności można zauważyć, że unormowanie litewskie dotyczące grup producentów podporządkowane zostało całkowicie udzielaniu pomocy ze środków Unii Europejskiej. Obowiązującym do dzisiaj aktem regulującym tę materię jest Zarządzenie Ministra Rolnictwa Republiki Litewskiej w sprawie zatwierdzenia zasad realizacji działania „Tworzenie

⁵²⁹ *Ibidem*, s. 32.

⁵³⁰ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006, s. 32.

⁵³¹ Por. J. Drożdż, V. Vitunskiene, L. Novickyte, *Profile of the Small-Scale Farms Willing to Cooperate – Evidence from Lithuania*. „Agriculture” 2021, nr 11, s. 1071, <https://doi.org/10.3390/agriculture11111071> (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁵³² Litewski Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, https://www.paramakaimui.lt/uploads/files/dir693/dir34/dir1/11_0.php, s. 353.

⁵³³ <https://zum.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/kaimo-pletra/lietuvos-kaimo-pletros-2014-2020-m-programa/programa-2/>, dalej: LPROW 2014–2020.

⁵³⁴ LPROW 2014–2020, s. 10.

⁵³⁵ *Ibidem*, s. 299.

grup i organizacji producentów” w zakresie działalności „Tworzenia grup producentów i organizacji w sektorze rolnym” Litewskiego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 z 13 marca 2017 r.⁵³⁶ Celem przepisów jest, jak wynika z punktu 2 tego aktu prawnego, uregulowanie nadawania osobom prawnym w sektorze rolnym uznania grupy producentów oraz ustanowienie warunków i trybu udzielania pomocy ze środków budżetu UE. Mamy zatem do czynienia z przypadkiem regulacji krajowej, w której w jednym akcie prawa rangi podstawowej prawodawca zawarł zarówno warunki udzielania pomocy ze środków Unii Europejskiej, jak i uznawania grupy producentów.

Status grupy producentów w litewskim reżimie prawnym nadawała Agencja płatnicza⁵³⁷, w drodze uznania, wnioskującemu podmiotowi, jeżeli do wniosku o wsparcie składanego przez ów podmiot dołączony został m.in. biznesplan spełniający wymogi regulaminu a wnioskodawca spełniał warunki przyznania wsparcia określone w regulaminie oraz podjęta została pozytywna decyzja rekomendacyjna Komisji Wyboru Projektów przy Ministerstwie w sprawie przyznania pomocy. Decyzja o uznaniu miała postać zarządzenia Dyrektora Agencji Płatniczej, w którym określony został początek i koniec pięcioletniego okresu realizacji biznesplanu. Wraz z tym zarządzeniem Agencja Płatnicza zatwierdzała biznesplan grupy producentów, natomiast pomoc wypłacana była na podstawie umowy pomiędzy grupą a Agencją. Oznacza to, iż osoby prawne niekwalifikujące się do uzyskania pomocy z LPROW 2014–2020 nie mogły uzyskać statusu grupy producentów. Ten warunek stanowi wyjątek na tle innych badanych regulacji krajowych dotyczących grup producentów rolnych.

O uzyskanie statusu uznanej grupy, i związaną z nim pomoc finansową, mogły ubiegać się jedynie podmioty, które zostały wpisane do Rejestru Osób Prawnych (Lietuvos juridinių asmenų registras)⁵³⁸ nie wcześniej niż 1 stycznia 2014 r. W skład zrzeszenia wchodziło co najmniej 10 członków – osób fizycznych lub prawnych, których członkowie prowadzili działalność rolniczą, a jeżeli członkami były spółdzielnie rolnicze, to roczna wartość obrotów z członkami musiała przekraczać 50% łącznego obrotu spółdzielni. Uznanie mogło uzyskać jedynie mikro, małe lub średnie przedsiębiorstwo w rozumieniu ustawy o rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw Republiki Litewskiej⁵³⁹. W posiadaniu żadnego z członków

⁵³⁶ Įsakymas Dėl Lietuvos Kaimo Plėtros 2014–2020 metų Programos Priemonės „Gamintojų grupių ir organizacijų įsisteigimas“ veiklos srities „Gamintojų grupių ir organizacijų įsisteigimas žemės ūkio sektoriuje“ įgyvendinimo taisyklių patvirtinimo, nr 3D-168, TAR nr 4239 z 13 marca 2017 r., dalej: zarządzenie nr 3D-168.

⁵³⁷ Krajowa Agencja Płatnicza podlegająca Ministerstwu Rolnictwa (lit. Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos), <https://nma.lrv.lt/lt/>.

⁵³⁸ <https://www.registrucentras.lt/en/> (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁵³⁹ Lietuvos Respublikos smulkaus ir vidutinio verslo plėtros įstatymas, TAR nr 109-2993 z 11 grudnia 1998 r., ze zm.

wnioskodawcy nie mogło znajdować się więcej niż 40% z zadeklarowanej przez członków grupy powierzchni upraw lub całkowitej liczby posiadanych zwierząt hodowlanych, lub całkowitej liczby utrzymywanych rodzin pszczelich. Zastrzeżenie nie dotyczyło grup, w skład których wchodziła co najmniej jedna spółdzielnia rolnicza, a łączna liczba jej członków wynosiła co najmniej 10. Jest to unormowanie niespotykane w analizowanych prawodawstwach krajów członkowskich. Każdy z członków uznanej grupy producentów obowiązany był do sprzedaży do niej co najmniej 75% swojej rocznej produkcji rolnej, a w przypadku gdy członkiem grupy była spółdzielnia, wymóg dotyczył towarów pochodzących z gospodarstw spółdzielców.

Zarządzenie nr 3D-168 z 13 marca 2017 r. w sprawie grup producentów reguluje także kwestię składu osobowego grupy producentów. Uznana osoba prawna zobowiązana jest utrzymać stan co najmniej 10 członków, a w sytuacji wystąpienia któregoś z nich z powodu wykluczenia lub z innych obiektywnych powodów zastąpić tę osobę innym członkiem. Przyjęcie do grona członków może nastąpić, w trybie określonym w statucie tej osoby prawnej, pod warunkiem spełniania przez nowy podmiot wymogów regulaminu i po uzyskaniu zgody Agencji Płatniczej. Także i ta restrykcyjna regulacja nie znajduje swojego odpowiednika w unormowaniach innych badanych reżimów prawnych.

Kryteria uznania grupy obejmują także zobowiązanie do zapewnienia odpowiedniego źródła finansowania działalności i projektów, przy czym finansowanie zewnętrzne wymagało złożenia dokumentów potwierdzających możliwość uzyskania kredytu lub leasingu. Wnioskodawca zobowiązany jest do prowadzenia ksiąg zgodnie z ustawą o rachunkowości, ustawą o sprawozdawczości finansowej spółek i innymi aktami prawnymi. Wraz z wnioskiem o wsparcie działające podmioty gospodarcze składały bilans, rachunek zysków i strat oraz rachunek przepływów pieniężnych za poprzedni rok obrotowy, jeśli określone sprawozdania nie zostały złożone w Rejestrze Osób Prawnych Republiki Litewskiej, natomiast nowe podmioty gospodarcze składały bilans startowy. Pomoc nie mogła zostać przyznana podmiotowi, który ma zaległości podatkowe lub z tytułu obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w zarządzeniu 3D-929. Dotacja i uznanie nie mogły zostać przyznane w przypadku, gdy wnioskodawca ma trudności finansowe, jest w stanie upadłości lub w trakcie likwidacji.

Związane ze statusem grupy producentów uprawnienie do uzyskania pomocy finansowej ma, w odróżnieniu od przewidzianej w polskiej regulacji, postać wyłącznie refundacji kosztów kwalifikujących się do pomocy. Jej wysokość nie może przekroczyć równowartości 100 tys. euro w jednym roku działalności grupy i ma charakter degresywny. W pierwszym roku nie może przekroczyć 10% wartości netto produktów, dla których grupa została uznana,

sprzedanych przez grupę i pochodzących z gospodarstw jej członków, a w kolejnych latach odpowiednio – w drugim 9%, w trzecim 8%, w czwartym 7% i w piątym 6%.

Wydatki związane z działaniami przewidzianymi do realizacji w biznesplanie muszą być wyraźnie wykazane zgodnie z kategoriami kosztów określonymi w regulaminie, a nadto realnie zaplanowane i uzasadnione, nieprzekraczające wartości rynkowej inwestycji, niezbędne do realizacji projektu i przewidziane w biznesplanie według roku realizacji biznesplanu. Zarządzenie 3D-929 zawiera także katalog kosztów podlegających refundacji. Akt wymienia w tym zakresie enumeratywnie m.in. koszty nabycia pomieszczeń produkcyjnych, zakup nowego sprzętu i pojazdów, zakup sprzętu biurowego, w tym mebli biurowych i sprzętu komputerowego, telefonów, kserokopiarek, a ponadto wydatki na wynagrodzenia pracowników, usługi księgowe i audytorskie, czy nabycie wartości niematerialnych, w tym oprogramowania komputerowego, patentów, licencji, praw autorskich, znaków towarowych oraz inne koszty związane z realizacją biznesplanu (usługi doradcze, przygotowanie biznesplanu)⁵⁴⁰.

Warunki udzielenia pomocy uprzywilejowują grupy liczniejsze, dysponujące większym potencjałem produkcyjnym lub prowadzące produkcję na obszarze z naturalnymi ograniczeniami, a także podmioty zrzeszające producentów rolnictwa ekologicznego oraz, o ile w skład grupy wchodzi spółdzielnie rolne, owoców i warzyw, zwierząt gospodarskich oraz produktów pszczelarskich. Ponadto wsparcia nie udziela się wnioskodawcy, którego co najmniej jeden członek jest lub był członkiem innej grupy producentów, która otrzymała wsparcie w ramach działania. Pomoc nie może zostać przyznana, jeśli zostanie stwierdzone, że wnioskodawca lub beneficjent wsparcia stworzył warunki niezbędne do otrzymania wsparcia w sposób sztuczny i sprzeczny z sektorowym prawodawstwem rolnym⁵⁴¹.

Pomoc finansowa ze środków LPROW 2014–2020 udzielana jest⁵⁴² wyłącznie projektom zlokalizowanym na terytorium Republiki Litewskiej a inwestycje przewidziane w biznesplanie spełniają wymogi ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt, weterynarii, higieny, jakości żywności oraz norm unijnych i krajowych w zakresie prawa budowlanego. Grupa obowiązana jest także do zapewnienia tytułu prawnego do nieruchomości, na której planowana jest inwestycja, z wyłączeniem współposiadania. W przypadku realizacji działań inwestycyjnych

⁵⁴⁰ Zob. Informacja na stronie internetowej Krajowej Agencji Płatniczej, <https://nma.lrv.lt/lt/naujienos/skatinamas-gamintoju-grupiu-isisteigimas/> (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁵⁴¹ Na podstawie art. 60 Rozporządzenia nr 1306/2013. Por. D. Łobos-Kotowska, *Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia zmniejszenia płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. 12, s. 19-31.

⁵⁴² Według „Raportu końcowego z wdrażania litewskiego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (lata 2014–2023)” z 24 maja 2024 r. („Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 metų programos įgyvendinimo 2014–2023 Galutinė ataskaita”) uznanie i pomoc finansową na łączną kwotę 1,5 mln euro uzyskały 3 grupy producentów zrzeszające w sumie 55 gospodarstw, https://zum.lrv.lt/public/canonical/1725945040/16014/KPP_2014-2023_galutin%C4%97_ataskaita.pdf (dostęp: 01.01.2026 r.).

grupa nie powinna w okresie 3 lat od ostatecznej wypłaty pomocy przenosić działalności produkcyjnej poza terytorium Litwy, przenosić prawa własności do przedmiotów objętych pomocą, czy zmieniać charakteru działań lub warunków realizacji projektu, gdy godzą one w cele zawarte w biznesplanie. Jeśli nabyte lub wytworzone z udziałem dotacji mienie uległo uszkodzeniu lub zniszczeniu, beneficjent wsparcia zobowiązuje się do przywrócenia tego mienia ze środków własnych po cenie nie niższej niż wartość odtworzeniowa.

Zarządzenie 3D-929 reguluje także zasady nadzoru nad spełnianiem warunków uznania i udzielenia pomocy finansowej. Agencja Płatnicza przeprowadza kontrolę na miejscu realizacji zatwierdzonego biznesplanu, co najmniej raz na pięć lat, w celu ustalenia, czy działania przewidziane w zatwierdzonym biznesplanie oraz obowiązki określone w umowie o pomoc finansową są wypełniane. Grupa producentów ma obowiązek ponadto składać wraz z każdym wnioskiem o płatność sprawozdanie z realizacji biznesplanu, którego formę ustala Agencja Płatnicza⁵⁴³. W przypadku, gdy organ stwierdzi, że we wdrażaniu biznesplanu wystąpiły nieprawidłowości, tj. uznany podmiot nie osiągnął rocznej wartości produkcji netto planowanej w danym roku działalności (realizacji biznesplanu) lub nie dopełniono innych obowiązków przewidzianych w umowie o pomocy finansowej, stosuje się wobec grupy sankcje przewidziane w rozdziale XVIII zarządzenia. Zaliczono do nich zmniejszenie lub zawieszenie wsparcia, rozwiązanie umowy i żądanie zwrotu całości lub części wypłaconej pomocy, ograniczenia w prawie do składania wniosków o pomoc, a także inne środki egzekucyjne w przypadku niewypełnienia obowiązków lub nieprzestrzegania ustalonych wymagań związanych z otrzymanym lub wnioskowanym wsparciem.

Regulacja litewska przewiduje, nieznaną innym badanym krajowym porządkom prawnym, sankcję w postaci zmniejszenia pomocy finansowej dla grupy w przypadku nieosiągnięcia planowanej w biznesplanie rocznej wartości produkcji netto w danym roku działalności. Sprzedaż mniejsza niż zakładana powoduje redukcję pomocy od 5% (różnica pomiędzy planem a wykonaniem w przedziale 30%–50%) do 100% (różnica większa niż 86%) pomocy za dany rok. Sankcji nie stosuje się w przypadku niespełnienia ustalonych wymagań na skutek działania siły wyższej lub wyjątkowych okoliczności określonych w metodologii stosowania działań Litewskiego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, zatwierdzonej przez Ministra Rolnictwa Republiki Litewskiej z 4 grudnia 2014 r. według zarządzenia nr 3D-929 „W sprawie zatwierdzenia metodyki stosowania sankcji za naruszenia przepisów aktów

⁵⁴³ Formularze dostępne są na stronach internetowych Krajowej Agencji Płatniczej: <https://www.paramakaimui.lt/index.php/parama/lietuvos-kaimo-pletros-20142020-m-programa/dokumentu-formos/gamintoju-grupiuir-organizaciju-isisteigimas/11986> (dostęp: 01.01.2026 r.).

prawnych przy realizacji działań Litewskiego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020”⁵⁴⁴.

Grupa producentów ma także prawo do wystąpienia z wnioskiem o zmianę umowy o pomoc finansową, nie wcześniej jednak niż 6 miesięcy od rozpoczęcia realizacji biznesplanu i co najmniej 4 miesiące przed końcem roku działalności (realizacji biznesplanu). Podejmując decyzję w sprawie wniosku, Agencja Płatnicza ocenia, czy taka zmiana przyniesie korzyści i umożliwi skuteczniejszą realizację celów założonych w biznesplanie. Agencja może przy tym wziąć pod uwagę także okoliczności, których wnioskodawca nie mógł przewidzieć przy składaniu wniosku o dofinansowanie oraz okoliczności od niego niezależne.

Oceniając ukształtowanie pozycji prawnej grupy producentów w regulacji litewskiej zwrócić należy uwagę na niespotykaną przewagę szeregu obowiązków oraz dolegliwych sankcji związanych z niespełnieniem warunków udzielenia pomocy finansowej nad uprawnieniem o charakterze majątkowym w postaci dotacji ze środków UE, której wykorzystanie zostało znacząco ograniczone. Jest to jedna z głównych przyczyn słabego zainteresowania⁵⁴⁵ litewskich rolników zrzeszaniem się w grupach producentów. Z tego też powodu podjęto decyzję o dyskontynuacji wsparcia dla nowych organizacji z krajowego planu strategicznego na lata 2023–2027⁵⁴⁶. W dokumencie przewidziano jedynie środki finansowe na sfinansowanie zobowiązań wynikających z wdrażania działania „Tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym” LPROW 2014–2020. Dodać trzeba, iż ustawodawca litewski nie zdecydował się na ustanowienie przepisów dotyczących uznawania i pomocy dla organizacji producentów, o których mowa w Rozporządzeniu nr 1308/2013⁵⁴⁷.

⁵⁴⁴ Įsakymas Dėl Sankcijų už teisės aktų nuostatų pažeidimus įgyvendinant Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 metų programos priemones taikymo metodikos patvirtinimo, TAR nr 19064 z 5 grudnia 2014 r.

⁵⁴⁵ G. Talačkaitė, *op. cit.*, s. 310.

⁵⁴⁶ Strategiczny Plan Litewskiego Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2023–2027, https://zum.lrv.lt/uploads/zum/documents/files/LT_versija/Veiklos_sritys/Bendroji_zemes_ukio_politika/Strateginis%20planas/Strateginis%20planas%202023-2027%20v_3_1%2020231107.pdf (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁵⁴⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013, str. 671, z późn. zm.), dalej: Rozporządzenia nr 1308/2013. Zob. J. Ramanauskas, J. Žukovskis, V. Zinovchuk, *The Experience of Agricultural Producer Organisations in the European Union and the Perspectives for Ukraine*, w: Ł. Burkiwicz, A. Knap-Stefaniuk (red.), *Management Tourism Culture. Studies And Reflections On Tourism Management*, Kraków 2020, 217–234.

ROZDZIAŁ IV

Uzyskanie statusu prawnego uznanej grupy producentów rolnych

1. Uwagi wprowadzające

Warunki uzyskania statusu prawnego grupy producentów rolnych określa ustawa z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw⁵⁴⁸, która na przestrzeni ponad dwudziestu lat była kilkakrotnie nowelizowana. Kryteria przyznania statusu uzupełniają przepisy rozporządzeń wykonawczych do aktu w zakresie wykazu produktów i grup produktów, ze względu na które mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy⁵⁴⁹, a także wymagań, jakie powinien spełniać plan biznesowy grupy⁵⁵⁰. Ustawa zawiera także zespół przepisów procesowych regulujących procedurę uznawania podmiotów i wpisywania ich do urzędowego rejestru grup producentów oraz kompetencje organów administracji publicznej do wydawania przewidzianych w ustawie decyzji administracyjnych. Trzecim z kluczowych elementów ustawowej regulacji jest wskazanie celów, dla których mogą powstawać grupy producentów, a ściśle rzecz biorąc celów, które uznane grupy producentów są obowiązane realizować pod rygorem nieprzyznania albo utraty statusu uznanej grupy producentów.

2. Pojęcie producenta rolnego, działalności rolniczej, gospodarstwa rolnego i działów specjalnych produkcji rolnej

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy g.p.r. w grupy producentów rolnych mogą organizować się: osoby fizyczne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby prawne, które w ramach działalności rolniczej prowadzą gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub dział specjalny produkcji rolnej. Dalsze rozważania wymagają zatem analizy znaczenia głównych kategorii pojęciowych prawa rolnego, zastosowane w

⁵⁴⁸ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1145 ze zm., dalej: ustawa g.p.r.

⁵⁴⁹ 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, Dz.U. z 2016 r., poz. 577 ze zm.

⁵⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 czerwca 2023 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać plan biznesowy grupy producentów rolnych, Dz.U. z 2023 r., poz. 1176.

przepisie ustawy, jakimi są: „producent rolny”, „działalność rolnicza”, „gospodarstwo rolne” i „działy specjalne produkcji rolnej”.

Ustawa g.p.r. nie zawiera odrębnej definicji legalnej pojęcia „producent rolny”, występuje ono natomiast w innych aktach prawa⁵⁵¹. Przede wszystkim w art. 3 pkt 3 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności⁵⁵², który określa, że producentem rolnym jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, będącą rolnikiem w rozumieniu art. 3 pkt 1 Rozporządzenia nr 2021/2115. Natomiast „rolnikiem” w myśl tego przepisu aktu unijnego jest osoba fizyczna lub prawna bądź grupa osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo jest położone na obszarze objętym zakresem terytorialnym stosowania Traktatów, określonym w art. 52 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 349 i 355 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz które prowadzą działalność rolniczą określoną przez państwa członkowskie zgodnie z art. 4 ust. 2 Rozporządzenia nr 2021/2115. Rozporządzenie to odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu regulacji prawnych krajowych Planów Strategicznych dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, które tworzą podstawę prawną m.in. dla pomocy finansowej kierowanej do grup producentów.

Jak wskazano, producentem rolnym, w świetle przepisu art. 2 ust. 1 ustawy g.p.r., jest osoba fizyczna, jednostka nieposiadająca osobowości prawnej, która w ramach działalności rolniczej prowadzi gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub dział specjalny produkcji rolnej⁵⁵³. Podzielić należy przy tym stanowisko, iż producentem rolnym jest podmiot, który prowadzi gospodarstwo rolne, bez względu na tytuł prawny do gruntów rolnych (prawo własności, użytkowanie wieczyste, dzierżawa)⁵⁵⁴. Do uzyskania statusu producenta rolnego na gruncie kc (np. w umowie kontraktacji) wystarczające jest faktyczne dysponowanie środkami i infrastrukturą do produkcji rolnej⁵⁵⁵.

⁵⁵¹ Definicji legalnej nie zawierają także: TFUE, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej czy kodeks cywilny w przepisach dotyczących umowy kontraktacji, w których ustawodawca stosuje to pojęcie (zob. np. A. Suchoń, *art. 613 [Pojęcie]*, w: M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, Warszawa 2019 Komentarz, t. II, , Nb 16, s. 623.

⁵⁵² T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 885 ze zm., dalej: u.e.p.e.g.r.

⁵⁵³ Por. A. Suchoń, *Art. 613 ...*, lb 20.

⁵⁵⁴ P. Sobolewski, *art. 613*, w: K. Osajda, W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2015, SIP Legalis; A. Suchoń, *Art. 613 ...*, lb 20.

⁵⁵⁵ A. Stelmachowski, M. Korzycka, *Kontraktacja*, w: J. Rajski (red.), *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, System Prawa Prywatnego, t. 7, Warszawa 2011, s. 311; K. Zaradkiewicz, *Art. 613*, w: Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2015, t. II, art. 613, s. 398.

W kontekście prowadzonych rozważań przywołać należy także trafny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 marca 2016 r., który orzekł, iż „rolnikiem będącym podatnikiem podatku od towarów i usług jest podmiot prowadzący szczególnie rodzaj działalności gospodarczej, tzn. działalność rolniczą w ramach gospodarstwa rolnego (również gospodarstwa leśnego lub gospodarstwa rybackiego) i w jej zakresie jest producentem (wytwarza produkty rolne celem ich dostawy), jak i usługodawcą (świadczy usługi rolnicze) na rzecz podmiotów trzecich. Ma tym samym zamiar prowadzenia takiej działalności gospodarczej poprzez chęć produkowania, sprzedawania produktów rolnych czy świadczenia usług rolniczych innym podmiotom”. Podobnie sytuację prawną producenta rolnego zrzeszonego w grupie kształtują przepisy ustawy g.p.r., w myśl których jest on obowiązany do produkowania oraz sprzedaży do grupy co najmniej 70% wyprodukowanych przez siebie produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została utworzona (art. 3 ust. 1 pkt 6 oraz art. 3a pkt 6 ustawy g.p.r.). Ponadto producenta rolnego należy, jak słusznie wskazuje się w literaturze⁵⁵⁶ i orzecznictwie⁵⁵⁷, uznać w świetle art. 43¹ kc, z uwagi na prowadzenie działalności rolniczej nastawionej na zbytni, za przedsiębiorcę.

Kluczowym pojęciem dla prawa rolnego, wyznaczającym jego przedmiot i granice⁵⁵⁸, jest „działalność rolnicza”. Ma ono doniosłe znaczenie teoretyczne oraz praktyczne. Przykładem jest koncepcja R. Budzinowskiego, która definiuje prawo rolne jako zespół norm prawnych regulujących właśnie działalność rolniczą i nierozzerwalnie związane z nią stosunki społeczne⁵⁵⁹. W polskim prawie nie ma jednolitej definicji działalności rolniczej. Ustawodawca stosuje pojęcie w różnych aktach prawnych z zakresu zarówno prawa prywatnego, jak i publicznego. Wskazać wypada na pewno ustawę z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁵⁶⁰, ustawę z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁵⁶¹, ustawę z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁵⁶², ustawę z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵⁶³, ustawę z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁵⁶⁴ oraz z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁵⁶⁵. Art. 2 ust. 2 ustawy g.p.r. odsyła

⁵⁵⁶ A. Suchoń, *Art. 613 ...*, op. cit.; Zob. szerzej A. Suchoń, *Jeszcze o pojęciu działalności rolniczej*, „Rejent” 2017, nr 12, s. 9–28.

⁵⁵⁷ Np. uchwała Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 26 lutego 2015 r., sygn. akt III CZP 108/14.

⁵⁵⁸ A. Suchoń, *Jeszcze o pojęciu ...*, s. 9.

⁵⁵⁹ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 246 i n.

⁵⁶⁰ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 423 ze zm.

⁵⁶¹ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 197 ze zm.

⁵⁶² T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1176 ze zm.

⁵⁶³ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 163 ze zm.

⁵⁶⁴ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 278 ze zm.

⁵⁶⁵ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 775 ze zm.

bezpośrednio do definicji działalności rolniczej zawartej w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, w myśl której działalnością tą jest wytwarzanie produktów rolnych przez hodowlę lub chów zwierząt do celów gospodarskich lub uprawę lub hodowlę roślin, gdzie produkty rolne oznaczają produkty wymienione w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), z wyjątkiem produktów rybołówstwa, a także uprawie bawełny i zagajników o krótkiej rotacji lub utrzymywanie użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza użycie zwykłych metod rolniczych i zwykłego sprzętu rolniczego. Przywołana treść przepisu ustawy, znajdującą swoją podstawę w art. 4 ust. 2 Rozporządzenia nr 2021/2115, nie nawiązuje, podobnie jak akty prawa krajowego, do sprzedaży produktów rolnych, a skupia się na działalności wytwórczej⁵⁶⁶ i ochronnej zasobów naturalnych⁵⁶⁷. Wskazać trzeba natomiast, że treść art. 3 ust. 1 pkt 6 oraz art. 3a pkt 6 ustawy g.p.r. zobowiązuje podmiot prowadzący działalność rolniczą do sprzedaży wyprodukowanych przez niego produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została utworzona.

W orzecznictwie⁵⁶⁸ i literaturze ugruntował się słuszny pogląd, iż działalność rolnicza z reguły jest działalnością gospodarczą. Mianowicie gdy ma charakter zarobkowy, czyli produkty rolne są zbywane⁵⁶⁹. Zdaniem R. Budzinowskiego prowadzenie działalności rolniczej może być traktowane jako szczególny rodzaj działalności gospodarczej, a samo gospodarstwo rolne może być uznane za szczególny rodzaj przedsiębiorstwa⁵⁷⁰. Podobne stanowisko wyraziła B. Jeżyńska, która uznała, że na gruncie prawa publicznego cechy działalności rolniczej nie stoją na przeszkodzie zakwalifikowaniu jej do działalności gospodarczej⁵⁷¹. Podkreślić przy tym trzeba, że nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie przepisów ustawy z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (na podstawie art. 6 ust. 1. Pkt 1 ustawy)⁵⁷². W myśl art. 3 tego aktu prawnego działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa,

⁵⁶⁶ Zob. A. Suchoń, *Jeszcze o pojęciu działalności ...*, s. 11–12.

⁵⁶⁷ P. A. Blajer zwraca uwagę „waloryzację prawa rolnego w szerokim, >>ekologicznym<< rozumieniu” w definicji unijnej, P. A. Blajer, *Rolnictwo i prawo rolne w systemie prawa UE (europejskie prawo rolne)*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe. System Prawa Unii Europejskiej*, Tom 18, Warszawa 2026, s. 12.

⁵⁶⁸ Np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 sierpnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1618/06.

⁵⁶⁹ J. Bieluk, *Działalność rolnicza w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, w: A. Piszcz, M. Olszak, M. Etel (red.), *Państwo, gospodarka, prawo. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu z okazji jubileuszu pracy naukowej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku*, Białystok 2015, s. 207–217.

⁵⁷⁰ R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 128.

⁵⁷¹ B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 104 i n.

⁵⁷² T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.

wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Przesłanki te wypełnia także działalność rolnicza, wykonywana przez producentów zrzeszonych w grupie. W piśmiennictwie wskazuje się na dopuszczalny cel niezarobkowy prowadzenia gospodarstwa rolnego. Jednak w przypadku grup producentów ustawodawca oczekuje od tych podmiotów dostosowania produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych, wspólnego wprowadzania towarów do obrotu oraz stabilizowania cen producentów, co w ocenie autora jednoznacznie wskazuje na zarobkowy charakter działalności prowadzonej przez zrzeszonych w grupach rolników. Także i w tym przypadku działanie bez zamiaru osiągnięcia zysku, a jedynie w celu uzyskania wpływów na pokrycie kosztów prowadzonej działalności, nie pozbawi, jak słusznie zauważył Sąd Apelacyjny w Katowicach⁵⁷³, prowadzonej działalności charakteru działalności gospodarczej.

Również pozostałe trzy przesłanki uznania działalności za gospodarczą, wymienione w art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców, czyli zorganizowanie, wykonywanie we własnym imieniu oraz w sposób ciągły, zostają spełnione przez działalność rolniczą, o której mowa w art. 2 ust. 2 ustawy g.p.r.⁵⁷⁴ Producent rolny jest bowiem zobowiązany prowadzić działalność w zorganizowanej strukturze, jaką jest gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub dział specjalny produkcji rolnej. Wykonuje ją we własnym imieniu, jako członek grupy producentów wpisany do ewidencji producentów⁵⁷⁵, a zarazem członek, udziałowiec, albo akcjonariusz osoby prawnej posiadającej status uznanej grupy producentów. O konieczności prowadzenia działalności w sposób ciągły przesądza natomiast treść przepisów art. 3 ust. 1 pkt 6, art. 3a pkt 6 i art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy g.p.r., które nakazują zrzeszonym rolnikom produkować i sprzedawać do grupy swoje produkty rolne w każdym roku działalności grupy, a minimalny okres członkostwa w zrzeszeniu ustawodawca ustalił na trzy lata.

Z pojęciem działalności rolniczej wiąże się pojęcie gospodarstwa rolnego. W piśmiennictwie zwraca się uwagę na ujmowanie gospodarstwa rolnego w aspekcie przedmiotowym, jako zespołu składników, albo funkcjonalnym, jako formy działalności rolniczej⁵⁷⁶. W myśl art. 55³ kc za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, stanowiące lub mogące stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

⁵⁷³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 22 września 2016; sygn. akt V CSK 630/13.

⁵⁷⁴ W odniesieniu do definicji zawartych w polskich aktach prawnych zob. A. Suchoń, *Jeszcze o pojęciu działalności ...*, s. 12–20.

⁵⁷⁵ Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 885, ze zm.

⁵⁷⁶ R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 98.

Pośród materialnych składników gospodarstwa szczególną rolę, przesądzającą o rolnej kwalifikacji całego zespołu, odgrywają grunty rolne⁵⁷⁷. Orzecznictwo⁵⁷⁸ wielokrotnie potwierdzało tezę, iż gospodarstwo rolne może istnieć bez występowania innych składników (zwierząt, budynków, maszyn). Jak wskazał R. Budzinowski, rolnicza jednostka wytwórcza jest zespołem czynników zorganizowanych w celu realizacji określonego zadania⁵⁷⁹, na czym opiera się związek organizacyjno-funkcjonalny między poszczególnymi elementami, zapewniający gospodarstwu rolnemu jedność techniczno-ekonomiczną⁵⁸⁰. Ponadto w skład gospodarstwa rolnego wchodzi prawa związane z jego prowadzeniem, co należy, zgodnie z postulatami doktryny⁵⁸¹, rozumieć dość szeroko. Jako przykład tych praw, składników gospodarstwa rolnego, wskazuje się np. prawa wynikające z zawartych umów kontraktacyjnych, z umów ubezpieczenia mienia i ziemiopłodów, oszczędności w bankach przeznaczone na cele inwestycyjne. Zauważyć trzeba, że definicja gospodarstwa rolnego zawarta w kodeksie cywilnym nie odnosi się do powierzchni gruntów rolnych⁵⁸².

Z norm obszarowych korzystają natomiast inne definicje, w tym zawarta w ustawie z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁵⁸³, do której odwołuje się wprost ustawa g.p.r. (art. 2 ust. 1). W myśl tej definicji za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów, sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy⁵⁸⁴. Do łącznej powierzchni gruntów gospodarstwa rolnego zalicza się grunty stanowiące nie tylko własność, ale także znajdujące się w posiadaniu podatnika⁵⁸⁵. Jak zauważył WSA w Gorzowie Wielkopolskim⁵⁸⁶, gospodarstwo rolne w myśl analizowanej definicji tworzą grunty będące własnością lub w posiadaniu jednej osoby, położone na dowolnym obszarze, także wówczas, gdy nie istnieje pomiędzy nimi żadna więź ekonomiczna, oraz nawet wówczas, gdy z uwagi na ich położenie nie mogą one stanowić zorganizowanej całości. Z kolei NSA w uzasadnieniu orzeczenia z 22 października 2015 r. stwierdził, że

⁵⁷⁷ R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo ...*, s. 122.

⁵⁷⁸ Wyrok NSA z 20 września 1991 r., sygn. akt II SA 669/91; Wyrok NSA z 25 maja 1995 r., sygn. akt SA/Wr 2099/94; Postanowienie SN z 7. maja 1997 r., sygn. akt II CKN 137/97.

⁵⁷⁹ R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo ...*, s. 121.

⁵⁸⁰ *Ibidem*.

⁵⁸¹ A. Lichorowicz, *Stosowanie art. 526 k.c. w obrocie rolnym*, „Studia Prawnicze” 1982, t. 3–4, s. 211; R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo ...*, s. 120; Z. Radwański, A. Olejniczak, *op. cit.*, s. 130, Z. Truszkiewicz, *Gospodarstwo rolne*, w: P. Bender, P.A. Blajer, M. Makowiec, Z. Truszkiewicz, *Prawo rolne*, Warszawa 2022, s. 26.

⁵⁸² A. Suchoń, *Prawna koncepcja spółdzielni ...*, s. 170.

⁵⁸³ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1176, ze zm.

⁵⁸⁴ O definicji gospodarstwa rolnego w ustawie o podatku rolnym zob. A. Suchoń, *Z problematyki podatku rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 254–256.

⁵⁸⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 21 grudnia 2023 r., sygn. akt I SA/Gl 957/23.

⁵⁸⁶ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4 października 2017 r., sygn. akt I SA/Go 291/17.

z definicji gospodarstwa rolnego wprowadzonej na potrzeby podatku rolnego wynika, że jedynym elementem łączącym wyżej wymienione grunty jest osoba rolnika⁵⁸⁷.

Obok podmiotów prowadzących działalność rolniczą w ramach gospodarstwa rolnego ustawa g.p.r. przewiduje możliwość zrzeszenia się w grupie osobom i jednostkom prowadzącym działy specjalne produkcji rolnej. Pojęcie „działu specjalnego produkcji rolnej” zostało wprowadzone przez prawodawcę w ustawie z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, a następnie w ustawie z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. Brzmienie definicji w obu przypadkach jest takie samo i oznacza: uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin „in vitro”, fermowa hodowla i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowla i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, hodowla dżdżownic, hodowla entomofagów, hodowla jedwabników, prowadzenie pasiek oraz hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym. Tego rodzaju działalność jest działalnością rolniczą⁵⁸⁸, jednak podlegającą podatkowi dochodowemu, choć w inny sposób niż pozarolnicza działalność gospodarcza. W ten sposób zdaniem R. Budzinowskiego ustawodawca uwzględnia nowoczesne rozumienie rolnictwa, odrzucające się od tzw. koncepcji gruntowej⁵⁸⁹. Z kolei J. Bieluk⁵⁹⁰ postrzega działy specjalne produkcji rolnej jako kategorię znajdującą się pomiędzy typową działalnością rolniczą a działalnością gospodarczą. Umożliwiają one korzystanie z szeregu ulg – prowadzenie uproszczonej księgowości, stosowanie szacunkowych norm dochodu, objęcie ubezpieczeniem społecznym rolników.

3. Ustawowe cele zrzeszania się w grupy producentów rolnych

Fundamentalnym założeniem regulacji dotyczącej grupy producentów rolnych jest realizacja przez nią celów zawartych w art. 2 ustawy g.p.r. Pierwszoplanowa pozycja, którą owe cele zajmują w unormowaniu dotyczącym grup, wynika przede wszystkim z założeń polityki strukturalnej osadzonej we Wspólnej Polityce Rolnej. Instrumenty prawne, w tym zachęcający

⁵⁸⁷ Wyrok NSA z 22 października 2015 r., sygn. akt I GSK 8/14.

⁵⁸⁸ J. Bieluk, *Pojęcie działalności rolniczej w ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 181; R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja” 2003, t. 2, s. 167 i nast.; A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *Art. 2*, w: A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *PIT. Komentarz*, Warszawa 2015, SIP Lex.

⁵⁸⁹ R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne ...*, s. 123.

⁵⁹⁰ J. Bieluk, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok 2013, s. 346.

i ułatwiający zrzeszanie się producentów, służyć mają poprawie struktur rolnych, a w ten sposób przyczynić się do realizacji celów głównych wynikających z art. 39 ust. 1 Traktatu⁵⁹¹.

Wskazane w art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy g.p.r. zadania wyznaczają główny punkt odniesienia dla przepisów regulujących warunki uznania grupy producentów i jego cofnięcia. Przepisy art. 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 3a pkt 2 tego aktu prawnego wskazują wprost, iż warunkiem owego uznania jest utworzenie grupy producentów, której przedmiot działalności jest zgodny z co najmniej jednym celem spośród wymienionych w art. 2 ust. 1 ustawy. Realizacja tych zadań stanowi podstawowy obowiązek wpisany w status prawny grupy producentów rolnych, którego niewykonywanie skutkuje utratą tego statusu.

Cele polskiej ustawy o grupach, przyjętej jeszcze przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, przedstawione zostały przez projektodawcę – Radę Ministrów w uzasadnieniu do aktu. Podstawowymi zadaniami ustawy, zaczerpniętymi wprost z regulacji unijnej, miało być przyczynienie się do systematycznej poprawy zorganizowania rynku produktów rolnych przez koncentrację podaży i dostosowywanie jej do wymagań rynku pod względem asortymentu, jakości i ilości oraz zwiększenia odpowiedzialności producentów za podejmowane decyzje produkcyjne⁵⁹². Drugim zadaniem stawianym nowym przepisom przez projektodawcę była konieczność restrukturyzacji rolnictwa i możliwości rozwojowych gospodarstw produkujących na skalę towarową, a także harmonizacja prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej. Regulacja dotycząca grup producentów i ich związków została uznana za działanie o sprawdzonej skuteczności, poprawiające konkurencyjność producentów na rynku i dostosowujące podaż do popytu⁵⁹³.

Projektodawca powyższe cele, wzorowane na unormowaniach unijnych⁵⁹⁴, uzupełnił o oczekiwania odpowiadające potrzebom polskiego rolnictwa z okresu transformacji, by grupy stały się ważnym czynnikiem takich zjawisk jak produkcyjna i obszarowa restrukturyzacja rolnictwa, koncentracja podaży i dostosowywanie jej do popytu, wielofunkcyjny rozwój wsi, pobudzanie inicjatyw lokalnych, tworzenie nowych miejsc pracy, obniżanie kosztów działalności rolników, niższe ceny dla konsumentów, czy ogólny wzrost zamożności. Ustawa g.p.r. według założeń Rady Ministrów miała dopełniać rządowy program budowy i rozwoju rynków hurtowych i Warszawskiej Giełdy Towarowej, stanowiąc podstawę ich prawidłowego

⁵⁹¹ Zob. A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, E. Tomkiewicz, *Ewolucja zadań ...*, s. 91–113; Por. motyw 12 Rozporządzenia nr 952/1997 w sprawie grup producentów i ich związków.

⁵⁹² Uzasadnienie projektu ustawy z 2000 r., s. 1.

⁵⁹³ *Ibidem*, s. 5.

⁵⁹⁴ Rozporządzenie nr 952/1997.

funkcjonowania i rozwoju⁵⁹⁵. Dodatkowo projekt zakładał, że ustawa będzie rozwiązaniem dotyczącym także grup organizowanych wyłącznie w celu wspólnego wykorzystywania sprzętu rolniczego. Ten postulat nie znalazł odzwierciedlenia w opublikowanych przepisach, zaakcentowano w nich jedynie możliwość zawarcia w akcie założycielskim postanowień dotyczących zasad wspólnego użytkowania maszyn.

Doniosłe znaczenie w procesie kształtowania się polskiej regulacji dotyczącej grup producentów rolnych miała nowelizacja ustawy z 2015 r.⁵⁹⁶, która przyniosła istotne zmiany także w zakresie celów, dla których producenci mogą organizować się w grupy. W uzasadnieniu do projektu aktu przyczynę zmiany motywowano koniecznością uwzględnienia w polskiej ustawie celów określonych w art. 27 rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, ze względu na realizację których grupy producentów rolnych mogą otrzymać wsparcie finansowe ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W wyniku tego stawiane przed grupami zadania otrzymały w ustawie brzmienie nadane rozporządzeniem unijnym: dostosowanie produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych, wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, w tym przygotowanie do sprzedaży, centralizacja sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych, ustanowienie wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności produktów rolnych, a także rozwijanie umiejętności biznesowych, marketingowych oraz organizowanie i ułatwianie procesów wprowadzania innowacji. Katalog celów przeniesiony z rozporządzenia unijnego uzupełniono o „ochronę środowiska naturalnego”.

Obecnie akt różnicuje w tym zakresie sytuację prawną zrzeszeń według daty ich uznania – przed i po 15 marca 2023 r. Zrzeszenia uznane przed 15 marca 2023 r. obowiązane są realizować wszystkie sześć celów zawartych w art. 2 ust. 1 ustawy g.p.r. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2023 r.⁵⁹⁷ Obligatoryjnym elementem wniosku o uznanie jest plan biznesowy, którego treść – w myśl art. 8 ust. 9 przed nowelizacją z 2023 r. – ma zapewnić o właściwym funkcjonowaniu grup uznanych przed 15 marca 2023 r. w zakresie realizacji przez nie celów. O szczególnej randze tego zakresu unormowania świadczy mechanizm zatwierdzania planu biznesowego i jego ewentualnych zmian. Niespełnienie warunków uznania skutkuje wydaniem przez dyrektora oddziału regionalnego ARiMR decyzji o odmowie uznania. Analogicznie zmuszony będzie postąpić organ w przypadku, gdy grupa przestaje spełniać warunki określone w art. 3 albo art. 3a ustawy g.p.r. Działania ujęte w planie biznesowym, realizujące cele ustawowe

⁵⁹⁵ *Ibidem*, s.1.

⁵⁹⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 1888.

⁵⁹⁷ na podstawie art. 155 ustawy PS dla WPR 2023–2027.

działania grupy, są przedmiotem nadzoru i kontroli ze strony dyrektora oddziału regionalnego Agencji. Jak zauważył NSA w wyroku z 28 lutego 2013 r., „organ ma więc kontrolować czy powołanie grupy służy realizacji celów, dla których ją powołano”⁵⁹⁸.

Jak wskazano już wcześniej, cele obowiązujące grupy uznane przed 15 marca 2023 r., zostały wprost przeniesione z art. 27 ust. 1 Rozporządzenia nr 1305/1913 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich. Intencję tego zabiegu projektodawca uzasadniał potrzebą dostosowania krajowych przepisów do treści aktu unijnego, na podstawie którego kraje członkowskie mogą przyznawać grupom pomoc finansową pochodzącą ze wspólnego budżetu na lata 2014–2020⁵⁹⁹. Rozwiązanie budzi jednak wątpliwości wynikające z faktu, iż tym sposobem ustawodawca podporządkował cele, dla których producenci mogą organizować się w grupy, przepisom w sprawie pomocy finansowej ze środków UE. Skutki tego zabiegu dotyczą także tych grup producentów, które o pomoc nie zamierzają się ubiegać.

Po zmianie przepisów ustawy g.p.r.⁶⁰⁰ grupy uznane po 15 marca 2023 roku obowiązane są do realizowania co najmniej jednego celu spośród następujących: dostosowanie produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych lub wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, w tym przygotowanie do sprzedaży, centralizacja sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych lub optymalizacja kosztów produkcji oraz stabilizowanie cen producentów. Ponadto, grupy te mogą także realizować fakultatywnie inne cele, w szczególności takie jak: ustanowienie wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności produktów rolnych, rozwijanie umiejętności biznesowych i marketingowych, organizowanie i ułatwianie wprowadzania innowacji, czy prowadzenie procesu produkcyjnego z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska naturalnego.

Warto przy tym zauważyć, iż wcześniejsza treść przepisu art. 2 nadana ustawą g.p.r. z 2000 r., która wskazywała następujące cele organizowania się producentów w grupy: dostosowanie produkcji rolnej do warunków rynkowych, poprawa efektywności gospodarowania, planowanie produkcji ze szczególnym uwzględnieniem jej ilości i jakości, koncentracja podaży, organizowanie sprzedaży produktów rolnych, ochrona środowiska naturalnego, także wzorowana była na obowiązujących wówczas przepisach unijnych. Chodzi tu o art. 6 ust. 2 Rozporządzenia nr 2759/1999, z którego katalog zadań zamieszczony w ustawie grupach został zaczerpnięty. Wskazać jednak należy, iż Rozporządzenie nr 952/1997 nie zawierało odrębnego

⁵⁹⁸ Wyrok NSA z 28 lutego 2013 r., sygn. akt: II GSK 2138/11; Por. Wyrok WSA w Warszawie 22 kwietnia 2015 r., sygn. akt: V SA/Wa 3031/14.

⁵⁹⁹ Uzasadnienie projektu ustawy z 2015 r., s. 3–4.

⁶⁰⁰ Art. 122 ustawy z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, Dz.U. z 2023 r., poz. 412

przepisu wskazującego cele, dla których producenci mogli powoływać grupy. Wynikały one z przepisów o warunkach uznania i preambuły aktu. W przypadku niespełniania tych warunków, kraj członkowski zobowiązany był do wycofania grupom uznania.

Wątpliwości dotyczące obowiązku realizacji przez grupę wszystkich wymienionych w art. 2 ustawy g.p.r. celów pojawiły się już przed jej nowelizacją w 2015 r.⁶⁰¹. Po zmianie nie podnoszono już podobnych argumentów, stwierdzić bowiem można, iż cały zespół przepisów, z uwzględnieniem tych dotyczących planu biznesowego, nie daje podstaw do uznania, iż dopuszczalne jest realizowanie przez grupę jedynie wybranych celów. Argument wspiera treść art. 14 ustawy g.p.r., zgodnie z którym ustawodawca przyznaje związkowi uprawnienie do wyboru (co najmniej dwóch) celów z zamieszczonego w przepisie katalogu. *A contrario* takie uprawnienie nie zostało przyznane grupie producentów. Zadania wskazane w art. 2 ustawy g.p.r., wprowadzone do krajowej regulacji wprost z Rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, stanowią sprzężony ze sobą, nierozzerwalny zespół celów stawianych grupom, mających realizować wspólną politykę strukturalną. Jedynie dążenie przez grupy do realizacji wszystkich zadań tworzy, oczekiwane przez prawodawcę unijnego i krajowego, warunki do poprawy struktur rolnych.

Zmiana ustawy g.p.r. z 2023 r. wprowadziła daleko idącą modyfikację regulacji w tym zakresie. Obowiązek realizacji wszystkich sześciu celów uznany został za nadmierne obciążenie i praktyczną przeszkodę w formowaniu nowych grup producentów⁶⁰². Dlatego też zdecydowano się na zobowiązanie zrzeszeń ubiegających się o uznanie po 15 marca 2023 r. do realizacji zaledwie jednego spośród trzech enumeratywnie wymienionych w art. 2 ust. 1 ustawy celów, natomiast ewentualną decyzję o realizacji innych zadań pozostawiono do swobodnej decyzji grup. Przedmiotowa zmiana budzi uzasadnione wątpliwości w świetle uzasadnienia nowelizacji ustawy g.p.r. z 2015 r., która wzmacniała nadzór nad realizacją przez grupy działań z zakresu wszystkich sześciu celów. Nagły zwrot stanowiska ustawodawcy osłabiać może zaufanie do stabilności i przewidywalności prawa krajowego, podkreślić bowiem trzeba, że ówczesna modyfikacja przepisów nie przeszkodziła w uznaniu kilkuset nowych grup producentów.

W przypadku zrzeszeń uznanych przed 15 marca 2023 r. katalog celów należy uznać za zestaw minimalny i obligatoryjny, by podmiot uzyskał status grupy producentów. Regulacja nie wyklucza zaplanowania i dążenia do realizacji przez grupę innych, dodatkowych

⁶⁰¹ Zob. wyrok NSA z 28 lutego 2013 r., sygn. akt: II GSK 2138/11.

⁶⁰² Uzasadnienie projektu ustawy o Planie Strategicznym dla wspólnej polityki rolnej, druk sejmowy nr 2953, <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2953> (dostęp: 01.01.2026 r.), s. 82–83.

zamierzeń⁶⁰³. Zauważyć trzeba, iż wymieniony w art. 27 ust. 1 Rozporządzenia nr 1305/2013 cel czwarty i piąty, które także zostały przeniesione do ustawy o grupach, poprzedzone są słowami „innych zadań, które mogą być prowadzone przez grupy i organizacje producentów, takich jak [...]”, co wskazuje, iż założeniach aktu unijnego mamy do czynienia z katalogiem otwartym⁶⁰⁴. Jakiegokolwiek dodatkowe zadania, które grupa postawiłaby przed sobą, nie mogą pozostawać w sprzeczności z celami zawartymi w art. 2 ustawy g.p.r., ani wynikającymi z zadań Wspólnej Polityki Rolnej.

Zaprojektowane w planie biznesowym działania zmierzające do osiągnięcia celów, dla których producenci organizują się w grupy, powinny być realizowane przez wszystkich członków wspólnie. Teza znalazła swoje potwierdzenie w wyrokach sądów administracyjnych, jak choćby w orzeczeniu WSA z 14 lipca 2010 r. – „w związku z tym, że istotą pomocy jest wsparcie wspólnego wprowadzania do obrotu danego produktu należy przyjąć, że chodzi o działania wspólne, czyli dokonywane przez wszystkich członków grupy”⁶⁰⁵. Szczególne uregulowanie tej zasady przewiduje art. 3a aktu prawnego, zgodnie z którym w przypadku spółdzielni obowiązków wynikające z ustawy obejmują wyłącznie producentów rolnych, z pominięciem członków nieposiadających tego statusu.

3.1. Dostosowanie produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych

Cel „dostosowywania produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych” został wyrażony już w art. 5 ust 1 tiret pierwsze Rozporządzenia nr 1360/1978. W polskiej ustawie g.p.r. do jej zmiany w 2015 r. zadanie to sformułowane było nieco inaczej – „dostosowanie produkcji rolnej do warunków rynkowych”. Po nowelizacji jego treść powieliła przepis regulacji unijnej, aktualnie zawarty w art. 27 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1305/2013. Zauważyć trzeba, że dostosowanie produkcji rolnej do popytu stanowiło główne zadanie stawiane grupom producentów także przez regulację francuską, niemiecką i włoską.

W uzasadnieniu do pierwszego projektu ustawy g.p.r. z 2000 r. zwrócono uwagę, iż grupy wprowadzają do obrotu produkty wytworzone w gospodarstwach swoich członków, przez to w odróżnieniu od podmiotów, które kupują i odsprzedają z zyskiem produkty rolne,

⁶⁰³ Tak W. Boguta, Z. Gumkowski, M. Martynowski, *Podniesienie konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez zrzeszanie się rolników ze szczególnym uwzględnieniem formy spółdzielczej*, Warszawa 2012, s. 29.

⁶⁰⁴ Tak też w wyroku WSA w Warszawie z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt: V SA/Wa 374/19.

⁶⁰⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 14 lipca 2010 r., sygn. akt: V SA/Wa 430/10; Wyrok WSA w Warszawie z 8 stycznia 2019 r., sygn. akt: V SA/Wa 1405/18; Wyrok WSA w Warszawie z 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt: V SA/Wa 1870/17.

muszą podejmować wysiłek, by produkcja konkretnych rolników sprostała oczekiwaniom rynku⁶⁰⁶. Jak zauważa M. Lemanowicz⁶⁰⁷, w momencie rozpoczęcia transformacji systemowej w Polsce siłą sprawczą procesów ekonomicznych i weryfikatorem efektywności gospodarowania stał się mechanizm rynkowy, wobec którego potencjał indywidualnych gospodarstw rolnych okazał się zbyt słaby. Producenci rolni w nowych warunkach nie radzili sobie z koniecznością dostosowania wielkości i jakości produkcji do popytu rynkowego⁶⁰⁸. Spadek możliwości zbytu produktów rolnych w sytuacji ich nadprodukcji związany był także z ograniczonymi możliwościami interwencji państwa. W tej sytuacji nastąpiło całkowite przeniesienie odpowiedzialności za podejmowane decyzje produkcyjne na kierujących gospodarstwami rolnymi⁶⁰⁹. Lepsze dostosowanie podaży do wymagań odbiorców zapewnić miało w ocenie m.in. B. Wyrzykowskiej⁶¹⁰ i G. Czapiewskiej⁶¹¹ możliwość osiągnięcia przez rolników wyższych cen za sprzedane produkty, a więc być jednym z czynników poprawy sytuacji dochodowej rolnictwa.

Zadanie dostosowania produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych należy do sfery marketingu rolnego, którego stosowanie jest przedsięwzięciem niełatwym. Główną przyczyną tego jest zbyt duża liczba gospodarstw o małej skali produkcji, co powoduje, że pojedynczy producent nie ma możliwości oddziaływania na popyt⁶¹². Aktywność grupy stanowić ma odpowiedź na tę trudność.

Wymogi rynkowe, czyli innymi słowy oczekiwania podmiotów kupujących, charakteryzują się zmiennością⁶¹³ i zróżnicowaniem. Oznacza to, że grupa powinna pomagać swoim członkom w takim dostosowywaniu procesów produkcji oraz ich rezultatów (towarów), by móc sprostać preferencjom teraźniejszym i przyszłym oraz wykorzystywać odmienne upodobania klientów. Jest to proces o charakterze ciągłym⁶¹⁴, który grupa producentów powinna realizować systematycznie.

W zakresie pojęcia „wymogi rynkowe” w literaturze wskazuje się przede wszystkim ilość i jakość⁶¹⁵. Doniosłość tego zakresu działań dostosowawczych podkreślona została w art.

⁶⁰⁶ Uzasadnienie projektu ustawy z 2000 r., s. 4.

⁶⁰⁷ M. Lemanowicz, *Grupy ...*, s. 103.

⁶⁰⁸ M. Jerzak, *op. cit. ...*, s. 129.

⁶⁰⁹ *Ibidem*, s. 2; P. Prus, B. M. Wawrzyniak, *Rola Unii Europejskiej w rozwoju grup producentów rolnych w Polsce*, w: S. Zawisza (red.), *op. cit.*, s. 52.

⁶¹⁰ B. Wyrzykowska, *op. cit.*, s. 64.

⁶¹¹ B. Czapiewska, *op. cit.*, s. 166.

⁶¹² A. Parzonko, *Rola ...*, s. 16.

⁶¹³ A. Parzonko, A. Werenowska, w: A. Parzonko (red.), *op. cit.*, s. 64.

⁶¹⁴ B. Oleszko-Kurzyna, *op. cit.*, s. 164.

⁶¹⁵ *Ibidem*, s. 17, L. Szczepiot-Knoblach, *Tworzenie grup producenckich jako przejaw przedsiębiorczości wiejskiej*, w: D. Kopycińska (red.), *Konkurencyjność rynku pracy i jego podmiotów*, Szczecin 2005, s. 241.

152 ust. 3 lit b (i) Rozporządzenia nr 1308/2013⁶¹⁶, ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych, w którym wyrażono wprost, iż dostosowywanie produkcji do popytu odnosi się w szczególności do jakości i ilości. Polska ustawa g.p.r., w brzmieniu sprzed nowelizacji w 2015 r., wiązała je z planowaniem produkcji, co należało do celów organizowania się w grupy wymienionych w art. 2 tego aktu prawnego. Ilość i jakość stanowią w obecnym stanie prawnym jeden z kluczowych elementów obowiązkowego ustanowienia zasad produkcji, które służyć mają realizacji celu dostosowania procesów i produktów do wymogów rynku.

W obrębie obowiązków grupy związanych z zasadami produkcji ustawodawca umieścił także kwestię sposobu przygotowania towarów do sprzedaży. Także i ten obszar aktywności grupy winien być adaptowany do oczekiwań strony popytowej. W tym zakresie zarówno ustawodawca, jak i literatura lokują czynności m.in. sortowania, pakowania i konfekcjonowania⁶¹⁷. Ponadto ustawodawca wskazując w art. 4 ust. 2 ustawy g.p.r. przykładowe postanowienia aktu założycielskiego grupy wyróżnia te, które mogą przyczynić się do realizacji celu: zaopatrzenie członków grupy w środki produkcji, zasady wspólnego użytkowania sprzętu rolniczego oraz przechowywanie, konfekcjonowanie i standaryzacja produktów lub grupy produktów.

Aktualnie jednym z ważniejszych wyzwań stojących przed grupami producentów w dostosowywaniu procesów produkcyjnych do wymogów rynku są kwestie sprostania oczekiwaniom logistyki. P. Prus i B. Wawrzyniak zauważają, iż rynek wymaga standaryzacji oraz jednolitych, dużych partii towarów i ciągłości dostaw⁶¹⁸. W. Goszka postrzega natomiast realizację celu poprzez m.in. wspólne zarządzanie zapasami⁶¹⁹. W przypadku wielu produktów rolnych odbiorcy stawiają wymóg dostaw w ilościach tzw. „całosamochodowych”, czyli wielkościach zapewniających maksymalną efektywność transportu.

Ważnym, choć pomijanym w piśmiennictwie, obszarem dostosowywania produkcji do wymogów rynku są oczekiwania klientów w stosunku do asortymentu⁶²⁰. Grupa producentów powinna monitorować potrzeby strony popytowej i dokonywać adaptacji także w stosunku do oferowanych odmian, gatunków, genetyki, wagi produktów czy innych właściwości takich jak kolor, zawartość określonych składników, ale również ich brak (np. antybiotyki, GMO). Zauważyć należy rosnące znaczenie oczekiwań społecznych w stosunku do procesów produkcji

⁶¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz.Urz. UE L 347, 20 grudnia 2013, s. 671–854.

⁶¹⁷ A. Suchoń, *Grupy ...*, s. 143; M. Martynowski (red.), *Spółdzielczość ...*, s. 15.

⁶¹⁸ P. Prus, B. M. Wawrzyniak, *Rola Unii Europejskiej w rozwoju grup producentów rolnych w Polsce*, w: S. Zawisza (red.), *op. cit.*, s. 57; Uzasadnienie projektu ustawy z 2000 r.

⁶¹⁹ W. Goszka, *Prawno-ekonomiczne uwarunkowania działalności grup producentów rolnych*, w: S. Zawisza (red.), *op. cit.*, s. 44.

⁶²⁰ Zob. L. Szczepiot-Knoblach, *op. cit.*, s. 241.

zapewniających dobrostan zwierząt, ograniczanie stosowania środków chemicznych w uprawach czy redukcję śladu węglowego.

Ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie do ustawy g.p.r. definicji legalnej pojęcia „wymogi rynkowe”. Zastosowanie liczby mnogiej wskazuje, iż owe wymogi stanowią pewien zbiór oczekiwań. Zgodnie z przepisem § 1 ust. 1 pkt 8 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18 lutego 2016 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać plan biznesowy grupy producentów rolnych⁶²¹, to rolą grupy producentów jest zaplanowanie zakresu i opisu działań, jakie zamierza ona zrealizować, w odniesieniu do każdego z celów określonych w ustawie g.p.r. Grupa ma obowiązek wskazać przy tym potrzeby realizacji planowanych działań i określić stan ich wykonania w poszczególnych latach realizacji planu biznesowego oraz uzasadnić, w jaki sposób poszczególne działania przyczynią się do osiągnięcia tych celów. Propozycja metod, którymi podmiot zamierza dostosowywać swoją produkcję do wymogów rynku, oparta musi zostać na konkretnych, indywidualnych uwarunkowaniach zrzeszonych producentów i zdefiniowanym rynku, na którym działa lub zamierza działać. Oznacza to, iż grupy producentów tego samego produktu lub grup produktów mogą realizować odmienne działania.

Rynek, do którego wymogów grupy dostosowują swoje produkty i procesy produkcyjne, nie zostaje przez prawodawcę unijnego i krajowego w żaden sposób zawężony. Może nim być zarówno lokalny, regionalny jak i ponadnarodowy⁶²². Nie można natomiast, jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie⁶²³, mówić o dostosowaniu produkcji rolnej do warunków rynkowych w sytuacji, kiedy dokonuje się sztucznych transferów produkcji między grupą a jej członkiem. Podobnie będzie w sytuacji, gdy dokonuje się sprzedaży głównie pomiędzy spółkami, które zostały utworzone przez te same osoby fizyczne, taki obrót nie ma charakteru rzeczywistego obrotu rynkowego.⁶²⁴ Cel nie zostanie również zrealizowany w przypadku, gdy członkowie grupy zobowiązali się jedynie to chowu i tuczu powierzonych im zwierząt (bez przeniesienia prawa własności), na warunkach określonych przez jeden podmiot kontraktujący. Będziemy mieli wówczas, jak stwierdził w wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie⁶²⁵, do czynienia z wymogami jednego odbiorcy, a nie rynku.

⁶²¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 237.

⁶²² S. Zawisza, M. Szkatulski, *Znaczenie grup producentów rolnych w rozwoju wsi i rolnictwa*, w: S. Zawisza (red.), *op. cit.*, s. 13.

⁶²³ Wyrok WSA w Warszawie z 24 maja 2012 r., sygn. akt: V SA/Wa 466/12.

⁶²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 30 września 2019 r., sygn. akt: V SA/Wa 648/19; Wyrok NSA z 6 grudnia 2023 r., sygn. akt: I GSK 134/20.

⁶²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 7 lutego 2017 r., sygn. akt: V SA/Wa 301/16.

Art. 27 ust. 1 lit. a Rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich zobowiązuje grupy do dostosowywania do wymogów rynkowych procesu produkcyjnego i produktów rolników, którzy są członkami grupy. Redakcja analogicznego przepisu polskiej ustawy jest nieco inna, jednak z jego treści wynika, że to produkcja rolna osób mogących organizować się w grupy jest objęta dyspozycją normy prawnej z niego wynikającej. Z obowiązku zostają zatem wyłączeni członkowie grupy, którzy nie są producentami rolnymi (dotyczy wyłącznie członków spółdzielni na podstawie art. 3a pkt 1 ustawy g.p.r.). Przepisy ustawy nie stoją na przeszkodzie, by procesem dostosowywania produkcji do wymogów rynkowych zrzeszenie objęło także osoby niepozostające w stosunku członkostwa z grupą.

Cel dostosowywania produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych tworzy także zespół zobowiązań po stronie członka grupy. Konkretyzują się one w postaci postanowień statutowych, często także w dodatkowej umowie członkowskiej oraz uchwałach organów podmiotu zrzeszającego. Niewypełnianie nałożonych na członka obowiązków naraża go na sankcje, które obligatoryjnie winien ustalać akt założycielski grupy, oraz na odpowiedzialność odszkodowawczą wobec zrzeszenia.

3.2. Wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, w tym przygotowanie do sprzedaży, centralizacja sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych

Cel „wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostaw do odbiorców hurtowych” jest kolejnym, który został ustanowiony już w art. 6 ust 1 lit. b i art. 6 ust 2 pierwszej regulacji wspólnotowej – Rozporządzeniu nr 1360/1978. Był on także właściwy dla wszystkich badanych krajowych regulacji w zakresie grup producentów – francuskiej, niemieckiej i włoskiej. W polskiej ustawie do jej zmiany z 2015 r. treść zadania obejmowała wyłącznie „centralizację podaży”. Uzupełniało ją „organizowanie sprzedaży produktów rolnych”, z którego, w związku z wynikającym z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy g.p.r. obowiązkiem sprzedaży przez członków całej produkcji do grupy, można było wywieść dążenie do wspólnego wprowadzania towarów do obrotu. Przypomnieć wypada, iż w rozporządzeniu wspólnotowym i dokumentach procesu legislacyjnego pojęcia „centralizacja podaży”, „koncentracja podaży” i „wspólne wprowadzanie towarów do obrotu” stosowane było wymiennie⁶²⁶. Po nowelizacji ustawy o grupach z 2015 r. cel ma treść identyczną z regulacją unijną zawartą w art. 27 ust. 1 lit. b Rozporządzenia nr 1305/2013.

⁶²⁶ Moty 4 preambuły do Rozporządzenia nr 1360/78; COM/1967/68/FINAL, s. 1 i 6;

Wspólne wprowadzanie towarów do obrotu jest, obok dostosowania produkcji i produktów do wymogów rynku, głównym celem działania grup. Doniosłe znaczenie nadaje owemu celowi zarówno regulacja wspólnotowa jak i polska. Można stwierdzić, że wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, innymi słowy koncentracja podaży, jest najważniejszym celem, dla których powinny być powoływane grupy producentów. W polskim systemie prawnym, podobnie jak w unijnym czy włoskim, francuskim i litewskim, grupy producentów miały być remedium na poważne wady struktur rynkowych, które w wyniku transformacji ustrojowej doprowadziły do niekorzystnych dla rolników przekształceń. Jak zauważali autorzy uzasadnienia do pierwszego projektu ustawy, rozproszona podaż produktów oferowanych przez producentów działających w pojedynkę nie potrafiła sprostać coraz bardziej koncentrującemu się popytowi⁶²⁷. We Wspólnocie Europejskiej negatywne skutki dla rynku i dochodów rolników wynikające ze zjawiska podnoszone były już w II Planie Mansholta, co z kolei znalazło odzwierciedlenie w preambule do Rozporządzeniach nr 1360/1978 w sprawie grup producentów i ich związków. Stąd właśnie wynika doniosła rola celu wspólnej sprzedaży w regulacji unijnej⁶²⁸.

Zdaniem A. Parzonko w warunkach zbyt dużej liczby gospodarstw o małej skali produkcji pojedynczy producent nie ma możliwości oddziaływania na popyt, co zmusza go do dostosowania się do reguł wyznaczanych przez rynek⁶²⁹. W ocenie autorki rozwiązaniem dla rolników są grupy producenckie, w ramach których następuje m.in. koncentracja produkcji i podaży. Z kolei M. Jerzak uważa, iż grupy producentów jako forma pośredniej integracji poziomej, w której producenci łączą się w celu zespołowego zbywania swych produktów, są szansą na pokonanie poważnej przeszkody w rozwoju nowoczesnego rynku rolnego jaką jest niski stopień organizacji podaży⁶³⁰. W szerszym kontekście wpływ grup producentów na koncentrację podaży postrzega A. Suchoń, według której współdziałanie rolników, gospodarujących w ramach małych jednostek, powinno uwzględniać takie czynniki jak konkurencja ze strony światowych rynków oraz przestrzeganie coraz większej liczby norm związanych z wymaganiami w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności i jej jakości, a także dobrostanu zwierząt⁶³¹.

⁶²⁷ Uzasadnienie projektu ustawy z 2020 r., s. 2.

⁶²⁸ Por. Wyrok TSUE z 1 października 2009 r., sygn. akt: C 500/11, *Fruition PO Limited v. Minister for Sustainable Farming and Food and Animal Health*, ECLI:EU:C:2013:849; Wyrok TSUE (druga izba) z 1 października 2009 r., sygn. akt: C 505/07.

⁶²⁹ A. Parzonko, *Rola ...*, s. 101.

⁶³⁰ M. Jerzak, *op. cit.*, s. 130–131.

⁶³¹ A. Suchoń, *Producent rolny w łańcuchu dostaw żywności*, „Logistyka” 2012, nr 4, s. 1265–1266.

Cel „wspólnego wprowadzania towarów do obrotu” nie posiada definicji legalnej w ustawie g.p.r. Z treści przepisu wynika, iż chodzi o sprzedaż i kontraktację⁶³², bowiem w przedmiotowym zadaniu zawiera się m.in. „przygotowanie do sprzedaży” i „centralizacja sprzedaży”. W świetle pierwszego z celów funkcjonowania grup – dostosowania produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych – wywnioskować należy, iż grupa wprowadza na rynek towary w sposób i na zasadach na nim obowiązujących, z uwzględnieniem jego oczekiwań. Wprowadzanie do obrotu „wspólnie” obejmuje produkcję wszystkich, bez wyjątku, producentów rolnych zrzeszonych w grupie, co po nowelizacji ustawy g.p.r. z 2015 r. nie budzi już wątpliwości⁶³³. Znajduje to także potwierdzenie w judykaturze⁶³⁴. Podkreślić należy, iż przepisy ustawy nie nakazywały i nie nakazują grupie producentów ujednolicania produktów oferowanych na rynku (np. wyłącznie jeden rodzaj, gatunek, rasa), łączenia w transporcie towarów kilku członków, magazynowania w jednym miejscu, wyboru jednego odbiorcy czy zawężania ich liczby. Powyższe ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez zrzeszenia, choć nie są zawarte w ustawie czy aktach prawa unijnego, mogą znaleźć swoje uzasadnienie jedynie w wymogach rynku, do których grupy są obowiązane się dostosowywać.

W treści celu ustawodawca używa pojęcia „towary”, które grupa winna wspólnie wprowadzać do obrotu. W odróżnieniu od „produktu”, który jest „wynikiem określonej działalności ludzkiej”⁶³⁵, „towar” ma znaczenie silniej związane z rynkiem, posiada „wartość użytkową, wymienną”⁶³⁶. Zakresy definicji obu pojęć są częściowo różne. We wspólnym obszarze znajdują się w pierwszej kolejności produkty rolne, zwykle oferowane przez gospodarstwa w formie nieprzetworzonej. Jednak ze względu na pewne wymogi rynku część tych produktów może nie mieć wartości użytkowej, wymiennej z uwagi np. na rozmiar, wagę, kolor, gatunek itd. Podobnym zróżnicowaniem leksykalnym na „produkty” (ang. „products”) i „towary” (ang. „goods”) posłużył się prawodawca wspólnotowy w Rozporządzeniach nr 1360/1978 i 952/1997. Odpowiadało to zobowiązaniu grup, przewidzianemu w art. 6 ust. 1 lit. c obu aktów prawnych, do plasowania na rynku całej produkcji członka „przeznaczonej do obrotu” („intended for marketing”). Przez to zobowiązaniem objęta była wyłącznie ta część działalności wytwórczej rolnika, wobec której miał on zamiar, intencje wprowadzenia na rynek. Polska ustawa g.p.r. do jej

⁶³² Zob. B. Zdziennicki, w: P. Czechowski (red.) *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 541; A. Suchoń, *Art. 613*, w: M. Gutowski (red.), *op. cit.*; Wyrok SA w Gdańsku z 30 sierpnia 2012 r., sygn. akt: I ACa 442/12.

⁶³³ Por. M. Krudysz, *Obowiązki członków grupy producentów rolnych*, Lex 2015.

⁶³⁴ Wyrok NSA z 21 marca 2019 r., sygn. akt: I GSK 1044/18.

⁶³⁵ Zob. definicję słowa „towar” w Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/towar;5508112.html> (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁶³⁶ *Ibidem*.

zmiany w 2015 r. przewidywała obowiązek wprowadzenia do statutu grupy wymogu sprzedaży przez członków grupy całości produktów lub grupy produktów za pośrednictwem grupy oraz odstępstwa od tej zasady, co było zbieżne z regulacją unijną. Nowelizacja ustawy wprowadziła zobowiązanie członków grup do sprzedaży do grupy co najmniej 80% (po kolejnej nowelizacji z 2021 r. – 70%⁶³⁷) wyprodukowanych przez siebie produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została utworzona. Zmiana zrodziła bardzo poważne wątpliwości interpretacyjne dotyczące tej części produkcji członka grupy, która nie spełnia wymogów rynkowych, czyli nie jest towarem, posiadającym wartość użytkową, wymienną. W świetle celu wspólnej sprzedaży, koncentracji podaży produktów odpowiadających wymogom rynku, należy z ostrożnością stwierdzić, że obowiązek wynikający z art. 3 ust. 1 pkt 6 i art. 3a pkt 6 ustawy g.p.r. obejmuje wyłącznie produkty posiadające określone przez grupę cechy i wartość ekonomiczną. *A contrario* wyłączone spod tego obowiązku są produkty, które nie spełniają określonych norm lub nie odpowiadają na potrzeby rynku.

Zauważyć należy, iż polski ustawodawca spośród trzech sposobów wspólnego wprowadzania towarów do obrotu przewidzianych w regulacji unijnej w sprawie grup producentów i ich związków (Rozporządzenie nr 1360/1978 dopuszczało nawet zbycie towarów przez rolnika w swoim imieniu i na swój rachunek) wybrał model sprzedaży przez grupę, która wprowadza towary na rynek w swoim imieniu i na swoją rzecz. Dodatkowo, za regulacją unijną, w ramach wspólnego wprowadzania towarów do obrotu wyznaczono trzy jego podstawowe elementy: przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży, dostawy do odbiorców hurtowych.

Niewątpliwie konkretny sposób przygotowania towarów oferowanych do sprzedaży przez daną grupę wynikać powinien z rozpoznanych przez nią wymogów rynkowych. Centralizacja sprzedaży oznacza, że owa sprzedaż odbywa się właśnie poprzez podmiot zrzeszający producentów. Cel wyraża także oczekiwania prawodawcy, by towary oferowane przez grupę trafiały przede wszystkim do odbiorców hurtowych. Wydaje się, że z przepisów regulacji unijnej czy polskiej ustawy nie wynika, aby produkcja nie mogła być dostarczana w jakiejś części klientom detalicznym, jednak to duże partie towarów powinny dominować w strukturze sprzedaży. Przez odbiorcę hurtowego należy rozumieć zarówno zakłady przetwórcze, jak i pośredników w obrocie. Zbywanie produkcji przez grupę do pośrednika powiązanego kapitałowo lub osobowo z grupą może jednak budzić poważne wątpliwości w zakresie wypełniania celów

⁶³⁷ Dz.U. z 2021 r., poz. 1603.

działalności zrzeszenia. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie⁶³⁸ przepis art. 35 ust. 1 lit. b Rozporządzenia nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich i art. 2 ustawy o grupach „wymaga sprzedaży na rynek – do osób trzecich, a nie obrotu pomiędzy osobami powiązanymi osobowo lub kapitałowo”.

Z integrowaniem poziomym producentów rolnych poprzez zrzeszanie ich w grupy, które ma być odpowiedzią na nadmiernie rozproszoną podaż, wiąże się kwestia adekwatności potencjału produkcyjnego takich zrzeszeń. W art. 6 ustawy g.p.r. zawarto delegację dla ministra właściwego do spraw rynków rolnych do określenia w drodze rozporządzenia, wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą powstawać grupy, minimalną roczną wielkość produkcji towarowej wyprodukowanej przez wszystkich członków grupy i sprzedanej do grupy oraz minimalną liczbę członków grupy. Wywnioskować należy z tego, iż nie każdy poziom koncentracji podaży w ocenie prawodawcy realizuje zadania postawione przed ustawą o grupach. Dlatego konieczne jest, wzorem regulacji wspólnotowej, wyznaczenie progów określających minimalny, adekwatny potencjał produkcyjny zrzeszeń.

W związku z pomocą finansową ze środków Unii Europejskiej stanowiącą zachętę do tworzenia grup producentów pojawiły się dwa negatywne zjawiska dotyczące wspólnego wprowadzania towarów do obrotu. Pierwszym jest pozorna koncentracja podaży polegająca na tworzeniu sztucznych, formalnie i pozornie prawidłowych, warunków w celu uzyskania dotacji. Jako przykład można wskazać zrzeszenia, w których do integracji producentów doszło już przed powstaniem grupy w ramach podmiotu skupującego produkty⁶³⁹ albo które procesy wprowadzania towarów na rynek przekazały innej grupie producentów, zamiast poszerzyć grono jej członków⁶⁴⁰. Drugim, częściej spotykanym sposobem na pozyskanie pomocy finansowej wbrew celom ustawowym powoływania grup producentów, była dekoncentracja podaży w ramach dotychczasowych gospodarstw rolnych. W takim przypadku zwykle dzielono produkcję na kilka osób i gospodarstw, by sprostać wymogowi minimalnej liczby członków grupy producentów, pozorując następnie ich integrację⁶⁴¹.

⁶³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 13 stycznia 2021 r., sygn. akt: V SA/Wa 594/20.

⁶³⁹ Wyrok NSA z 28.05.2021 r., sygn. akt: I GSK 1780/18; Wyrok NSA z 14 lutego 2024 r., sygn. akt: I GSK 178/20.

⁶⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 25 lutego 2020 r., sygn. akt: V SA/Wa 1411/19.

⁶⁴¹ Wyrok NSA z 21 marca 2019 r., sygn. akt: I GSK 1044/18.; Wyrok NSA z 22 stycznia 2020 r., sygn. akt: I GSK 1582/18; Wyrok NSA z 28 maja 2021 r., sygn. akt: I GSK 1780/18; Wyrok NSA z 18 listopada 2020 r., sygn. akt: I GSK 332/18; Wyrok NSA z 23 listopada 2023 r., sygn. akt: I GSK 1669/22.

3.3. Ustanowienie wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności produktów rolnych

Cel „ustanowienia wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności produktów rolnych” został wprowadzony do polskiej ustawy g.p.r. jej nowelizacją w 2015 r. i pozostaje on obligatoryjny dla grup uznanych w okresie od 1 stycznia 2014 roku do 14 marca 2022 r. Aktualnie należy on do jednego z czterech fakultatywnych zadań wymienionych w art. 2 ust. 3 tej ustawy. Treść zadania została zaczerpnięta wprost z Rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich. W regulacji unijnej cel po raz pierwszy został zamieszczony w 1993 r.⁶⁴² zmianą do Rozporządzenia nr 1360/1978, której funkcją było wzmocnienie uprawnień grupy do monitorowania członków w odniesieniu do zbiorów i dostępności wytworzonych przez nich produktów rolnych.

W krajowym porządku prawnym cel, z uwagi na obowiązek sprzedaży produkcji członka do grupy, która te produkty wprowadza do obrotu w swoim imieniu i na swój rachunek, wydaje się zbędny. Informowanie o produkcji ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności produktów rolnych znajduje uzasadnienie w sytuacji, gdy to członkowie wprowadziliby towary do obrotu bezpośrednio z pominięciem zrzeszenia, ale pod jej nadzorem. Była to zasada preferowana przez prawodawcę wspólnotowego. Pojęcie „wspólne zasady” według definicji słownikowej oznacza reguły, które odnoszą się „w równym stopniu do wielu osób”⁶⁴³. Zatem w przypadku wprowadzania na rynek produktów przez grupę, w którym to zrzeszenie przejmuje kwestie związane z informowaniem kontrahentów o wielkości produkcji i jej dostępności, nie znajdują uzasadnienia. Co więcej generuje pewne wątpliwości interpretacyjne, gdyż wykładnia gramatyczna sugerowałaby, iż to członkowie mieliby informować podmioty działające na rynku o swojej produkcji według zasad ustanowionych przez grupę.

Przekazywanie przez każdego z członków do grupy danych o zbiorach i dostępności nie stanowi celu, dla którego producenci organizują się w grupy, ale należy do sfery stosunków wewnętrznych zrzeszeń i stanowi jedynie metodę osiągnięcia pozostałych zadań wskazanych w art. 2 ustawy g.p.r. Dopiero publikowanie zbiorczych danych o łącznej produkcji ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności produktów rolnych stanowić może realizację celu.

⁶⁴² Dz.Urz. WE L 74 z 27.3.1993 r., s. 1–2.

⁶⁴³ Definicja słowa „wspólny” w Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/wspolny;5518190.html> (dostęp: 01.01.2026 r.).

3.4. Rozwijanie umiejętności biznesowych i marketingowych

„Rozwijanie umiejętności biznesowych, marketingowych” to kolejny z celów, który do ustawy g.p.r. wprowadzony został jej nowelizacją w 2015 r. wprost z Rozporządzenia nr 1305/2013 i który był obligatoryjnym zadaniem stawianym przed grupami uznanymi w okresie od 1 stycznia 2014 roku do 14 marca 2022 r. Obecnie należy on do jednego z czterech zadań fakultatywnych. We wskazanym akcie prawa unijnego cel zawarty został w przepisie art. 27 ust. 1 lit. d jako przykładowe „inne zadanie” realizowane przez grupy producentów, które mogą ubiegać się o pomoc na rozpoczęcie działalności. Choć nie została przy tym sprecyzowana forma realizacji zadania, to oczywistym wydaje się, że podstawowym sposobem podnoszenia umiejętności będą szkolenia, warsztaty i usługi doradcze. Stwierdzić zatem można, że uznany podmiot posiada daleko idącą swobodę w realizacji tego celu.

Treść celu wskazuje na dwa obowiązkowe zakresy umiejętności: marketingowe i biznesowe. Pierwsze są ściśle związane z podstawowymi zadaniami stawianymi przez prawodawcę grupom, czyli umieszczaniem towarów na rynku. Drugi obszar kompetencji – biznesowych – należy rozumieć jako umiejętności prowadzenia przedsięwzięcia gospodarczego nastawionego na zysk⁶⁴⁴. Wiąże się to bezpośrednio z oczekiwaniem prawodawcy unijnego, by grupy stały się podmiotami rentownymi (zd. 4 motywu 21 preambuły do Rozporządzenia nr 1305/2013) oraz przeniesionym na grunt polskiej regulacji obowiązkiem sporządzenia planu biznesowego jako warunku uznania grupy producentów.

Potrzebę doskonalenia umiejętności produkcyjnych obejmujących m.in. kursy instruktażowe lub szkolenia dla liderów oraz menedżerów grup producenckich i spółdzielni, w celu poprawy organizacji ekonomicznej zrzeszeń oraz przetwórstwa i obrotu towarami rolnymi z danego regionu, podniesiono we Wspólnocie Europejskiej już w 1985 r. w Rozporządzeniu Rady EWG nr 797/1985 w sprawie poprawy wydajności struktur rolnictwa⁶⁴⁵. Problem w świetle wyzwań, przed którymi stoją grupy producentów, wydaje się aktualny, dlatego też w art. 27 ust. 1 lit. d Rozporządzenia nr 1305/2013 podkreślono rozwijanie określonych umiejętności jako w pełni uzasadnione.

⁶⁴⁴ Może wiązać się z to m.in. z uzyskiwaniem wyższych cen przez grupy. Zob. Czubak W., Bajan B., *Korzyści płynące z integracji poziomej w polskim rolnictwie na przykładzie grup producentów rolnych*, „Więś i Rolnictwo” 2018, nr 3, s. 229–241

⁶⁴⁵ Dz.Urz. WE L, nr 93 z 30.3.1985, s. 1–18.
Dz.U. L 93 z 30.3.1985, p. 1–18

W literaturze wskazuje się przede wszystkim na kluczową rolę kompetencji związanych z zarządzaniem marketingowym⁶⁴⁶. Badania empiryczne prowadzone przez W. Goszkę wskazywały, że sami członkowie grup dostrzegali potrzebę posiadania właśnie tej umiejętności⁶⁴⁷. Z kolei z obserwacji prowadzonych przez M. Jerzaka wynika, iż większość ankietowanych producentów rolnych wykazywała bardzo ograniczoną aktywność marketingową⁶⁴⁸, co uzasadnia postulat rozwijania tych umiejętności w grupach producentów.

Zadanie „rozwijania umiejętności biznesowych i marketingowych” rodzi pytanie adresatów normy prawnej wynikającej z tego przepisu. Zasadnym będzie wskazanie w pierwszej kolejności na osoby zarządzające grupą, które powinny posiadać odpowiednie kompetencje i w obliczu wyzwań rynkowych je rozwijać. Autorzy pracy „Spółdzielczość wiejska jako jedna z głównych form wspólnego gospodarczego działania ludzi” pod red. M. Martynowskiego stwierdzają, że członkowie zarządu i menedżerowie powinni uczestniczyć w szkoleniach w celu doskonalenia swojej wiedzy i umiejętności niezbędnych do skutecznej realizacji swoich zadań i obowiązków⁶⁴⁹. Dalej do tego grona dołączają także członków rady nadzorczej z uwagi na to, że jej członkowie są współodpowiedzialni za podejmowanie decyzji w spółdzielni. Zdaniem autorów zakres umiejętności niezbędnych do prowadzenia grupy producentów obejmuje marketing, finanse i produkcję⁶⁵⁰. Z kolei A. Suchoń w szkoleniach organizowanych dla członków grupy utworzonej w formie spółdzielni upatruje części korzyści odnoszonych bezpośrednio przez producentów rolnych związanych z członkostwem⁶⁵¹.

Konstrukcja językowa art. 2 ustawy g.p.r. wskazuje, iż wymienione w przepisie cele realizowane są przez producentów zorganizowanych w grupie, zatem analogicznie rozwijanie umiejętności biznesowych i marketingowych powinno odbywać się także z ich udziałem. Jedynie zaangażowanie w ten proces wszystkich członków podmiotu realizuje ustawowo ukonstytuowany cel działania grupy. Ewentualne szkolenie czy inne formy rozwijania umiejętności przez kadrę zarządzającą i nadzorczą bez udziału zrzeszonych producentów nie będzie stanowić realizacji zadania, co może w konsekwencji prowadzić do utraty statusu grupy producentów. Stanowisko to potwierdza podejście organów ARiMR, które w trakcie wykonywania czynności kontrolnych oczekują potwierdzenia udziału w szkoleniach wszystkich członków grupy. Zauważyć dodatkowo wypada, iż warunkiem zwolnienia przedmiotowego od podatku

⁶⁴⁶ A. Parzonko, w: A. Parzonko (red.), *Sposoby ...*, s. 26.

⁶⁴⁷ W. Goszka, *Ekonomiczne efekty działalności grup producentów rolnych (w świetle badań empirycznych)*, w: S. Zawisza (red.), *op. cit.*, s. 67.

⁶⁴⁸ M. Jerzak, *op. cit.*, s. 137.

⁶⁴⁹ M. Martynowski (red.), *Spółdzielczość ...*, s. 121.

⁶⁵⁰ *Ibidem*, s. 147.

⁶⁵¹ A. Suchoń, *Z prawnej ...*, s. 234.

dochodowego przewidzianego w art. 17 ust. 1 pkt 49 w zw. z art. 17 ust. 9 pkt 2 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁶⁵² jest wydatkowanie wypracowanego dochodu na szkolenia członków grupy producentów rolnych. W tym przypadku ustawodawca bardzo precyzyjnie wskazał adresata szkoleń w zrzeczeniu.

3.5. Organizowanie i ułatwianie procesów wprowadzania innowacji

Cel organizowania i ułatwiania procesów wprowadzania innowacji został zaimplementowany do polskiej ustawy g.p.r., z chwilą jej nowelizacji w 2015 r., z art. 27 ust. 1 lit. d Rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich. Także w tym akcie prawa unijnego pojawił się on po raz pierwszy. W rozporządzeniu przepis ma charakter dyspozytywny, na co wskazuje użycie słów „inne zadania [...] takie jak”, po których prawodawca wymienia przykładowe aktywności grupy producentów. Stanowią one katalog otwarty, egzemplifikujący dodatkowe działania, które w ocenie organów unijnych są pożądane. Taki nadał mu też charakter polski ustawodawca nowelizacją ustawy g.p.r. z 2023 r. Natomiast wcześniej przedmiotowy cel stanowił przepis *ius cogens*, na mocy którego grupy uznane w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 14 marca 2023 r. są bezwzględnie obowiązane do jego realizacji.

Przypomnieć należy, iż w motywie 13 preambuły Rozporządzenia nr 1305/2013 prawodawca unijny wskazywał, że usługi doradcze powinny wspierać rolników we wdrażaniu działań służących modernizacji gospodarstw, budowaniu konkurencyjności, integracji sektorowej i właśnie innowacji. Jako jeden z priorytetów unijnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich wskazano w art. 5 Rozporządzenia nr 1305/2013 zwiększenie rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach. Natomiast wszystkie wymienione w przepisie priorytety przyczyniać mają się do osiągnięcia celów przekrojowych w zakresie innowacyjności, środowiska oraz łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej⁶⁵³. Z treści Rozporządzenia nr 1305/2013 wynika zatem konsekwentne dążenie prawodawcy unijnego do zachęcania producentów rolnych do wprowadzania innowacji w ich gospodarstwach.

Jak zauważa A. Grontkowska wprowadzenie innowacji wymaga odpowiedniego przygotowania, korzystania z profesjonalnej pomocy oraz wiąże się z ryzykiem niepowodzenia⁶⁵⁴.

⁶⁵² T.j., Dz.U. z 2021 r., poz. 1800, ze zm.

⁶⁵³ Zob. A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, E. Tomkiewicz, *Ewolucja zadań ...*, s. 110.

⁶⁵⁴ A. Grontkowska, *Znaczenie wprowadzania postępu w opinii rolników uczestniczących w programie IFCO Partners*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2002, nr 4, s. 50–51.

Skutkuje to naturalną niechęcią rolników do wprowadzania reform w gospodarstwach. Wyniki badań przeprowadzonych w 2002 r. przez Katedrę Doradztwa w Agrobiznesie przy Uniwersytecie Technologiczno-Przyrodniczym w Bydgoszczy⁶⁵⁵ wskazują, iż na propozycję konkretnego pomysłu na innowację, tylko 18,8% badanych rolników zadeklarowałoby udział w nowym przedsięwzięciu. Przy czym ich zdaniem pomysł powinien być uprzednio sprawdzony przez innych producentów. Prawie połowa respondentów deklarowała niechęć do podjęcie ryzyka, w przypadku pojawienia się pomysłu na inwestycję będącą nowością w lokalnej okolicy, a blisko 20% ankietowanych w takim przypadku poczekaloby na inicjatywę innych rolników w tym zakresie i na podstawie osiągniętych rezultatów oceniłoby pomysł wdrożenia we własnym gospodarstwie innowacyjnego przedsięwzięcia. Powyższe dowodzi istotnych barier i problemów we wdrażaniu nowatorskich rozwiązań w produkcji rolnej. Dlatego też wolą prawodawcy unijnego, a za nim krajowego, jest włączenie grup producentów w procesy transferu wiedzy. Zdaniem A. Suchoń producentom zrzeszonym w spółdzielniach łatwiej osiągnąć cel związany z prowadzeniem działalności rolniczej metodami ukierunkowanymi na m.in. wzrost gospodarczy przyjazny środowisku poprzez innowacje, wprowadzenie nowych technologii czy produktów, zmiany procesów produkcyjnych⁶⁵⁶.

Zgodnie z brzmieniem przepisu grupie przypada rola podmiotu, który ma procesy innowacji organizować, czyli planować i koordynować a ponadto ułatwiać ich wdrożenie. Prawodawca nie precyzuje formy w jakiej grupa winna wskazane działania realizować, ale uwzględniając wskazówki interpretacyjne zawarte w preambule Rozporządzenia nr 1305/2013, będzie to m.in. monitorowanie nowych technologii, zatrudnienie odpowiednich doradców, zlecanie ekspertyz, umożliwienie udziału członków w szkoleniach, pokazach, wyjazdach studyjnych, pilotażach. Z treści celu wynika, iż miejscem wdrożenia innowacji będą gospodarstwa członków – w takim bowiem celu (by ułatwić sobie procesy wprowadzania innowacji) organizują się oni w grupy. Nie stoi to oczywiście na drodze stosowania nowatorskich rozwiązań w samym zrzeszeniu.

Funkcja celów, dla których producenci rolni organizują się w grupy, wskazuje, iż procesem planowania i koordynowania dostępu do wiedzy, a następnie wdrażania innowacji, powinni zostać objęci wszyscy rolnicy zrzeszeni w podmiocie. Z racji tego, iż miejscem implementacji nowych rozwiązań będą gospodarstwa członków, to procesy te muszą uwzględniać zróżnicowany poziom rozwoju jednostek produkcyjnych i ich indywidualne potrzeby.

⁶⁵⁵ T. Marcysiak, *Spoleczne uwarunkowania zespołowej działalności rolników*, w: S. Zawisza (red.), *op. cit.*, s. 28.

⁶⁵⁶ A. Suchoń, *Wpływ polityki i prawa Unii Europejskiej na rozwój spółdzielni rolniczych w wybranych krajach członkowskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1, s. 100.

Prowadzić może to do realizowania przez grupę również takich działań, w które zaangażowani będzie tylko część rolników. Przy czym za niedopuszczalną w świetle obowiązujących przepisów należałoby uznać sytuację, w której grupa pomija na etapie organizowania i ułatwiania wprowadzania procesów innowacji któregośkolwiek z członków.

3.6. Ochrona środowiska naturalnego

Kolejny cel, dla którego producenci rolni mogą organizować się w grupy, dotyczy ochrony środowiska naturalnego. Obowiązuje on od wejścia w życie pierwszej ustawy g.p.r. z 2000 r. W przypadku tego zadania nie mamy do czynienia z bezpośrednim przeniesieniem przepisu z katalogu zadań stawianych przed grupami w regulacji unijnej w sprawie grup producentów i ich związków, gdyż ani rozporządzenia nr 1360/1978 i nr 952/1997 w sprawie grup producentów i ich związków nie zawierały tego celu. Nie uwzględnia go także art. 27 ust. 1 Rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, do którego brzmienia dostosował w 2015 r. prawodawca treść ustawy g.p.r.

Art. 14 Rozporządzenia Rady (EWG) nr 2328/91 z 15 lipca 1991 r. w sprawie poprawy efektywności struktur rolniczych⁶⁵⁷ zezwalał natomiast krajom członkowskim na udzielania pomocy w postaci refundacji części kosztów operacyjnych uznanych grup, których celem była m.in. pomoc wzajemna między gospodarstwami, w tym wykorzystanie nowych technologii i praktyk dla ochrony i poprawy stanu środowiska oraz zachowania krajobrazu. Jednakże zastępujące to rozporządzenie regulacje w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Rozporządzenia nr 1257/1999, nr 1698/2005 i nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich) nie stawiały bezpośrednio przed grupami żadnego celu związanego z ochroną środowiska.

Problem ochrony środowiska naturalnego, począwszy od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, jest bardzo silnie związany ze Wspólną Polityką Rolną⁶⁵⁸. Jednolity Akt Europejski z 17 lutego 1986 r.⁶⁵⁹ ustanowił nowe zadania, wśród których ochrona środowiska naturalnego została wydobyta na pierwszy plan⁶⁶⁰. Znalazło to następnie odzwierciedlenie w propozycji reformy WPR przedstawionej w styczniu 1991 r. przez Komisarza ds. Rolnictwa Raya Mac Sharry'ego. Była ona odpowiedzią na istotne problemy, w tym dotyczące ochrony

⁶⁵⁷ Dz.U. UE L 218 z 6 sierpnia 1991 r., s. 1–21. Przepis został następnie zaimplementowany do aktu zastępującego Rozporządzenie nr 2328/91 – Rozporządzenia Rady (EWG) nr 950/97 z 20 maja 1997 r. w sprawie poprawy efektywności struktur rolniczych, Dz.U. UE L 142 z 2 czerwca 1997, s. 1–21.

⁶⁵⁸ Zob. P. Czechowski, A. Niewiadomski, J. Ostapiuk, *Zasady i cele wspólnej polityki rolnej*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 85–87.

⁶⁵⁹ Dz.Urz. WE L 169 z 29 czerwca 1987 r., s. 1–28.

⁶⁶⁰ A. Jurcewicz, w: A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka ..*, s. 60–63.

środowiska związane z rolnictwem typu intensywnego, będącego następstwem powiązania różnych form pomocy z wolumenem produkcji⁶⁶¹. Efekty tych reform okazały się niewystarczające, dlatego z myślą o okresie budżetowym 2000–2006 podjęto próbę kolejnej przebudowy Wspólnej Polityki Rolnej. Przyjęte w ramach Agendy 2000 zmiany obejmowały doniosły cel powiązania wspierania dochodów z przestrzeganiem przez rolników standardów ochrony środowiska, właściwego traktowania zwierząt gospodarskich i zasad dobrej praktyki rolniczej⁶⁶².

Zwrócić należy przy tym uwagę na wynikający z przepisów pierwotnego prawa europejskiego obowiązek integracji polityk w obszarze ochrony środowiska⁶⁶³. Łączenie ochrony środowiska z politykami branżowymi realizowanymi przez Unię Europejską w ramach zasady zrównoważonego rozwoju wynika z treści art. 11 Traktatu (dawny art. 6 TWE). Dla tej zasady w sferze Wspólnej Polityki Rolnej zasadnicze znaczenie mają postanowienia art. 39 ust. 1 Traktatu, które sytuują obecnie WPR w szerszym kontekście związanym silnie z obszarami wiejskimi i ich rozwojem. Jak wskazuje A. Jurcewicz, Wspólna Polityka Rolna powinna przyczyniać się do poprawy ochrony środowiska, ochrony zdrowia i racjonalnego wykorzystywania środków naturalnych, a wymogi samej polityki ochrony środowiska powinny stanowić integralną jej część, co wynika z treści art. 174 Traktatu⁶⁶⁴.

Okres prac nad ustawą g.p.r. to czas intensywnego procedowania szeregu aktów w zakresie ochrony środowiska naturalnego, dostosowujących krajowy system prawa do regulacji unijnych⁶⁶⁵. Należały do nich m.in. ustawa z 27 kwietnia 2001 r. prawo o ochronie środowiska⁶⁶⁶, ustawa z 26 lipca 2000 r. o nawozach i nawożeniu⁶⁶⁷ czy ustawa z 18 lipca 2001 r. prawo wodne⁶⁶⁸. Akty wyznaczały szereg nowych obowiązków producentom rolnym, na tyle wymagających, iż ustawodawca przewidział dla części regulacji długie okresy *vacatio legis*. Dla przykładu zawarte w art. 18 ustawy o nawozach i nawożeniu obowiązki dotyczące sposobu i okresu przechowywania nawozów naturalnych w postaci stałej i płynnej miały wejść w życie dopiero po upływie 8 lat od dnia ogłoszenia tego aktu prawnego.

⁶⁶¹ *Ibidem*, s. 65.

⁶⁶² A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, w: P. Czechowski (red.), *op. cit.*, s. 112–113.

⁶⁶³ Zob. A. Suchoń, *Wpływ polityki ...*, 99–100.

⁶⁶⁴ A. Jurcewicz, *Art. 39*, w: D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, pkt 39.4.

⁶⁶⁵ [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/2421/\\$file/2421.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/2421/$file/2421.pdf) s. 163; [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/988/\\$file/988.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/988/$file/988.pdf) s. 94–96; [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/1723/\\$file/1723.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/1723/$file/1723.pdf), s. 117–126.

⁶⁶⁶ Dz.U. nr 62 z 2001 r., poz. 627.

⁶⁶⁷ Dz.U. nr 89 z 2000 r., poz. 991.

⁶⁶⁸ Dz.U. nr 115 z 2001 r., poz. 1229.

Zapewnienie ochrony środowiska jest obowiązkiem państwa polskiego wyrażonym w art. 5 Konstytucji RP⁶⁶⁹. W myśl tego przepisu Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Jak zauważa L. Garlicki, pierwszym krokiem w realizacji celu zrównoważonego rozwoju jest ustanowienie konstytucyjnego obowiązku, adresowanego do wszystkich – „dbałości o stan środowiska”⁶⁷⁰.

Treść celu wyrażona w art. 2 ustawy g.p.r. – „ochrona środowiska naturalnego” – nie zawierała do jej nowelizacji z 2023 r. rzeczownika odczasownikowego, w odróżnieniu od pięciu pozostałych celów („dostosowanie”, „wprowadzanie”, „ustanowienie”, „rozwijanie” i „organizowanie”). Rodziło to wątpliwości interpretacyjne dotyczące zakresu dyspozycji normy prawnej wynikającej z przepisu. O ile w przypadku pozostałych zadań wyznaczonych grupom ustawodawca wyraził *expressis verbis* działania, jakie zrzeszenie powinno podejmować, to w przypadku ochrony środowiska naturalnego takiej dyrektywy nie zastosował. Dla grup uznanych po 15 marca 2023 r. treść celu, który nie jest już obligatoryjny, została doprecyzowana – „prowadzenie procesu produkcyjnego z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska naturalnego”.

Cel ów, podobnie jak w przypadku pozostałych, ma charakter subsydiarny. Grupa bowiem przejmuje od swoich członków do wspólnej realizacji te procesy – szczególnie dostosowanie produkcji do wymogów rynku i wspólnym wprowadzaniem towarów do obrotu – które, ze względu na brak odpowiednich umiejętności, wiedzy i ograniczonych zasobów, także ludzkich, gospodarstwa przekazują do zrzeszenia⁶⁷¹. Zamiarem stojącym za tą decyzją jest osiągnięcie znacząco lepszych efektów tych działań w stosunku do samodzielnej aktywności producenta rolnego⁶⁷². Zatem zobowiązanie grupy producentów polegać będzie na podjęciu działań wspierających członków w realizacji zadań ochrony środowiska naturalnego niezależnie od źródła tych obowiązków (akty prawa, na czele z obligatoryjnymi dla każdego producenta rolnego, również niezrzeszonego w grupie producentów⁶⁷³, jak i dobrowolne zobowiązania wynikające z realizacji działań objętych pomocą finansową ze środków budżetu państwa i UE). Obowiązujące regulacje prawne stanowią w tym aspekcie wzorzec, według którego kompetentny organ administracji publicznej ocenia realizację celu ustawowego. Grupa w ujęciu

⁶⁶⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78 z 1997 r., poz. 483 ze zm.

⁶⁷⁰ P. Sarnecki, *Art. 5*, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *op. cit.*, pkt 11.

⁶⁷¹ Por. A. Suchoń, *op. cit.*, w: M. Korzycka (red.), *op. cit.*, s. 5.

⁶⁷² Zob. uwagi A. Suchoń o pomocniczym charakterze działalności spółdzielni – A. Suchoń, *Grupy ...*, s. 138.

⁶⁷³ Odmienne stanowisko zajmują organy Agencji i jednostki państwowego doradztwa rolniczego – zob. <https://odr.pl/doradztwo/rozwoj-obszarow-wiejskich/przedsiębiorczosc/grupy-producentow-rolnych/zasady-oceny-planow-biznesowych-w-ramach-obslugi-wnioskow-o-przyznanie-pomocy-finansowej-w-dzialaniu-9-tworzenie-grup-producentow-i-organizacji-producentow-prow-2014-2020/>.

praktycznym powinna najpierw rozpoznać słabości czy braki w spełnianiu wymogów ochrony środowiska, a następnie na podstawie takiej analizy zaplanować odpowiednie działania (np. szkolenia, doradztwo), które pomogą zrzeszonym producentom wypełnić ustawowo nałożone na nich obowiązki. Ewentualne aktywności grupy uwzględniające podwyższony, w stosunku do obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie, wzorec ochrony środowiska naturalnego w gospodarstwach członków czy nowatorskie technologie ochrony, jakkolwiek możliwe i pożądane, nie stanowią jednak warunku uznania grupy producentów.

Kolejnym wymiarem ustawowego celu funkcjonowania grupy, ochrony środowiska naturalnego, będzie miejsce realizacji oczekiwanych działań. W pierwszej kolejności należy tu wskazać, co przed 15 marca 2023 r. wynikało z rezultatów wykładni przepisu, a po nowelizacji ustawodawca wyraził *expressis verbis*, gospodarstwa członków i procesy produkcyjne, które są w nich prowadzone. Stanowią one podstawową i obligatoryjną część zobowiązania grupy producentów do ochrony środowiska. Podobnie jak w przypadku pozostałych celów obejmie on wszystkich producentów rolnych zorganizowanych w grupie. Natomiast działania dotyczące procesów potencjalnie realizowanych przez zrzeszenie, np. dalszego przetwarzania, magazynowania, konfekcjonowania, logistyki czy organizacji, będą miały charakter fakultatywny i nie mogą one zastąpić zadań obligatoryjnych w omawianym obszarze.

Zwrócić uwagę trzeba także na funkcję gwarancyjną treści obowiązku ochrony środowiska naturalnego przez grupę producentów. Zrzeszenie powinno wspierać i egzekwować stosowanie zasad ochrony środowiska na wszystkich etapach produkcji, przechowywania i dystrybucji produktów rolnych. Realizacja pozostałych pięciu celów ustawowych także powinna uwzględniać aspekty środowiskowe i gwarantować, że cele owe nie są osiągane sprzecznie z wymogami środowiskowymi.

3.7. Optymalizacja kosztów produkcji oraz stabilizowanie cen producentów

Cel organizowania się producentów rolnych w grupy w postaci „optymalizacji kosztów produkcji oraz stabilizowania cen producentów” wprowadzony został do ustawy g.p.r. jej nowelizacją z 2023 r.⁶⁷⁴ Zadanie o tej samej treści prawodawca unijny postawił przez organizacjami producentów w art. 152 ust. 1 lit. c pkt iii Rozporządzenia nr 1308/2013. Z treści celu wyrażonego w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy g.p.r. wynika jego subsydiarny charakter, bowiem

⁶⁷⁴ Dz.U. z 2023 r., poz. 412.

zarówno optymalizacja kosztów, jak i stabilizowanie cen dotyczy bezpośrednio producentów zrzeszonych w grupie, na rzecz których ma ona działać.

„Optymalizacja”, zgodnie z definicją zawartą w Słowniku języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego⁶⁷⁵, oznacza „uzyskanie optymalnych (najlepszych) wyników”. Zatem rolą grupy będzie podejmowanie takich aktywności, które wpłyną na redukcję kosztów wytwarzania produktów w gospodarstwach rolnych członków. Mieścić w tych działaniach będą się m.in. szkolenia, usługi doradcze, ale także wspólne organizowanie zakupów środków do produkcji czy wspólne inwestycje w celu zespołowego z nich korzystania. Choć omawiany cel jest nowym, nieznanym z wcześniejszych wersji aktu, to koresponduje z zadaniem „poprawy efektywności gospodarowania” obowiązującym w latach 2000–2015. Przypomnieć wypada, iż już w 2004 r. projektodawca zmiany ustawy oczekiwał, iż regulacja dotycząca grup producentów przyczyni się do „obniżania kosztów działalności rolników”⁶⁷⁶. Realizacja celu podlegająca kontroli związana będzie z wykazaniem przez grupę spadku kosztów produkcji w zrzeszonych gospodarstwach co najmniej w zakresie produktów, dla których grupa powstała. Projekcję dotyczącą efektów finansowych czy okresu, w którym mają one zostać osiągnięte, ustawodawca pozostawił uznanym podmiotom, natomiast dyrektorowi właściwego oddziału regionalnego ARiMR przyznał kompetencję do oceny i zatwierdzenia strategii kosztowej skonkretyzowanej w planie biznesowym grupy.

Stabilizowanie cen, drugi z elementów celu zawartego w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy g.p.r., dotyczy także bezpośrednio producentów zrzeszonych w grupie i oznacza podejmowanie przez podmiot takich działań, które prowadzić będą do stanu równowagi⁶⁷⁷ w osiąganych przychodach producentów. Uzasadnieniem oczekiwania ustawodawcy jest powszechnie podzielana ocena wysokiej niestabilności finansowej produkcji rolniczej⁶⁷⁸. Wpływ na nią mają przede wszystkim ryzyka cenowe, wynikające ze zmienności koniunktury, oraz produkcyjne, powodowane zmiennością uwarunkowań klimatyczno-pogodowych i występowaniem klęsk żywiołowych, inwazji szkodników, chorób zwierząt i roślin⁶⁷⁹. Dążenie do stabilizowania cen producentów wynika bezpośrednio z celów Wspólnej Polityki Rolnej, przede wszystkim podniesieniem indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie⁶⁸⁰. Oczekiwania w zakresie

⁶⁷⁵ Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/optymalizacja;5467082.html> (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁶⁷⁶ Uzasadnienie projektu ustawy z 2004 r., s. 15.

⁶⁷⁷ Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/stabilizowac;5500483.html>.

⁶⁷⁸ Zob. np. Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, s. 83.

⁶⁷⁹ *Ibidem*.

⁶⁸⁰ Zob. A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, E. Tomkiewicz, *Ewolucja zadań ...*, s. 94.

oddziaływania grup producentów na stabilizację dochodów ich członków wskazywała bezpośrednio regulacja francuska – art. 14 ustawy o polityce rolnej stawiał przed zrzeszeniami cel uregulowania stosunków umownych w zakresie sprzedaży produktów i zapewnienia wykonania tych umów, a także regulowania cen. Prawo niemieckie przewidywało natomiast zadanie doradzania przez uznane podmioty swoim członkom w kwestii ustalania wysokości cen (art. § 11 ust. 2 ustawy o strukturze rynku).

Za podstawowe narzędzie realizacji celu stabilizowania cen producentów zrzeszonych w grupie uznać można umowy kontraktacji. Już w II Planie Mansholta autorzy memorandum zwracali uwagę na potrzebę zawierania umów na dostawy produktów celu przezwyciężenia strukturalnych problemów rynków rolnych⁶⁸¹. Prawo francuskie nakładało natomiast na grupy marketingowe obowiązek negocjowania umów pomiędzy producentami a nabywcami, a także organizowanie wspólnych systemów sprzedaży, jako metodę wspierania dochodu rolników. Szczególne miejsce relacje umowne miały w niemieckiej ustawie o strukturze rynku. W jej trzeciej części zawarto mechanizm udzielania pomocy publicznej na inwestycje przedsiębiorstwom, wprowadzającym do obrotu lub przetwarzającym produkty rolne lub rybne, o ile zawarli na te dostawy stosowne umowy z jedną lub kilkoma uznanymi grupami producentów rolnych. W przypadku rozwiązania umowy na dostawę z przyczyny leżącej po stronie przedsiębiorcy, kompetentny organ władz kraju związkowego, w którym przedsiębiorca miał siedzibę, określał zakres udzielonej pomocy publicznej na inwestycje podlegający zwrotowi wraz z odsetkami. Także polski ustawodawca przypisał doniosłą rolę powiązaniu umowami kontraktacyjnymi grup i związków z odbiorcami produktów, czemu dał wyraz w uzasadnieniu do projektu ustawy g.p.r. z 2000 r.⁶⁸². O znaczeniu umów na dostawę produktów rolnych w stabilizowaniu cen producentów świadczą ponadto przepisy art. 38q ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych⁶⁸³ oraz art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi⁶⁸⁴, w których transparentność mechanizmu ustalania ceny i jej niezmiennosc jest kluczowym czynnikiem chroniącym interesy ekonomiczne rolników.

Innym narzędziem realizacji celu stabilizowania cen producentów zrzeszonych w grupie może być fundusz specjalny, o którym mowa w art. 5 ustawy g.p.r. Przewiduje on wykorzystanie zgromadzonych środków pieniężnych na cele przewidziane w akcie założycielskim

⁶⁸¹ II Plan Mansholta, motyw 108.

⁶⁸² Uzasadnienie projektu ustawy z 2000 r., s. 7.

⁶⁸³ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1502 ze zm.

⁶⁸⁴ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1773; dalej: ustawa p.n.w.p.k.

grupy. Takim celem może być m.in. stabilizowanie cen producentów. Jednym z rozwiązań mógłby być, wzorowany na regulacji francuskiej, mechanizm wyrównywania cen. Zgodnie z jego założeniami w okresie, gdy cena płacona producentowi znajdowała się powyżej ustalonego poziomu, grupa potrącała kwotę z nadwyżki na fundusz wyrównawczy, z którego wypłacano rolnikowi kwoty w okresie, gdy cena spadała poniżej umówionej wysokości. System ów, o czym należy przypomnieć, napotkał poważne problemy i nie przyniósł zakładanych rezultatów, co świadczy o trudności stosowania go w praktyce.

4. Warunki uznania grupy producentów

Warunki uznania grupy producentów zawarte zostały w czterech artykułach drugiego rozdziału ustawy g.p.r. – „Zasady organizowania i działania grup”, którego tytuł mało adekwatnie wyraża treść w nim zamieszczoną. Mamy bowiem do czynienia nie tyle z „zasadami organizowania i działania”, co z warunkami, po spełnieniu których upoważniony organ administracji nadaje status grupy producentów decyzją o jej uznaniu. Ponadto tytuł rozdziału sugerować może, iż grupa producentów rolnych nieubiegająca się o uznanie jest również obowiązana spełniać normy prawne wynikające z tych przepisów, co nie znajduje żadnej podstawy w systemie prawa. Warunki uznania stanowią dla podmiotu posiadającego status grupy producentów zarazem zespół obowiązków, których niewypełnianie skutkować może utratą tej szczególnej pozycji prawnej. Ocena regulacji kształtującej sytuację prawną grupy producentów wymaga pogłębionej analizy poszczególnych warunków uznania zawartych w ustawie g.p.r.

4.1. Prowadzenie działalności gospodarczej jako przedsiębiorca posiadający osobowość prawną

Podstawowym warunkiem przyznania osobie prawnej, na podstawie decyzji administracyjnej, statusu uznanej grupy producentów rolnych i utrzymania tego statusu jest, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy g.p.r., prowadzenie działalności gospodarczej jako przedsiębiorca. W odniesieniu do spółdzielni, pomimo braku analogicznego postanowienia w art. 3a tego aktu prawnego, o obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej przesądza treść art. 1 § 1 ustawy prawo spółdzielcze. Pozycja prawna grupy producentów jest w konsekwencji sytuacją prawną przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą, którą uzupełniają dodatkowe, specyficzne uprawnienia i obowiązki.

Nabycie osobowości prawnej następuje z chwilą wpisu podmiotu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, natomiast działalność gospodarczą, zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy prawo przedsiębiorców⁶⁸⁵, podmiot może podjąć po dokonaniu wpisu do tego rejestru. Wyjątek od tej zasady obejmuje spółki kapitałowe w organizacji, które mogą podjąć działalność gospodarczą przed wpisem do rejestru przedsiębiorców. Pojęcie „przedsiębiorca” zdefiniowane zostało w art. 43¹ kc jako „osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33¹ § 1 kc, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową”. W doktrynie panuje zgoda, iż zakres przedmiotowy „działalności zawodowej” mieści się w zakresie pojęcia „działalności gospodarczej”⁶⁸⁶. Nieco inaczej „przedsiębiorcę” definiuje ustawa prawo przedsiębiorców – w myśl art. 4 ust. 1 jest nim „osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą”. Natomiast w rozumieniu art. 3 tej ustawy „działalnością gospodarczą” jest „zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły”. Przez to aktywność gospodarcza podmiotu uznanego jako grupa producentów musi spełniać wszystkie przesłanki zawarte w przywołanym przepisie. Podkreślić przy tym trzeba, iż działalność ta nie podlega wyłączeniu z zakresu stosowania ustawy prawo przedsiębiorców, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–4 tego aktu prawnego, a obejmującego enumeratywnie wymienione aktywności podejmowane przez rolników.

Warunkiem uznania grupy producentów rolnych jest stwierdzenie przez organ, iż grupa „prowadzi” działalność jako przedsiębiorca. W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż jest to wyrażenie nieprecyzyjne, bowiem działalności gospodarczej nie prowadzi „grupa producentów”, ale osoba prawna, która o przyznanie statusu uznanej grupy producentów rolnych się ubiega. Z wykładni językowej wynika ponadto, iż w postępowaniu administracyjnym na właściwym organie ARiMR ciąży obowiązek ustalenia czy podmiot taką działalność już podjął. Jednak praktyka wskazuje, iż przedmiotowy warunek uznania traktowany jest jako deklaracyjny zamiar podjęcia działalności po wydaniu decyzji o uznaniu, a ocenie na tym etapie poddawany jest wyłącznie potencjał podmiotu do realizowania tego kryterium w przyszłości. Dopiero w postępowaniu w sprawie spełniania warunków uznania prowadzenie działalności

⁶⁸⁵ Ustawa z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2018 r. poz. 646.

⁶⁸⁶ Np. Ł. Żelechowski w: K. Osajda (red.), *art. 43¹ [Pojęcie przedsiębiorcy]*. Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2021; W. Popiołek w: K. Pietrzykowski, *art. 43¹ [Pojęcie przedsiębiorcy]*. Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. art. 1–449¹. Warszawa 2020.

gospodarczej jako przedsiębiorca podlega weryfikacji, której zaniechanie prowadzić będzie do utraty statusu grupy producentów rolnych w wyniku cofnięcia uznania.

4.2. Zrzeszanie producentów jednego produktu rolnego

Kolejnym kryterium uzyskania, a następnie utrzymania, statusu grupy jest zrzeszanie producentów jednego produktu⁶⁸⁷. Wynika to wprost z przepisu art. 3 ust. 1 pkt 1 i 3a pkt 1 ustawy g.p.r. O ile w przypadku spółdzielni mowa jest o wszystkich producentach jednego produktu wchodzących w jej skład, o tyle w przypadku pozostałych form prawnych ów warunek sformułowany jest nieco odmiennie – grupa „została utworzona przez producentów jednego produktu rolnego”. Z wykładni językowej wynika wniosek, iż w postępowaniu o uznanie grupy badany byłby skład jedynie na moment jej utworzenia, który w świetle całej regulacji, na podstawie efektów wykładni funkcjonalnej, trzeba odrzucić. Prowadzenie produkcji rolnej przez członków obowiązuje przez cały okres utrzymywania przez zrzeszenie statusu grupy producentów.

Producentem rolnym, w rozumieniu przepisu art. 2 ustawy g.p.r., jest „osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej lub osoba prawna, która w ramach działalności rolniczej prowadzi gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub dział specjalny produkcji rolnej”. Natomiast „działalność rolnicza”, zgodnie z art. 2 ust. 2 tego aktu prawnego⁶⁸⁸, oznacza działalność rolniczą w rozumieniu art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027⁶⁸⁹. Jest nią „wytwarzanie produktów rolnych przez hodowlę lub chów zwierząt do celów gospodarskich lub uprawę lub hodowlę roślin, gdzie produkty rolne oznaczają produkty wymienione w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), z wyjątkiem produktów rybołówstwa, a także uprawie bawełny i zagajników o krótkiej rotacji”. Tym samym ustawodawca wprowadził autonomiczną definicję pojęcia „producent rolny”, co jest zgodne z założeniami Wspólnej Polityki Rolnej, czyli pozostawieniem w gestii kompetentnych władz krajowych określenia zakresu tej nazwy w zależności od potrzeb danej regulacji⁶⁹⁰. Zauważyć przy tym wypada, iż w polskim prawie funkcjonowało już wcześniej pojęcie

⁶⁸⁷ Zob. Wyrok WSA w Warszawie 11 kwietnia 2011 r., sygn. akt: V SA/Wa 2298/10.

⁶⁸⁸ Ustęp dodany ustawą z 11 września 2015 r.; Dz.U. z 2015 r. poz. 1888.

⁶⁸⁹ Dz.U. z 2023 r., poz. 412; Przed nowelizacją ustawy z 2023 r. był to art. 4 ust. 1 lit. c pkt i Rozporządzenia nr 1307/2013, Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013, str. 608.

⁶⁹⁰ A. Jurcewicz, w: A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna ...*, s. 32.

„producenta rolnego”. Dla przykładu wskazać można art. 613 § 1 kc, do którego pojęcie zostało wprowadzone w 1990 r.⁶⁹¹, lecz bez podania jego definicji legalnej⁶⁹².

Kluczowym w definicji pojęcia „producent rolny” zawartego w ustawie g.p.r. jest obowiązek „prowadzenia działalności rolniczej”, niewystarczający będzie zatem sam fakt posiadania gospodarstwa rolnego czy składników majątkowych niezbędnych do prowadzenia tejże działalności⁶⁹³. Należy przy tym zauważyć, iż treść przepisu art. 2 ustawy wydaje się być zrehabilitowana wadliwie – zamiast „w ramach działalności rolniczej prowadzą: gospodarstwo rolne [...] lub dział specjalny [...]” trafniejsze byłoby „prowadzą działalność rolniczą w: gospodarstwie rolnym [...] lub dział specjalny [...]”⁶⁹⁴. Zauważyć wypada przy tym, iż działalność rolnicza członka grupy nie będzie działalnością „w ramach” grupy producentów, jak wynikałoby z treści art. 6 pkt 1 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁶⁹⁵. Będzie to zawsze działalność odrębna, choć łączyć ją będzie z działalnością grupy nierozdzielny związek funkcjonalny, wynikający z przejęcia niektórych zadań producentów rolnych w niej zrzeszonych – przede wszystkim sprzedaży produktów rolnych i przygotowania ich do obrotu handlowego, co projektodawca w uzasadnieniu do ustawy z 2000 r. nazwał obrazowo „przedłużeniem gospodarstwa rolnego”.

Pierwotnie, po wejściu w życie ustawy g.p.r., art. 2 przewidywał możliwość organizowania się w grupy jedynie przez osoby fizyczne. Dopiero nowelizacja ustawy z 2004 r.⁶⁹⁶ zasadnie uzupełniła krąg potencjalnych członków tych podmiotów o jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby prawne, co motywowane było uniknięciem dyskryminacji osób prawnych funkcjonujących w rolnictwie⁶⁹⁷. Zauważyć wypada, iż art. 5 ust. 1 Rozporządzeń nr 1360/1978 i 952/1997 w sprawie grup producentów i ich związków za „producenta rolnego” uznawał „każdą osobę” prowadzącą gospodarstwo rolne, która wytwarza płody ziemi i zwierzęta hodowlane lub będąc producentem pierwotnym, wytwarza produkty przetworzone wymienione w akcie.

W omawianym kontekście wątpliwości wzbudziła kwalifikacja prawna spółki cywilnej jako producenta rolnego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy g.p.r. WSA w Warszawie w

⁶⁹¹ Dz.U. 1990 Nr 55, poz. 321 zm.

⁶⁹² A. Suchoń, w: M. Gutowski (red.), *art. 613 [Pojęcie]. Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, Warszawa 2019.

⁶⁹³ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z 8 lutego 2017 r., sygn. akt: V SA/Wa 226/16.

⁶⁹⁴ Zob. R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, w: P. Czechowski (red.), *op. cit.*, s. 124 – „prowadzenie działalności rolniczej w formie gospodarstwa rolnego”.

⁶⁹⁵ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 90.

⁶⁹⁶ Dz.U. z 2004 r. Nr 162, poz. 1694.

⁶⁹⁷ Uzasadnienie projektu ustawy z 2004 r., s. 3.

wyroku z 17 października 2018 r.⁶⁹⁸ orzekł, iż spółka cywilna mieści się w kategorii „jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej” wskazanej w przepisie. Sąd opierając się na wcześniejszym orzeczeniu NSA z 30 maja 2011 r.⁶⁹⁹ podniósł, iż na konieczność potraktowania spółki cywilnej jako producenta rolnego wpływa prawo unijne, które wykracza poza tradycyjny podział podmiotów prawa na osoby fizyczne i osoby prawne, a które uznaje za rolnika grupę osób fizycznych lub prawnych, całkowicie abstrahując od statusu takiej grupy i jej członków w prawie krajowym. W orzeczeniu WSA wysnuł wniosek, iż także na gruncie ustawy o grupach producentów rolnych należy traktować spółkę cywilną jako jednostkę organizacyjną, a zarazem swoistą grupę osób, będącą uprawnioną do zrzeszania się na zasadach określonych w tej ustawie. Sąd nie zwrócił jednak uwagi na to, że regulacje dotyczące form prawnych, w których działają grupy producentów – spółdzielnia, spółka kapitałowa, rolnicze zrzeszenie branżowe, stowarzyszenie – nie dopuszczają członkostwa spółek cywilnych. Z tej przyczyny należy opowiedzieć się za poglądem, iż spółka cywilna nie może być członkiem grupy producentów rolnych, mogą nim natomiast zostać jej wspólnicy.

W Rozporządzeniu nr 952/1997 w sprawie grup producentów i ich związków powyższego nakazu zrzeszania producentów jednego produktu rolnego nie regulował żaden przepis, ale wynikająca z treści całego aktu norma prawna nie budziła wątpliwości. Stosowny wniosek wywieść należy z zawartej w preambule i wskazanej w art. 6 ust. 2 tego aktu prawnego „centralizacji dostaw”, która powinna być głównym celem powoływania i prowadzenia działalności przez grupę producentów. Chodzi tu oczywiście o zwielokrotnianie wolumenu oferowanego produktu lub grupy produktów, którego poziom jest niemożliwy do osiągnięcia przez rolników w pojedynkę. Produkt ów ma być przy tym na tyle ustandaryzowany (przyjęte zasady produkcji), by można go było określić jednolitym. Cel regulacji byłby trudny do osiągnięcia, gdyby jedną grupę tworzyli producenci różnych produktów. W regulacji włoskiej w sprawie grup producentów ustanowione zostało kryterium uznawania podmiotów działających w „jednorodnym sektorze produkcji”. Z kolei ustawodawca niemiecki zobowiązywał grupy do zamieszczania w ich statutach postanowienia w sprawie ograniczenia działalności do określonego wyrobu lub grupy wyrobów powiązanych.

Ustawodawca polski, wzorując się na rozporządzeniu unijnym (art. 3 Rozporządzeń 1360/1978 i 952/1997), postanowił wprowadzić ograniczony katalog produktów i grup produktów, dla których producenci mogą organizować się w grupy. Przy czym, zamiast

⁶⁹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 17 października 2018 r., sygn. akt: V SA/Wa 285/18.

⁶⁹⁹ Uchwała NSA z 30 maja 2011 r., sygn. 11 GPS 2/13.

umieszczenia stosownego wykazu bezpośrednio w ustawie g.p.r., ustanowiono w jej art. 6 delegację dla ministra właściwego do spraw rolnictwa i rynków rolnych, do określenia w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Izb Rolniczych oraz organizacji rolniczych o zasięgu krajowym, wykazu produktów i grup produktów. W akcie wykonawczym⁷⁰⁰ znalazły się podstawowe kierunki produkcji rolnej prowadzone w Polsce – od ziaren zbóż i nasion roślin oleistych, przez ziemniaki świeże lub chłodzone, mleko krowie, owcze lub kozie, jaja ptasie, drób, świnię, bydło i inne. Podobnie jak w Rozporządzeniu nr 952/1997, obok produktów w stanie surowym prawodawca wymienił także produkty w stanie przetworzonym jak np. mięso wołowe, drobiowe i wieprzowe oraz potencjalnie przetworzone, jak produkty rolnictwa ekologicznego. Z chwilą wejścia Polski do Unii Europejskiej usunięto możliwość uznawania grup producentów rolnych w kategorii „owoce i warzywa”⁷⁰¹.

Treść ustawy g.p.r. rodzi pytanie, czy wyrażenie „producenci jednego produktu rolnego lub grupy produktów” użyte w omawianych przepisach oznacza, iż członkowi grupy wolno produkować w swoim gospodarstwie lub dziale specjalnym wyłącznie jeden produkt lub grupę produktów rolnych. Taka konkluzja nie znajduje oparcia w celu regulacji, którym jest m.in. dostosowanie wybranego produktu lub grup produktów i ich procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych czy wspólne wprowadzania tychże do obrotu, nie zaś ograniczanie zakresu przedmiotowego produkcji członków w ich gospodarstwach. W związku z tym wydaje się, że precyzyjniejsze byłoby użycie terminu „tego samego” zamiast „jednego”.

Zasadne jest także postawienie pytania o dopuszczalność uznania podmiotu (np. spółdzielni czy spółki z o.o.) w kilku kategoriach produktów lub grup produktów, stanowiących odrębne pozycje wykazu z rozporządzenia⁷⁰². W świetle braku ustanowienia przez ustawodawcę wyraźnego zakazu należy na to pytanie udzielić odpowiedzi twierdzącej. W takiej sytuacji jedna osoba prawna uzyska odrębne decyzje o uznaniu dla różnych produktów lub grup produktów. Administracyjne uznanie jednego podmiotu prowadzącego działalność jako przedsiębiorca dla dwóch czy większej liczby produktów lub grup produktów uzależnione będzie od spełnienia wszystkich przewidzianych w ustawie kryteriów dla każdego uznania (dla każdego produktu). Niewątpliwym wyzwaniem dla zrzeszenia będzie stworzenie grupy z osób

⁷⁰⁰ 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, Dz.U. z 2016 r. poz. 417; dalej: Rozporządzenie w sprawie wykazu produktów z 2016 r.

⁷⁰¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 4 lipca 2003 r. w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych, Dz.U. z 2003 r., nr 138 poz. 1319.

⁷⁰² Dz.U. z 2016 r., poz. 417.

produkujących wszystkie, bez wyjątku, produkty czy grupy produktów, dla których zrzeszenie to uzyskało status grupy. Dodatkowe trudności mogą pojawić się w przypadku niewypełniania przez członka, należącego do jednego podmiotu, który uzyskał kilka uznań jako grupa, nałożonych na niego obowiązków lub niespełniania warunków określonych w ustawie g.p.r. tylko w odniesieniu do jednego produktu czy grupy produktów. Zastosowanie najdalej idącej sankcji, usunięcia takiego producenta ze zrzeszenia, rzutować będzie na sytuację podmiotu w zakresie pozostałych uznań.

Zauważyć wypada przy tym, iż ewentualne nakazanie temu samemu gronu producentów rolnych powoływania odrębnych osób prawnych w celu uzyskania dla każdej z nich uznania jako grupa producentów byłoby nieracjonalne ekonomicznie i organizacyjnie. Przy tym w ocenie sądów administracyjnych doprowadzenie do uznania dwóch odrębnych grup – jednej dla ziarna zbóż i drugiej dla nasion roślin oleistych – przez tych samych producentów uznawane było dotychczas za mające na celu ominięcie limitów kwotowych pomocy finansowej udzielanej ze środków Unii Europejskiej⁷⁰³.

4.3. Przynależność członka wyłącznie do jednej grupy

W art. 3 ust. 1 pkt 7 i art. 3a pkt 7 ustawy g.p.r. zawarty został zakaz przynależenia członka grupy do więcej niż jednej grupy w zakresie danego produktu lub grupy produktów. Choć treść przepisu odnosi się do zachowania członka zrzeszenia, to adresatem normy prawnej wynikającej z tego unormowania będzie grupa producentów. Ów zakaz stanowi element jej pozycji prawnej, który w konsekwencji tworzy pochodną sytuację prawną dla członka grupy.

Badane kryterium nie zostało wyrażone w żadnym przepisie Rozporządzeń nr 1360/1978 i 952/1997 w sprawie grup producentów i ich związków. Jednakże postawione przed grupami w preambule i wskazane w art. 6 ust. 2 tych aktów prawnych zadanie „centralizacji dostaw”, wynikające ze strukturalnych problemów związanych z nadmiernym rozdrobieniem producentów i niskim poziomem integracji poziomej, może zostać osiągnięte jedynie przez koncentrację podaży, *a contrario* nie przez ewentualne dzielenie produkcji jednego członka na kilka grup. Przesądza o tym treść art. 6 ust. 1 lit. c Rozporządzenia nr 1360/1978, który zobowiązywał grupę do zamieszczenia w statucie zobowiązania członków do wprowadzania do obrotu, poprzez lub pod nadzorem grupy, całej produkcji przeznaczonej na sprzedaż.

⁷⁰³ Wyrok WSA w Warszawie z 10 stycznia 2019 r., sygn. akt: V SA/Wa 943/18.

Ewentualny wyjątek od tej zasady dotyczył wyłącznie wcześniej zaciągniętych zobowiązań producenta i nie dopuszczał ewentualnej sprzedaży produktu poprzez inną grupę. Natomiast w regulacji włoskiej ów obowiązek zakazu przynależności członków do innych grup działających w tym samym sektorze produkcji został wyrażony wprost i grupie nakazane było wprowadzenie go do aktu założycielskiego.

Nowelizacja polskiej ustawy g.p.r. z 2021 r. uzupełniła regulację o dodatkowy warunek uznania, wprowadzony przepisem art. 3 ust. 1 pkt 8 i art. 3a pkt 8. Mianowicie wykluczający przynależność członka grupy do organizacji producentów, o której mowa w przepisach ustawy o niektórych rynkach rolnych⁷⁰⁴ albo ustawy o organizacji rynku mleka⁷⁰⁵, utworzonej w zakresie tego samego produktu lub grupy produktów, ze względu na które została utworzona grupa producentów.

4.4. Adekwatny potencjał ekonomiczny grupy

Regulacja wspólnotowa a potem unijna w sprawie grup producentów i ich związków stawiała uznanym zrzeszeniom warunek udokumentowania odpowiedniej, adekwatnej skali działalności gospodarczej (art. 6 ust. 1 lit. e Rozporządzeń nr 1360/1978 i 952/1997). Wynikało to z założenia, iż tylko grupy o odpowiedniej dyscyplinie produkcyjnej i handlowej, które zapewniają wystarczające gwarancje co do stabilności i skuteczności ich działania, będą w stanie ze względu na swoją pozycję i skalę działalności gospodarczej sprostać ogólnym celom Traktatu (motyw 5 preambuły obu rozporządzeń).

Polski ustawodawca wprowadził do warunków uznania, i jego utrzymania, kryterium wzorowane na regulacji unijnej, wykorzystanej także w ustawie francuskiej, niemieckiej i włoskiej, odpowiedniego potencjału ekonomicznego. Na mocy upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 6 ustawy g.p.r., minister właściwy do spraw rynków rolnych ów potencjał ocenia i wyznacza jego minimalne progi, biorąc pod uwagę zróżnicowanie regionalne, koncentrację podaży oraz sytuację na rynku produktów rolnych, a także aktualny stan zorganizowania się producentów w grupy. Także wartości, w których siła ekonomiczna grupy jest ujmowana, czyli minimalny areał, liczba członków oraz minimalna roczna wielkość produkcji towarowej wyprodukowanej przez wszystkich członków i sprzedanej do podmiotu uznanego jako grupa, zostały zaczerpnięte z regulacji unijnej.

⁷⁰⁴ Ustawa z 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1502, ze zm.

⁷⁰⁵ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1228, ze zm.

Zauważyć wypada, iż oczekiwany przez prawodawcę unijnego potencjał ekonomiczny uznanych grup producentów był w porównaniu z polskimi warunkami znacząco wyższy – dla przykładu: roczna produkcja świń w grupach na terenie Włoch⁷⁰⁶ miała wynieść co najmniej 25 000 szt. a liczba członków nie mniej niż 200, w Polsce jest to odpowiednio od 2 000 do 4 000 szt. (w zależności od województwa) i jedynie 5 członków⁷⁰⁷, w przypadku bydła było to 3 000 szt. i co najmniej 200 członków we Włoszech, w Polsce odpowiednio jest to od 50 do 80 szt. i 5 członków, a dla zbóż w Belgii 8 000 ton i 100 członków, gdy w Polsce to zaledwie od 250 do 750 ton i 5 członków. Jak wynika z danych pozyskanych z rejestru grup producentów rolnych⁷⁰⁸, grupy zrzeszające jedynie 5 rolników stanowią aż 45,68% wszystkich uznanych podmiotów, przy czym w połowie województw wskaźnik ten przekracza 50%. Natomiast odsetek grup producentów rolnych o liczbie członków do 10 osób to już 77,72%. Największa liczba grup producentów uznana została w kategorii świnie żywe, prosięta, warchlaki, mięso wieprzowe: świeże, chłodzone, mrożone – 700, w dalszej kolejności są to: ziarno zbóż lub nasiona roślin oleistych lub bobowatych⁷⁰⁹ – 549, mleko krowie – 247 oraz drób – 336⁷¹⁰. Przyjęte rozwiązanie prawne ocenić należy krytycznie, bowiem grupy o tak małym potencjale ekonomicznym mają bardzo ograniczone możliwości oddziaływania na rynek.

Minimalna liczba członków jako wskaźnik potencjału ekonomicznego, ustalona została w polskiej regulacji z dwoma wyjątkami (szyszki chmielowe i liście tytoniu suszone) na poziomie 5 osób lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Na potrzeby tej regulacji w 2008 r. znowelizowano ustawę prawo spółdzielcze⁷¹¹, by liczba członków założycieli spółdzielni w tym przypadku mogła wynieść pięć zamiast dziesięciu osób. Takiego dostosowania nie poczynił ustawodawca w przepisach z zakresu prawa stowarzyszeń i rolniczych zrzeszeń branżowych, w których minimalna liczba członków tych podmiotów to odpowiednio siedem i dziesięć osób. Zatem producenci rolni wybierający te formy prawne dla grupy producentów zobowiązani będą do zapewnienia składu osobowego w większej liczbie niż minimalna wynikająca z rozporządzenia w sprawie wykazu produktów i grup produktów.

⁷⁰⁶ Dz.Urz. WE L 26 z 1991 r., s. 14–25.

⁷⁰⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 417.

⁷⁰⁸ <https://www.gov.pl/web/arimr/rejestr-grup-producentow-rolnych> (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁷⁰⁹ Nasiona roślin bobowatych zostały dodane w tej kategorii Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 28 sierpnia 2023 r. zmieniającym rozporządzenie 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, Dz.U. z 2023 r., poz. 1823.

⁷¹⁰ W wyniku wyłączenia grup producentów drobiu z grona beneficjentów pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów” z PROW 2014–2020 po 1 stycznia 2014 r. nie została uznana żadna grupa w tej kategorii.

⁷¹¹ Dz.U. z 2008 r., nr 163, poz. 1014.

Ze składem osobowym grupy producentów związany jest problem, którym wielokrotnie zajmowały się sądy administracyjne⁷¹², a polegający na takim dzieleniu dotychczasowej produkcji rolnej, by w sposób sztuczny uzyskać minimalną liczbę członków w zrzeszeniu. Ukształtował się w orzecznictwie słuszny pogląd, iż w takich przypadkach grupy pomimo spełnienia formalnych warunków do uzyskania uznania, a następnie pomocy ze środków unijnych, nie realizowały celów przed nimi postawionych, zaś ich powstanie i sposób działalności miały na celu wyłącznie obejście przepisów prawa⁷¹³. Podkreślić należy, iż w ocenie sądów sam podział gospodarstwa jest zwykle zgodny z prawem, jednakże tam gdzie prawo ustala pewne ograniczenia (liczbę członków grupy, limity pomocy) lub cele, dla których ta pomoc jest przyznawana, organ administracji ma obowiązek badać i oceniać zarówno przyczyny powstania podmiotu uzyskującego następnie uznanie, w skład którego wchodzi podmioty ze sobą powiązane, jak i sposób prowadzenia przez te podmioty działalności produkcyjnej⁷¹⁴.

W związku z kryterium dotyczącym liczby członków w uznanym zrzeszeniu powstaje pytanie o skutki prawne spadku tej liczby poniżej przepisanej poziomu. Przyczyny takiego stanu mogą być różne, a wynikać z usunięcia (wykluczenie, wyłączenie), wystąpienia (za wypowiedzeniem) lub śmierci członka, względnie likwidacji osoby prawnej. Przepisy ustawy o grupach nie regulują sytuacji, w której liczba członków osoby prawnej spadnie poniżej pięciu (w przypadku szyszek chmielowych – 7 i liści tytoniu suszonych – 50). Ustawa g.p.r. przewiduje sankcję za niespełnianie warunków uznania określonych w art. 3 albo art. 3a tej ustawy lub w przepisach wydanych na podstawie art. 6 ustawy g.p.r. w postaci utraty statusu grupy producentów w wyniku cofnięcia uznania i skreślenia jej z rejestru grup. Jeśli zdarzenie będzie miało miejsce w okresie ubiegania się podmiotu zrzeszającego o uznanie, wydaje się, iż wówczas właściwy organ administracji winien w myśl art. 10 ustawy g.p.r. odmówić wydania decyzji o uznaniu grupy, albo na podstawie art. 98 § 1 kpa zawiesić postępowanie na wniosek strony do czasu uzupełnienia przez nią składu członkowskiego. Jeśli natomiast do zdarzenia dojdzie po dacie uzyskaniu statusu grupy producentów, wówczas dyrektor oddziału regionalnego ARiMR winien w postępowaniu rozważyć wszystkie okoliczności danej sprawy w tym przede wszystkim dotychczasową działalność podmiotu, okres, w którym utrzymywała się mniejsza

⁷¹² Wyrok NSA z 23 lutego 2017 r., sygn. akt: II GSK 147/16; Wyrok WSA w Warszawie z 6 listopada 2015 r., sygn. akt: V SA/Wa 1614/15; Wyrok WSA w Warszawie z 15 grudnia 2017 r., sygn. akt: V SA/Wa 3043/16; Wyrok NSA z 19 kwietnia 2019 r., sygn. akt: II GSK 343/18, Wyrok WSA w Warszawie z 18 stycznia 2017 r., sygn. akt: V SA/Wa 140/16.

⁷¹³ Wyrok WSA w Warszawie z 6 listopada 2015 r., sygn. akt: V SA/Wa 1614/15; Wyrok WSA w Warszawie z 19 czerwca 2020 r., sygn. akt: V SA/Wa 1612/19; Wyrok WSA w Warszawie z 21 lipca 2020 r., sygn. akt: V SA/Wa 1801/19; Wyrok WSA w Warszawie z 30 września 2020 r., sygn. akt: V SA/Wa 207/20.

⁷¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 18 stycznia 2017 r., sygn. akt: V SA/Wa 140/16.

liczba członków, podjęte działania i zdolność do odtworzenia składu, jeśli sytuacja nadal się utrzymuje.

Na uwadze należy mieć fakt, iż do zmniejszenia składu członkowskiego poniżej przepisanej w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy liczby może dojść wskutek zastosowania sankcji (np. wykluczenie, utrata członkostwa, wyłączenie wspólnika, przymusowe umorzenie udziałów, przymusowe umorzenie akcji) obligatoryjnie umieszczonych w statucie osoby prawnej. Do działania na podstawie aktu założycielskiego, w tym stosowania sankcji w sposób i w okolicznościach w nim przewidzianych, zobowiązuje podmioty posiadające status uznanej grupy producentów przepis art. 3 ust. 1 pkt 2 albo art. 3a pkt 3 ustawy g.p.r. W takim przypadku będzie to okoliczność, która w postępowaniu w sprawie cofnięcia uznania grupie może przemawiać na korzyść zrzeczenia.

Wydaje się, że w sytuacji zmniejszenia liczby członków poniżej poziomu ustalonego Rozporządzeniem w sprawie wykazu produktów z 2016 r., zasadnym będzie odwołanie się *per analogiam legis* do przepisu art. 113 § 1 pkt 2 ustawy prawo spółdzielcze, który przewiduje przejście spółdzielni w stan likwidacji wskutek zmniejszenia się liczby członków poniżej wskazanej w statucie lub w ustawie, jeżeli spółdzielnia w terminie jednego roku nie zwiększy liczby członków do wymaganej wielkości. Tym samym ustawodawca przewiduje roczny okres na restytucję zrzeczenia, w którym to okresie przesłanka postawienia spółdzielni w stan likwidacji poddana zostanie weryfikacji odnośnie do jej trwałości⁷¹⁵. W przypadku stowarzyszeń w myśl art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach⁷¹⁶ sąd wydaje postanowienie o jego rozwiązaniu na wniosek organu nadzorującego, gdy liczba członków jest mniejsza niż liczba członków wymaganych do jego założenia. Jednakże w doktrynie wskazuje się, iż regulacja ma charakter deklaratoryjny, co oznacza, że ocena w zakresie braku dostatecznej liczby członków poniżej wymaganej prawem pozostaje zasadniczo w gestii swobodnego uznania sądu rejestrowego⁷¹⁷.

Reasumując, można z należytą ostrożnością przyjąć⁷¹⁸, że jedną z wartości, którymi kieruje się aksjologicznie prawodawca w tworzeniu norm dla podmiotów zrzeszających członków na zasadzie dobrowolności, jest umożliwienie im samodzielnej restytucji w ustawowo określonym czasie. Przez to zasadnym wydaje się przyjęcie założenia, iż cofnięcie uznania grupy producentów, bez możliwości odtworzenia składu członkowskiego w

⁷¹⁵ M. Stepnowska, P. Zakrzewski, *Art. 113*, w: K. Pietrzykowski (red.), *Prawo Spółdzielcze*, System Prawa Prywatnego, Warszawa 2020.

⁷¹⁶ Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2261, dalej: u.pr.stow.

⁷¹⁷ E. Hadrowicz, *art. 31*, Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz. SIP Legalis, Warszawa 2020.

⁷¹⁸ Zob. S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 95–96.

rozsądnym czasie, byłoby sprzeczne nie tylko z celem regulacji, ale i z konstytucyjną zasadą proporcjonalności⁷¹⁹. Właściwym okresem wydaje się – wzorem przywołanej regulacji – rok, który jest wystarczający do zweryfikowania trwałości stanu liczebnego podmiotu uznanego. W świetle tych rozważań przypomnieć trzeba przewidzianą we francuskiej regulacji możliwość czasowego zawieszenia statusu grupy producentów. To rozwiązanie wydaje się być na tyle użyteczne, by postulować *de lege ferenda* jego wprowadzenie do polskiego unormowania w sprawie grup producentów.

Ponadto wskazać należy, iż w motywie 21 Rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich prawodawca unijny wyraził przekonanie, iż należy (nadal) zachęcać do tworzenia grup i organizacji producentów. Podzielił to przekonanie polski ustawodawca, wprowadzając instrument finansowej zachęty do tworzenia grup do ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich. Mając na uwadze powyższe, a w konsekwencji poczynione nakłady organizacyjne i finansowe Unii Europejskiej w związku z zachęcaniem do tworzenia grup, cofanie uznania bez wyznaczenia dodatkowego okresu na rekonstrukcję należałoby uznać za nieracjonalne i sprzeczne z dążeniem do osiągnięcia celów Wspólnej Polityki Rolnej.

Drugi ze wskaźników – minimalna roczna wielkość produkcji towarowej – wyrażony został w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy różnymi miarami: liczbą sztuk zwierząt (np. świnie, bydło, konie czy drób), wartością obrotu (np. produkcja ekologiczna, miód czy materiał siewny lub sadzeniaki), tonami (np. zboża lub nasiona roślin oleistych, buraki czy ziemniaki), czy litrami (mleko krowie, owcze lub kozie). Z treści przepisu art. 6 ustawy g.p.r. wynika, iż chodzi o minimalną roczną wielkość produkcji towarowej, która została wyprodukowana w gospodarstwach wszystkich członków i sprzedana do uznanego podmiotu. Ustawodawca posługuje się w tym przypadku nazwą „produkcja towarowa”, co w braku definicji legalnej należy, zgodnie z dyrektywami wykładni językowej, rozumieć jako produkcję dóbr „przeznaczonych na sprzedaż, mających wartość handlową, wymienną”⁷²⁰. W przypadku grup producentów uznanych w kategorii mięso (np. wieprzowe czy wołowina), dla której rozporządzenie przewiduje minimum produkcyjne w sztukach zwierząt, należy przyjąć, iż kryterium zostanie spełnione, gdy producenci sprzedadzą do grupy mięso pochodzące z co najmniej takiej liczby zwierząt z ich gospodarstw, jaka jest przewidziana w rozporządzeniu.

Okres, w którym mierzona jest realizacja kryterium, to rok. Przy czym jest to rok działalności liczony od daty wydania decyzji o uznaniu, na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy

⁷¹⁹ Wyrok NSA z 16 maja 2013 r., sygn. akt: II OSK 834/13.

⁷²⁰ Zob. definicję słowa „towar” w Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/towar;5508112.html> (dostęp: 01.01.2026 r.).

g.p.r. Pewną wątpliwość może budzić treść art. 10 tego aktu prawnego, w myśl którego w przypadku niespełniania warunku adekwatnego potencjału ekonomicznego grupy dyrektor oddziału regionalnego ARiMR wydaje decyzję o odmowie uznania i dokonania wpisu do rejestru grup. Nieuzasadnionym byłoby przyjęcie założenia, iż warunkiem uzyskania statusu grupy jest spełnienie kryterium w okresie roku przed uznaniem, *ergo* dopiero po upływie roku od rozpoczęcia działalności podmiot mógłby wystąpić z wnioskiem o uznanie. Należy uznać, i taka jest też utrwalona praktyka organów administracji, że w postępowaniu o uznanie badany jest potencjał podmiotu do spełnienia przedmiotowego warunku, który poddany zostanie kontroli następczej.

Nowelizacja ustawy g.p.r. z 2015 r. usunęła pojawiające się wątpliwości, iż warunków realizować obowiązani są wszyscy (bez wyjątku) producenci rolni zrzeszeni w podmiocie ubiegającym się o uznanie. Przed zmianą stanowisko to znalazło potwierdzenie w orzecznictwie⁷²¹. Ponadto nowelizacja, wyznaczając obowiązek sprzedaży produktów do grupy, nie ustanowiła konieczności ich dalszej odsprzedaży przez grupę w tym samym roku prowadzenia działalności, w którym produkty zostały nabyte, i pozostawiła grupom w tym zakresie pełną swobodę.

Nieosiągnięcie minimum produkcyjnego w danym roku jej działalności skutkować będzie co do zasady utratą statusu grupy producentów, czyli wydaniem decyzji o cofnięciu jej uznania⁷²². Przepis § 2 Rozporządzenia w sprawie wykazu produktów z 2016 r. dopuszcza uwzględnienie pomniejszenia tej wielkości o skutki działania siły wyższej lub wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności przewidzianych w art. 3 ust. 1 Rozporządzenia 2021/2116⁷²³.

4.5. Ograniczenie w obrocie produktami niepochodzącymi od członków grupy

Kolejnym warunkiem uzyskania uznania grupy producentów, a następnie utrzymania tego statusu, jest ograniczenie w obszarze jej aktywności gospodarczej. Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 pkt 4 i art. 3a pkt 4 ustawy g.p.r przychody ze sprzedaży produktów lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach członków stanowią więcej niż połowę przychodów ze sprzedaży produktów lub grup produktów, dla których grupa została utworzona. Takie ograniczenie

⁷²¹ Wyrok WSA w Warszawie z 19 sierpnia 2015 r., sygn. akt: V Sa/Wa 1364/15.

⁷²² Zob. Wyrok WSA w Warszawie z 22 stycznia 2019 r., sygn. akt: V SA/Wa 1331/18.

⁷²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylecia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, Dz.Urz. L 435 z 6 grudnia 2021 r., s. 187–261, dalej: Rozporządzenie nr 2116/2021; Wcześniej był to art. 2 ust. 2 Rozporządzenia nr 1306/2013.

nie występowało w regulacji unijnej ani przepisach prawa francuskiego, niemieckiego czy włoskiego. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem przepisu ustawy g.p.r. poziom sprzedaży produktów pochodzących od członków miał wynieść w pierwszym roku działalności 51%, a następnie wzrastać – w drugim roku do 60%, a w trzecim roku do 75%. Założenia okazały się jednak zbyt ambitne, grupy miały trudności z osiągnięciem ustalonego poziomu już w drugim roku działalności.⁷²⁴ Ostatecznie nowelizacją ustawy g.p.r w 2004 r. ustawodawca wprowadził korzystną, aktualnie obowiązującą treść przepisu.

Limitem objęte są jedynie przychody ze sprzedaży produktów lub grup produktów, dla których podmiot uzyskał uznanie. Zatem sprzedaż pozostałych produktów czy usług nie podlega ograniczeniu. Jednak sytuacja, w której przychody inne niż ze sprzedaży produktów lub grupy produktów, dla których podmiot uzyskał uznanie, miałyby stanowić wielokrotnie większą wartość, rodzić może wątpliwości, czy taka działalność grupy jest zgodna z ustawowymi celami tworzenia grup.

Istotnym problemem może stać się kwestia obliczenia maksymalnej dopuszczalnej ilości produktu zakupionego od producentów spoza grona członków w sytuacji, w której podmiot przetwarza produkt, ze względu na który został uznany (np. mleko). Należy wówczas przeprowadzić stosowne obliczenia w celu ustalenia udziału ilości produktu (np. mleka) pochodzącego od członków grupy i producentów spoza tego grona w towarach wytworzonych i sprzedanych przez grupę (np. jogurty, sery).

4.6. Wymogi dotyczące aktu założycielskiego grupy

Warunkiem uzyskania statusu grupy producentów rolnych na podstawie decyzji o uznaniu, a następnie utrzymania tego statusu, jest w myśl art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy g.p.r., względnie art. 3a pkt 3 tej ustawy, działanie przez podmiot na podstawie statutu lub umowy, zwanego „aktem założycielskim”, spełniającego wymagania określone w ustawie g.p.r. Obowiązek zapewnienia aktom założycielskim grup producentów minimalnych przewidzianych w ustawie treści zaczerpnięty został wprost z przepisów Rozporządzeń nr 1360/1978 i 952/1997. Podobne unormowanie występowało także w regulacji francuskiej, niemieckiej i włoskiej.

Samo działanie na podstawie statutu albo umowy wynika z przepisów regulujących powstawanie i funkcjonowanie osób prawnych, w których organizują się producenci rolni, np.

⁷²⁴ Zob. Stanowisko rządu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy.
[https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/2F45B58C20CDC68FC1256EB70030DD28/\\$file/2940-x.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/2F45B58C20CDC68FC1256EB70030DD28/$file/2940-x.pdf) (dostęp: 01.01.2026 r.).

kodeks spółek handlowych, ustawa prawo spółdzielcze czy ustawa prawo o stowarzyszeniach. Zauważyć trzeba przy tym, iż wzorzec umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, który na podstawie art. 157¹ § 1 ksh może być wykorzystany przy jej zawieraniu, nie będzie odpowiadał wymogom ustawy g.p.r. ze względu na brak dostatecznej możliwości modyfikacji treści tego wzorca.

Przepis art. 4 ustawy g.p.r. wskazuje wprost, iż katalog wymagań stawianych aktom założycielskim grup producentów jest zamknięty, jeśli chodzi o zakres minimalny, a przy tym niezbędny do spełnienia kryteriów uzyskania i utrzymania statusu grupy producentów. Stanowisko organów nakazujące, podmiotom uznanym przed 14 marca 2023 r. lub ubiegającym się o to uznanie, wprowadzanie do umów lub statutów innych postanowień, niewymienionych wprost w art. 4, zostało w judykaturze słusznie odrzucone⁷²⁵. Dopiero przepis art. 4 ust. 1 pkt 8, wprowadzony nowelizacją ustawy g.p.r. z 2021 roku⁷²⁶, nałożył na grupy obowiązek umieszczania w ich statutach celów działalności grupy. Zmiana ma zastosowanie wyłącznie do podmiotów, które wystąpią z wnioskiem o uzyskanie statusu grupy producentów rolnych po wejściu w życie tej regulacji. Ustawodawca nie przewidział przepisów przejściowych, z których wynikałaby konieczność dostosowania aktów założycielskich funkcjonujących grup producentów rolnych do znowelizowanych przepisów⁷²⁷. Z drugiej strony uznać należy, iż zrzeczenia mogą postanowienia aktów założycielskich uzupełniać o inne kwestie, o ile nie będą one sprzeczne z celami tworzenia grup producentów wymienionymi w art. 2 ustawy g.p.r oraz celami ogólnymi Wspólnej Polityki Rolnej⁷²⁸.

„Działanie na podstawie statutu lub umowy” oznacza przestrzeganie zawartych w nich postanowień przede wszystkim przez organy uznanej osoby prawnej. Chodzi tu o egzekwowanie treści aktów założycielskich i zapewnienie tym samym odpowiedniej dyscypliny w grupach, co postulowała już pierwsza regulacja wspólnotowa z 1978 r., a niemiecka ustawa o strukturze rynku przewidywała obowiązek zamieszczenia w statucie grupy kary umownej w przypadku zawinionego naruszenia istotnych obowiązków członkowskich. Szczególnie istotnym wymogiem w omawianym zakresie jest zawarcie w umowie albo statucie sankcji wobec członka podmiotu, który nie wypełnia nałożonych na niego obowiązków lub nie spełnia warunków ustawowo określonych. Nowelizacja ustawy g.p.r. z roku 2015 doprecyzowuje, iż

⁷²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt: V SA/Wa 374/19; Wyrok WSA w Warszawie z 25 stycznia 2019 r., sygn. akt: V SA/Wa 1430/18.

⁷²⁶ Dz.U. z 2021 r., poz. 1603.

⁷²⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 1343, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/C2C276A02175B958C12587040037BD2E/%24File/1343.pdf> (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁷²⁸ *Ibidem*.

sankcjami powinno zostać objęte niewykonywanie tych zobowiązań, które wynikają ze wskazanych przepisów. Ustawodawca daje swobodę grupom w wyborze ilości, rodzaju i intensywności sankcji⁷²⁹. Działanie na podstawie aktu założycielskiego oznaczać będzie ich zastosowanie. Dopiero brak aktywności w tym zakresie odpowiedniego organu osoby prawnej stanowiłoby niespełnienie warunku uznania grupy⁷³⁰. Przyjęcie hipotezy, iż kompetentny organ, obecnie to dyrektor oddziału regionalnego ARiMR, cofa uznanie grupie przed sankcją indywidualną wynikającą z aktu założycielskiego wykluczałoby sens istnienia normy prawnej dotyczącej stosowania sankcji wobec członków grupy⁷³¹. Zauważyć trzeba, iż obowiązek ustanowienia sankcji prawodawca zamieścił już w pierwszej wersji aktu i konsekwentnie przez wszystkie nowelizacje je utrzymywał, dokonując w 2015 r. rozszerzenia przesłanek ich stosowania. Oczywistym jest, iż w ten sposób nadaje im oznaczony sens i przeznaczenie, którą jest niewątpliwie rola sanacyjna.

Istotą części zobowiązań wynikających z ustawy o grupach jest możliwość ich weryfikacji dopiero po zakończeniu pełnego roku działalności grupy – wtedy to można stwierdzić, czy zobowiązanie zostało wypełnione przez każdego z członków. Podkreślić trzeba, że sankcją wynikającą z normy nakazującej podmiotowi uznanemu jako grupa producentów działanie na podstawie aktu założycielskiego będzie cofnięcie urzędowego uznania, czyli unicestwienie *ex nunc*, szczególnej i korzystnej sytuacji prawnej podmiotu.

Obligatoryjnym elementem statutu są też zasady przyjmowania do zrzeszenia nowych członków oraz ich występowania. Wzorem art. 6 ust. 1 lit. d Rozporządzenia nr 952/1997, minimalny okres członkostwa, który liczy się od dnia wydania decyzji o uznaniu, nie może być krótszy niż trzy lata działalności grupy, a informacja o zamiarze wystąpienia z grupy powinna być złożona na piśmie co najmniej na 12 miesięcy przed końcem danego roku działalności grupy. Ustawa g.p.r. utrzymuje, niemające już dzisiaj zastosowania i które z tej przyczyny powinno zostać z aktu prawnego usunięte, zwolnienie z obowiązku złożenia na piśmie informacji o zamiarze wystąpienia z grupy przez członków, którzy uzyskali uprawnienie do renty strukturalnej przewidzianej planem rozwoju obszarów wiejskich (na lata 2004–2006)⁷³².

Do obligatoryjnych elementów aktów założycielskich zalicza się ponadto zobowiązanie do zamieszczania w aktach założycielskich zasady zbywania akcji lub udziałów w spółce akcyjnej lub spółce z ograniczoną odpowiedzialnością oraz zasady dostarczania przez

⁷²⁹ *Ibidem*.

⁷³⁰ Por. Wyrok WSA w Warszawie z 8 stycznia 2021 r., sygn. akt: V SA/Wa 32/20.

⁷³¹ Odmienny pogląd wyraził w wyroku (nieprawomocnym) z 29 sierpnia 2024 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, sygn. akt: V SA/Wa 1460/24.

⁷³² M.P. nr 56 z 2004 r., poz. 958.

członków grupy informacji dotyczących wielkości sprzedaży i cen uzyskiwanych za produkty, z uwagi na które grupa została powołana, a zostały sprzedawane poza grupą.

Prawodawca zamieścił także w ustawie g.p.r przepisy o charakterze dyspozytywnym, których zadaniem jest kształtowanie postaw, a które wskazują inne, przykładowe i nieobowiązkowe postanowienia, w tym obejmujące zasady tworzenia i wykorzystania funduszu specjalnego. W takim przypadku wysokość oraz zasady zwrotu funduszu specjalnego określa akt założycielski. Środki na nim zgromadzone wypłaca się członkom grupy w formie zaliczek za dostarczone produkty lub grupy produktów oraz na inne cele określone w statucie albo umowie. Ponadto akty założycielskie, w myśl przepisu, mogą zawierać inne postanowienia dotyczące zaopatrzenia członków grupy w środki produkcji, zasad wspólnego użytkowania sprzętu rolniczego, promocji produktów lub grupy produktów wprowadzanych do obrotu, czy przechowywania, konfekcjonowania i standaryzacji produktów lub grupy produktów.

Właściwym dla regulacji dotyczącej grup producentów rolnych jest unormowanie w zakresie funduszu specjalnego. Prawodawca pozostawił grupie decyzję o jego utworzeniu, przy czym zastrzegł obowiązek uregulowania w statucie zrzeszenia zasad jego tworzenia i wykorzystania oraz wysokości funduszu. Zauważyć warto, iż w procesie legislacyjnym z 2000 r. komisja sejmowa postulowała ustanowienie obowiązku tworzenia funduszu i zasilania go kwotą nie mniejszą niż 1% udokumentowanej wartości sprzedanych produktów dostarczonych grupie producentów w danym roku przez wszystkich jej członków⁷³³. Ostatecznie poprawka została odrzucona. Przypomnieć wypada, iż zarówno Rozporządzenie nr 1360/1978, czy też analizowana regulacja niemiecka i włoska, nie zawierały przepisów wskazujących na możliwość tworzenia przez grupy funduszu specjalnego. Ustawodawca nie wskazał źródeł pochodzenia środków, którymi powinien zostać zasilony fundusz, w przypadku jego utworzenia. Z praktyki funkcjonowania grup wynika, iż powstaje on stosunkowo rzadko a trafia do niego zwykle część dotacji pochodzących ze środków UE. Fundusz zasilają też w niektórych zrzeszeniach składki członkowskie, których nie przewiduje polska ustawa g.p.r., a które były obowiązkowe dla grup producentów np. we Francji i w Niemczech.

Niejasny jest cel unormowania w ustawie g.p.r. funduszu specjalnego w postaci przepisów dyspozytywnych, skoro inne przepisy – jak np. art. 78 § 2 ustawy prawo spółdzielcze, czy art. 192 lub art. 396 § 4 ksh – przewidują możliwość tworzenia tego typu szczególnych, dodatkowych funduszy w spółdzielniach czy kapitałów w spółkach. Fundusz specjalny w przypadku jego utworzenia przeznaczony jest, zgodnie z treścią art. 5 ust. 2 ustawy g.p.r., na

⁷³³ Przebieg procesu legislacyjnego: <https://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/1002.htm> (dostęp: 01.01.2026 r.).

wypłacanie członkom grupy zaliczek za dostarczone produkty lub grupy produktów oraz na inne cele określone w akcie założycielskim. Przepis wyznacza zatem minimalny, obowiązkowy cel jego funkcjonowania, pozostawiając grupie swobodę w zakresie dodatkowego przeznaczenia środków na nim gromadzonych, o ile zostały one uwzględnione w statucie. Mógłby on, co warto podkreślić, stanowić na wzór francuskiego funduszu stabilizacyjnego, ważne źródło finansowania działalności grup i wpłynąć przez to na trwałość podmiotów oraz ich siłę przetargową. Zauważyć przy tym wypada, iż art. 5 ust. 1 zd. 2 ustawy g.p.r. nakazuje grupie określić w akcie założycielskim „zasady zwrotu funduszu specjalnego”, co jest sformułowaniem niezrozumiałym i *de lege ferenda* wymagającym poprawy. Uznać można, iż celem ustawodawcy było zobowiązanie podmiotu do uregulowania w statucie zasad zwrotu środków finansowych pochodzących z funduszu specjalnego, które członek byłby obowiązany grupie spłacić lub rozliczyć, jeśli pobrał zaliczkę na dostawę produktów.

4.7. Mechanizm równoważenia interesów członków

Ograniczenie nadmiernego wpływu członka lub grupy członków na sprawy podmiotu posiadającego status uznanej grupy producentów stanowi kolejny warunek uznania i jego utrzymania. Ustawa o grupach w okresie od 2000 r. do 2015 r. przewidywała, iż żaden z członków nie może mieć więcej niż 20% głosów na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu współników. Takiego zakazu nie zawierało Rozporządzenie nr 952/1997 w sprawie grup producentów i ich związków. Do problemu odniosła się pośrednio Komisja Europejska, która w „Wytocznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w sektorze rolnym” z 2000 r.⁷³⁴ uznała, iż pomoc dla grup producentów nie może zostać przyznana m.in. „organizacji produkcyjnej”, która zarządza kilkoma gospodarstwami rolnymi i która w związku z tym jest w rzeczywistości jedynym producentem. Inne podejście zaproponował prawodawca litewski, ograniczając posiadanie przez pojedynczego członka nie więcej niż 40% zadeklarowanej przez grupę powierzchni upraw lub całkowitej liczby posiadanych zwierząt hodowlanych, lub całkowitej liczby utrzymywanych rodzin pszczoł.

Nowelizacją ustawy g.p.r. z 2015 r. wprowadzono zmianę, która miała na celu wyeliminowanie możliwości zaburzenia demokratycznego rozkładu głosów oraz nadużywania władzy czy wpływów przez jednego lub więcej członków grupy producentów rolnych w zakresie zarządzania działalnością grupy i jej funkcjonowaniem z uwagi na powiązania pośrednie (np.

⁷³⁴ Dz.Urz. WE C 28 z 2000 r., s. 2–24.

kapitałowe, personalne) podmiotów zrzeszonych w grupie⁷³⁵. Ponadto chodziło o wyeliminowanie procedury sztucznego dzielenia gospodarstw rolnych w celu wykreowania dodatkowych producentów przystępujących do grupy⁷³⁶. Przez kontrolę pośrednią ustawodawca uznał, po pierwsze, dysponowanie 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 osobami. Po drugie, gdy członkowie zarządu osoby prawnej będącej członkiem grupy stanowią więcej niż połowę członków zarządu innej osoby prawnej będącej członkiem grupy. Jak wynika zatem z treści przepisu chodzi także o każde, choćby nieformalne, porozumienie, które prowadzi do uzyskania większego udziału w głosach niż 20%.

Przepisy obejmują w tym zakresie także spółdzielnie, stowarzyszenia i społeczno-zawodowe organizacje rolników. Istota regulacji tych osób prawnych – zasada „jeden członek, jeden głos” – uniemożliwia formalne przekroczenie przez pojedynczego członka dopuszczalnego poziomu liczby głosów na walnym zgromadzeniu, jednakże nie eliminuje zagrożenia wynikającego z ew. porozumień pozastatutowych.

Niespełnianie przez podmiot warunku wskazanego w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy prowadzi będzie co do zasady od wydania przez dyrektora oddziału regionalnego ARiMR decyzji o odmowie uznania i wpisania do rejestru albo cofnięcia grupie uznania i skreślenia jej z rejestru grup⁷³⁷. Nowelizacja ustawy g.p.r. z 2021 r. wprowadziła obowiązek wezwania przez organ grupy na piśmie do spełnienia brakującego warunku oraz określenia terminu na jego spełnienie nie dłuższego niż 12 miesięcy, licząc od początku roku działalności grupy następującego po roku, w którym wezwano grupę do spełnienia tego warunku. W stanie prawnym sprzed nowelizacji Naczelny Sąd Administracyjny⁷³⁸ zwracał uwagę, że w postępowaniu w sprawie odmowy albo cofnięcia uznania przez właściwy organ administracji publicznej winien on zbadać stopień naruszenia zakazu i podjęte w sprawie działania, mające zapobiec danej sytuacji. Wskazywał ponadto, iż koniecznym będzie również wzięcie pod uwagę specyfiki regulacji zawartych w ustawie g.p.r., które powodują, iż sanacja może trwać nawet kilka miesięcy, a w rozstrzygnięciu organ powinien kierować się konstytucyjną zasadą proporcjonalności⁷³⁹.

⁷³⁵ Zob. Uzasadnienie projektu ustawy z 2015 r., s. 4.

⁷³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 24 lutego 2016 r., sygn. akt: V SA/Wa 3885/15; Wyrok WSA w Warszawie z 29 listopada 2018 r., sygn. akt: V SA/Wa 927/18; Wyrok WSA w Warszawie z 10 marca 2020 r., sygn. akt: V SA/Wa 1604/19.

⁷³⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 10 września 2019 r., sygn. akt: V SA/Wa 1905/18.

⁷³⁸ Wyrok NSA z 16 maja 2013 r., sygn. akt: II OSK 834/13.

⁷³⁹ *Ibidem*.

4.8. Określenie zasad produkcji

Jednym z warunków urzędowego uznania grupy producentów rolnych jest określenie przez nią zasad produkcji obowiązujących członków, w tym dotyczących jakości i ilości produktów lub grup produktów oraz sposobów przygotowania produktów do sprzedaży. W przypadku spółdzielni ustawa g.p.r. ogranicza krąg osób związanych owymi zasadami wyłącznie do członków będących producentami rolnymi. Unormowanie zaczerpnięte zostało wprost z Rozporządzeń nr 1360/1978 i 952/1997, w których prawodawca zobowiązywał podmioty ubiegające się o uznanie do ustanowienia przez nie i stosowania przez producentów rolnych wchodzących w ich skład wspólnych zasad produkcji, w szczególności dotyczących jakości produktu lub stosowania praktyk rolnictwa ekologicznego. W regulacji unijnej zasady produkcji powiązane zostały ze wspólnymi zasadami wprowadzania towarów do obrotu oraz zasadami dotyczącymi informacji o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności. Precyzyjnie wskazano także, iż obowiązkiem uznanej grupy jest nie tylko ustanowienie owych zasad, ale również ich stosowanie. W intencji prawodawcy unijnego, wyrażonej w 5 motywie preambuły do Rozporządzenia nr 952/1997, miało to stanowić element dyscypliny produkcyjnej, której oczekiwano od uznanych grup producentów. W regulacji niemieckiej ustawodawca nakazywał uznanym grupom producentów nie tylko ustanowienie zasad produkcji, ale i statutowe zapewnienie organizacji prawa i obowiązku do nadzorowania ich przestrzegania. Włoski reżim prawny zakładał, że warunkiem uznania i jego utrzymania będzie uchwalanie i stosowanie przez zrzeszenia planów produkcji i marketingu. Ustawa francuska, a także włoska⁷⁴⁰, dopuszczały nieznana w polskim unormowaniu możliwość rozszerzania pod pewnymi warunkami zasad produkcji obowiązujących w danej grupie na wszystkich producentów zlokalizowanych w danym regionie.

Obligatoryjnymi, minimalnymi, wyznaczonymi w krajowej ustawie elementami zasad produkcji są jakość i ilość produktów lub grup produktów oraz sposób ich przygotowania do sprzedaży. Ustawodawca pozostawia zrzeszeniu swobodę w zakresie ustalenia szczegółowych reguł produkcji, która to swoboda podlega ograniczeniu celami powstawania grupy wyrażonymi w art. 2 ustawy g.p.r. Chodzi przede wszystkim o dostosowanie produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych, innymi słowy zasady produkcji mają prowadzić do wytwarzania towarów odpowiadających potrzebom nabywców. Natomiast z celu wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym centralizacji sprzedaży, wynika, iż

⁷⁴⁰ Zakres tego uprawnienia budził poważne i uzasadnione wątpliwości. Zob. przypis 415.

obowiązek objęcia i stosowania zasad produkcji dotyczy wszystkich członków. Specyfika produkcji rolnej wskazuje, iż w jednej grupie może funkcjonować wiele zasad produkcji dotyczących różnych produktów, grup produktów, odmian, gatunków czy ras. Dla przykładu w grupie producentów świń żywych różne warunki dotyczyć mogą produkcji prosiąt, tuczników czy loszek i knurków hodowlanych. Liczba produktów, która jest obowiązkowym elementem zasad, musi sprostać kryteriom adekwatnego potencjału ekonomicznego.

W orzecznictwie⁷⁴¹ pojawiła się teza, iż zasady produkcji powinny zostać określone w akcie założycielskim grupy producentów. Jednakże twierdzenie to nie znajduje potwierdzenia w treści przepisów ustawy o g.p.r. Jest ono nietrafne także ze względów prakseologicznych, bowiem ilekroć reguły produkcji, często obszerne, miałyby ulec zmianie, tylekroć zmianie poddany musiałby zostać akt założycielski, wymagający zwołania walnego zgromadzenia członków, wspólników albo akcjonariuszy oraz następnie zatwierdzenia tych zmian przez sąd rejestrowy. Nie oznacza to jednak, iż członkowie grupy, korzystając z kodeksowej zasady swobody umów, nie mogliby wprowadzić do statutu pewnych ogólnych lub z ich punktu widzenia fundamentalnych norm wytwarzania.

Właściwość organu grupy, upoważnionego do ustalenia zasad produkcji, określać powinien statut lub umowa spółki. W przypadku braku takiego postanowienia zastosowanie będzie miała zasada domniemania kompetencji zarządu (np. art. 48 § 2 ustawy prawo spółdzielcze, art. 201 § 1 i art. 368 § 1 ksh) albo walnego zebrania członków (art. 11 ust. 1 ustawy prawo o stowarzyszeniach). Reguły produkcji mogą zostać wprowadzone do umów członkowskich⁷⁴² zawieranych zwyczajowo pomiędzy zrzeszeniem a jego członkami, przy czym ustawa o grupach nie przewiduje obowiązku zawierania takich kontraktów.

4.9. Zobowiązanie członków do sprzedaży wytworzonych produktów do grupy

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 oraz art. 3a pkt 6 ustawy g.p.r. każdy z członków grupy (w spółdzielni każdy producent rolny) w każdym roku działalności grupy produkuje oraz sprzedaje do grupy co najmniej 70% wyprodukowanych przez siebie produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została utworzona. Intencją projektodawcy, kierującego w 2015 r. do Sejmu propozycję nowelizacji ustawy g.p.r., było wskazanie wprost obowiązku

⁷⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z 6 czerwca 2018 r., sygn. akt: V SA/Wa 1954/17; Wyrok WSA w Warszawie z 23 maja 2018 r., sygn. akt: V SA/Wa 1959/17.

⁷⁴² Zob. W. Boguta, Z. Gumkowski, M. Martynowski, *op. cit.*, s. 31.

wytwarzania i sprzedaży produktów w każdym roku działalności grupy⁷⁴³. Nowa regulacja miała umożliwić producentowi rolnemu zrzeszonemu w grupie wykorzystanie maksymalnie 20%⁷⁴⁴ wolumenu jego produkcji w sposób inny niż sprzedaż do grupy (np. przeznaczenie części produkcji zbóż na paszę dla posiadanych zwierząt)⁷⁴⁵. W ten sposób zastąpiono wcześniejsze unormowanie zawarte w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy g.p.r. (przepis uchylono), który zobowiązywał grupy do zawarcia w akcie założycielskim wymogu sprzedaży przez członków całości produktów lub grupy produktów za pośrednictwem grupy oraz odstępstwa od tej zasady. Nowelizacja doprecyzowała, iż przewidziany w przepisie obowiązek dotyczy każdego z członków będącego producentem rolnym⁷⁴⁶. Zmiana ustawy g.p.r. z 2021 r. zmniejszyła obowiązkowe minimum sprzedaży produktów do zrzeszenia z 80% do 70%. Ponadto wprowadzono art. 3aa, który nakazuje dyrektorowi oddziału regionalnego ARiMR uznanie, iż warunek ten jest spełniony, jeżeli w danym roku działalności grupy co najmniej 90% jej członków, a w przypadku grupy będącej spółdzielnią – 90% jej członków będących rolnikami wyprodukowało oraz sprzedało do podmiotu co najmniej 70% wyprodukowanych przez siebie produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została utworzona.

Rozporządzenie nr 952/1997 także wyznaczało grupom obowiązek zapewnienia odpowiedniej dyscypliny marketingowej poprzez sprzedaż przez członków odpowiedniego wolumenu produktów, dla których grupa została powołana. Według art. 6 ust. 1 lit. c tego aktu prawnego statut winien wymagać od producentów, którzy są członkami uznanych grup, wprowadzania do obrotu całej produkcji, ze względu na którą są członkami takiej grupy, przeznaczonej do sprzedaży zgodnie z zasadami dostaw i wprowadzania do obrotu opracowanymi i nadzorowanymi przez grupę lub związek. W odróżnieniu od aktu unijnego polska ustawa przewiduje wprowadzanie do obrotu produktów w jeden sposób – poprzez grupę, w jej imieniu i na jej rzecz.

Prawodawca unijny konsekwentnie od pierwszej regulacji w sprawie grup producentów z 1978 r. zobowiązywał zrzeszenia do zapewnienia, że ich członkowie będą wprowadzać do obrotu całą produkcję, która zgodnie z intencją członka jest przeznaczona na sprzedaż. Pozostawił tym samym grupom swobodę w określeniu, poprzez wyznaczenie zasad produkcji i marketingu, zakresu i jakości towarów, które do wprowadzenia do obrotu zostaną „przeznaczone”

⁷⁴³ Uzasadnienie projektu ustawy z 2015 r., s. 5.

⁷⁴⁴ *Ibidem*, s. 5.

⁷⁴⁵ *Ibidem*.

⁷⁴⁶ Por. Wyrok NSA z 17 kwietnia 2012 r., sygn. akt: II GSK 382/11 wydany w poprzednim stanie prawnym.

(ang. „intended for marketing”, niem. „für die Vermarktung bestimmte Produktion”⁷⁴⁷). Należy mieć przy tym na uwadze, iż oczekiwania dotyczące adekwatności ekonomicznej grup były na tyle wysokie, że ewentualna część produkcji, która mogłaby pozostać w rękach członka, była w praktyce relatywnie niska. Jednocześnie Rozporządzenia nr 1360/1978 i 952/1997 nie regulowały, w jakim terminie sprzedaż produktów ma zostać zrealizowana. Uznać można, że prawodawca unijny, realizując cele ogólne Wspólnej Polityki Rolnej, z podnoszeniem dochodów osób pracujących w rolnictwie na czele, pozostawił grupom wybór najlepszego momentu na wprowadzenie produktów do obrotu.

Obowiązujące w polskiej ustawie do 2015 r. unormowanie, w myśl którego w akcie założycielskim grupy wprowadza się obowiązek sprzedaży przez członków całości produkcji za pośrednictwem grupy oraz odstępstwa od tej zasady odpowiadała unormowaniu z Rozporządzenia nr 952/1997. Zobowiązanie członka grupy do sprzedaży całości produkcji i zarazem uprawnienie grupy do ścisłego wyznaczenia odstępstwa od tej zasady lepiej odzwierciedlało cele Wspólnej Polityki Rolnej i cele ustawy g.p.r., dla których mogą powstawać grupy. Zmiana ustanawiająca minimalny poziom sprzedaży wytworzonych w danym roku produktów, które członek obowiązany jest sprzedać do grupy (aktualnie 70%), prowadzi *de facto* do osłabienia potencjału ekonomicznego grup. Regulacja ustawowa nie posługuje się w odróżnieniu od unijnej pojęciem produktów „przeznaczonych do sprzedaży”. Rodzi to zatem uzasadnione wątpliwości, czy obowiązkiem sprzedaży do grupy są objęte także te produkty, które nie spełniają wymogów wprowadzenia ich do obrotu (np. o niskiej jakości lub nieodpowiedniej wadze, rozmiarze, wieku). Bezspornym pozostaje natomiast, iż członek zobowiązany jest dostarczać do grupy produkty rolne wytworzone przez siebie, w prowadzonym przez siebie gospodarstwie lub dziale specjalnym.

Wątpliwości interpretacyjne budzi użyty w treści przepisu okolicznik czasu „w każdym roku” – czy wiąże się on jedynie z obowiązkiem produkowania, czy także ze sprzedażą 70% wytworzonych w danym roku produktów? Uprawniona wydaje się także wykładnia gramatyczna, zgodnie z którą drugie ze zdań złożonych współrzędnie, czyli „sprzedaje do grupy co najmniej 70% wyprodukowanych przez siebie produktów lub grup produktów” nie łączy się z okolicznikiem czasu „w każdym roku”, a jedynie wskazuje na proporcję w ilości wyprodukowanych towarów, które mogą zostać zbyte przez członka poza grupą. Za taką interpretacją przemawia szereg argumentów. Po pierwsze, pozostawienie członkom grup decyzji o terminie

⁷⁴⁷ O wykładni porównawczej opierającej się na różnych w wersjach językowych zob. W. Jedlecka, *Reguły i argumenty interpretacyjne w wykładni prawa UE* w: L. Leszczyński (red.), *Wykładnia prawa Unii Europejskiej. System prawa Unii Europejskiej*. Tom 3. Warszawa 2019, s. 145.

sprzedaży produktów realizuje konstytucyjną zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej, a także postulowaną w doktrynie ochronę własności rolniczej⁷⁴⁸ oraz cele Wspólnej Polityki Rolnej, z podnoszeniem dochodów osób pracujących w rolnictwie, bowiem to grupa producentów decyduje wówczas o najdogodniejszym ekonomicznie momencie zbycia produktów. Po drugie, brakuje dla odmiennej interpretacji przepisu uzasadnienia umotywowanego wartościami, którymi kieruje się ustawodawca. Dodatkowo w uzasadnieniu do zmiany ustawy g.p.r. z 2015 r.⁷⁴⁹ projektodawca jednoznacznie wskazał na cel i motywy unormowania, nie podnosząc przy tym, aby nowa regulacja miała wprowadzić obligatoryjny termin sprzedaży produktów do grupy. Po trzecie wreszcie, natura stosunków gospodarczych w produkcji rolnej sprawia, iż w pewnych okresach sprzedaż produktów jest ekonomicznie niekorzystna (np. zboża tuż po żniwach) lub terminy sprzedaży są niezależne od producentów, wyznaczane przez kontraktujących (buraki cukrowe, ziemniaki na skrobię, zwierzęta rzeźne). Prowadziłoby to w określonych sytuacjach do transakcji po terminie przewidzianym w treści przepisu.

Dodatkowa trudność natury prakseologicznej pojawi się w przypadku grup producentów, których koniec danego roku działalności, liczony od daty uznania, przypadnie na okres zbiorów. Wówczas ewentualne zobowiązanie członków grupy do sprzedaży swoich produktów „prosto z pola” może utrudnić prowadzenie działalności gospodarczej grupom i ich członkom, których w myśl m.in. motywu 21 preambuły do Rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich należy „zachęcać” do tworzenia grup producentów i którym, w myśl celów Wspólnej Polityki Rolnej, należy umożliwiać zwiększanie dochodów.

Wprowadzony do ustawy g.p.r. nowelizacją z 2015 r. art. 3b ustanawia zasadę, iż omawianego warunku nie stosuje się w sytuacji, gdy brak produkcji jest spowodowany działaniem siły wyższej lub wystąpieniem nadzwyczajnych okoliczności, o których mowa w art. 3 ust. 1 Rozporządzenia nr 2116/2021 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej. Powołany przepis aktu unijnego zawiera otwarty katalog przypadków, które mogą zostać uznane za „siłę wyższą” i „nadzwyczajne okoliczności”, w tym m.in. poważną klęskę żywiołową lub poważne zdarzenie pogodowe powodujące duże szkody w gospodarstwie, zniszczenie budynków inwentarskich w gospodarstwie w wyniku wypadku, ognisko choroby epizootycznej, choroby roślin lub obecność agrofaga roślin dotykające, cały inwentarz żywy lub uprawy należące do beneficjenta, lub część tego inwentarza lub upraw, wyłączenie całości lub dużej części gospodarstwa, jeśli takiego wyłączenia nie można było

⁷⁴⁸ O ochronie prawa do korzystania z własności rolniczej rozumianej jako kompleks praw i obowiązków zob. M. Korzycka, S. Prutis, *Własność rolnicza*, w: P. Czechowski (red.), *op. cit.*, s. 56-60.

⁷⁴⁹ Uzasadnienie projektu ustawy z 2015 r., s. 2.

przewidzieć w dniu złożenia wniosku, śmierć beneficjenta, a także długoterminową niezdolność beneficjenta do wykonywania zawodu.

Orzecznictwo polskich sądów wskazuje m.in. na zaburzenia psychiczne skutkujące nie-
możnością podjęcia niektórych istotnych czynności, w tym administracyjnych, jako przypadki
działania siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności⁷⁵⁰. Natomiast sam fakt pojawienia się
szkodnika w produkcji nie stanowi, w ocenie WSA w Gdańsku⁷⁵¹, siły wyższej, jeśli producent
rolny będzie mimo tego w stanie dokonać zbioru owoców. O zaistnieniu siły wyższej świad-
czyć będzie dopiero stwierdzenie, że występowanie szkodnika uniemożliwi zebranie plonów z
uprawy⁷⁵².

Analizując, na tle przeprowadzonych rozważań, sytuację prawną grupy producentów,
wynioskować można, iż także w tym przypadku, pomimo że treść przepisu odnosi się do
zachowania członka zrzeszenia, adresatem normy prawnej wynikającej z omawianego uregu-
lowania będzie grupa producentów. Ów nakaz stanowi element jej pozycji prawnej, który w
konsekwencji tworzy pochodną sytuację prawną dla członka grupy. Niewykonanie omawia-
nego zobowiązania przez rolnika skutkować będzie w określonych sytuacjach utratą statusu
grupy przez zrzeszenie, którego jest członkiem.

4.10. Plan biznesowy

Kolejnym kryterium uznania grupy producentów rolnych jest zatwierdzenie decyzją
dyrektora oddziału regionalnego ARiMR planu biznesowego dla grupy sporządzonego na co
najmniej 5 lat. Na decyzję administracyjną organu składają się zatem dwie czynności konwen-
cjonalne nierozzerwalnie ze sobą sprzężone – uznanie grupy i zatwierdzenie planu biznesowego.

Zauważyć należy, iż do nowelizacji ustawy g.p.r. w 2021 r. pełna, ustawowa definicja
pojęcia brzmiała: „plan biznesowy grupy w zakresie realizacji celów określonych w art. 2” (art.
8 ust. 3 pkt 3 i art. 8 ust. 4 pkt 3 ustawy g.p.r). Zmiana ustawy usunęła z nazwy część „w
zakresie realizacji celów określonych w art. 2”. Z kolei nowelizacja z 2023 r. zniósła bezpo-
średni związek planu biznesowego z „realizacją celów określonych w art. 2”. W obecnym sta-
nie prawnym, dla grup uznanych od 15 marca 2023 r., biznesplan ma zapewnić właściwe funk-
cjonowania grup *in genere*.

⁷⁵⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 28 stycznia 2020 r., sygn. akt: V SA/Wa 1146/19.

⁷⁵¹ Wyrok WSA w Gdańsku z 26 lutego 2020 r., sygn. akt: I SA/Gd 1844/19.

⁷⁵² *Ibidem*.

Należy przypomnieć, iż regulacje zawarte w Rozporządzeniach nr 1360/1978 i 952/1997 w sprawie grup producentów i ich związków nie przewidywały obowiązku sporządzania planu działania czy planu biznesowego w celu uzyskania uznania lub pomocy finansowej przez grupy. Kraje członkowskie upoważnione były, w ramach przyznanych im kompetencji, do ustanawiania dodatkowych kryteriów uznawania grup. Dlatego też np. regulacja włoska wymagała od zrzeszeń uchwalania planów produkcji i marketingu, a ustawa niemiecka podobnego warunku nie przewidywała. Został on wprowadzony przez prawodawcę unijnego dopiero w Rozporządzeniu nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, wyznaczając mu przy tym dwie funkcje – zapewnienia, by grupy lub organizacje producentów stały się podmiotami rentownymi (motyw 21 preambuły tego rozporządzenia) oraz podstawy do uznania grupy przez kraj członkowski (art. 27 ust. 2 tego rozporządzenia).

Ustawa g.p.r. przewiduje możliwość zmiany planu biznesowego w drodze postępowania administracyjnego. Stosowny wniosek w tym zakresie podmiot składa w terminie do 60 dni przed zakończeniem danego roku działalności grupy, którego dotyczy zmiana. Natomiast w przypadku dokonania roszady w składzie członkowskim grupy wniosek o wydanie decyzji o zatwierdzeniu zmian do planu składa się do zakończenia danego roku działalności grupy, którego dotyczy zmiana. Postępowanie kończy się wydaniem przez dyrektora oddziału regionalnego ARiMR, właściwego ze względu na siedzibę grupy, decyzji o zatwierdzeniu zmian do planu biznesowego, względnie odmowie tego zatwierdzenia.

Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 8 ust. 9 ustawy g.p.r minister właściwy do spraw rynków rolnych określił, w drodze rozporządzenia, wymagania, jakie powinien spełniać plan biznesowy. Z treści Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18 lutego 2016 r.⁷⁵³ wynika, iż grupa zamieszcza w planie przede wszystkim zakres i opis działań, jakie zamierza zrealizować, w odniesieniu do każdego z celów określonych w art. 2 ustawy g.p.r. Ponadto wskazuje potrzebę realizacji projektowanych działań oraz określa stan ich wykonania w poszczególnych latach realizacji planu biznesowego, a także uzasadnia, w jaki sposób poszczególne działania przyczynią się do osiągnięcia każdego z tych celów. Akceptacja zaproponowanych przez podmiot w dokumencie działań realizujących cele ustawowe należy do kompetencji dyskrecyjnych organu. Obowiązkowym elementem planu jest także harmonogram tych działań ze wskazaniem etapów z podziałem na poszczególne lata realizacji, wraz z określeniem szacowanej wysokości wydatków na realizację poszczególnych działań lub ich etapów i wskazanie planowanych źródeł finansowania tych działań. Ponadto grupa wskazuje

⁷⁵³ Dz.U. z 2016 r., poz. 237 ze zm.

w planie m.in. podstawowe dane z rejestru przedsiębiorców podmiotu, informację o członkach oraz ich potencjale produkcyjnym i posiadanych środkach do produkcji, a także szacunkową wielkość i wartość netto produkcji poszczególnych członków zrzeszenia przewidzianej do sprzedaży przez grupę, a także szacunkowe przychody i koszty prowadzenia działalności w poszczególnych latach realizacji planu biznesowego.

Poprawność i zgodność ze stanem faktycznym danych zawartych w dokumencie oraz jego realizacja podlegają kontroli w ramach przewidzianego ustawą g.p.r. nadzoru sprawowanego nad działalnością grupy (działalnością przedsiębiorcy posiadającego status uznanej grupy producentów) przez dyrektora oddziału regionalnego ARiMR. Uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli zagrożone jest sankcją w postaci utraty statusu grupy producentów w drodze cofnięcia uznania i skreślenia jej z rejestru grup.

5. Procedura uzyskania statusu grupy producentów rolnych

Uzyskanie statusu grupy producentów rolnych następuje na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez kompetentny organ, którym aktualnie jest dyrektor oddziału regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, właściwy z uwagi na siedzibę podmiotu. Omówione wcześniej warunki uznania, zamieszczone w art. 3 i 3a ustawy g.p.r., stanowią przesłanki materialne uzyskania, a następnie utrzymania, tej szczególnej pozycji prawnej. Samo spełnienie koniecznych kryteriów nie powoduje jednak *ex lege* uzyskania statusu grupy producentów rolnych w rozumieniu przepisów ustawy o grupach. Bezwzględnie wymagany jest stosowny wniosek, dzięki któremu zrzeszenie zostaje uznane i wpisane do rejestru grup. Uzyskanie statusu uznanej grupy producentów na wniosek jest rozwiązaniem prawnym właściwym dla wszystkich badanych porządków prawnych, zarówno rozporządzeń unijnych, jak i ustawy francuskiej, niemieckiej i włoskiej, a także litewskiej. Decyzja o uznaniu, na podstawie której właściwy dyrektor oddziału regionalnego ARiMR wpisuje podmiot do rejestru grup producentów, jest przesłanką formalną uzyskania statusu. Warunki uznania zrzeszenia stają się, po wydaniu decyzji administracyjnej o uznaniu, kryteriami utrzymania statusu uznanej grupy producentów rolnych.

Przepisy procesowe dotyczące uznawania podmiotów i wpisywania ich do rejestru zawiera trzeci rozdział ustawy o grupach – „Rejestracja grup i związków”. Nazwa ogranicza się jedynie do czynności sprzężonej z uznaniem – wpisania do rejestru. Wynika to m.in. z tego, że w pierwotnym brzmieniu ustawy g.p.r. z 2000 r. prawodawca używał pojęcia „decyzji potwierdzającej spełnienie przez grupę warunków”, zamiast „decyzji o uznaniu”, które zostało

wprowadzone dopiero nowelizacją z 2015 r.⁷⁵⁴, co lepiej odpowiada regulacji wspólnotowej w sprawie grup producentów i ich związków. Unormowania zawarte w drugim i trzecim rozdziale odpowiadają przepisom tytułu „Uznanie grup producentów i ich związków” Rozporządzeń nr 1360/1978 i 952/1997, w których kluczowym warunkiem przyznania pomocy ze wspólnego budżetu było, i nadal pozostaje, urzędowe zatwierdzenie grupy w oparciu o przepisy prawa krajowego⁷⁵⁵.

5.1. Powołanie osoby prawnej

W literaturze wskazuje się, iż utworzenie podmiotu – osoby prawnej w zamiarze prowadzenia działalności gospodarczej – jest pierwszym etapem procesu tworzenia grupy producentów rolnych⁷⁵⁶. W praktyce powołanie osoby prawnej następuje zwykle z intencją uzyskania przez podmiot statusu uznanej grupy producentów rolnych. Świadczą o tym przede wszystkim stosowne postanowienia w aktach założycielskich, a także nazwy zrzeszeń zawierające często słowo „grupa”. Zauważyć jednak wypada, iż przepisy prawa nie stoją na przeszkodzie, aby status uznanej grupy producentów rolnych uzyskał podmiot, który został założony w innym celu, oraz by podmiot, który nie zamierza ubiegać się o uznanie, używał w nazwie (firmie) słów „grupa producentów rolnych”.

Ustawa nie narzuca formy prawnej zrzeszeniu ubiegającemu się o uznanie, przy czym art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy g.p.r. zawiera pewne wskazówki w tym zakresie poprzez wskazanie rodzaju aktu założycielskiego – „statutu” lub „umowy” oraz poprzez określenie producentów rolnych „członkami”, „udziałowcami” i „akcjonariuszami”. Ponadto art. 3a ustawy g.p.r. stwierdza wprost, iż działalność jako grupa może prowadzić spółdzielnia. W doktrynie⁷⁵⁷ wskazuje się w tym kontekście następujące przykłady osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą: spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółdzielnia, rolnicze zrzeszenie branżowe⁷⁵⁸ czy stowarzyszenie⁷⁵⁹, jako te jednostki organizacyjne, którym przepisy

⁷⁵⁴ Art. Ustawa o zmianie u.g.p.r. z 2015 r.

⁷⁵⁵ art. 33d ust. 2 Rozporządzenia nr 1257/1999 wprowadzony traktatem akcesyjnym (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864).

⁷⁵⁶ A. Suchoń, *Grupy ...*, w: M. Korzycka (red.) *Instytucje ...*; B. Jeżyńska, *op. cit.*, s. 61.

⁷⁵⁷ A. Suchoń, *Grupy ...*, w: M. Korzycka (red.) *Instytucje ...*; M. Martynowski, *Spółdzielczość wiejska jako jedna z głównych form wspólnego gospodarczego działania ludzi*, Warszawa 2014; A. Parzonko, w: A. Parzonko (red.), *Sposoby ...*, s. 55–56; S. Zawisza, M. Szkatulski, w: S. Zawisza (red.), *op. cit.*, s. 17;

⁷⁵⁸ Ustawa z 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 491 ze zm., dalej: ustawa s.z.o.r. Zob. M. Janicki, *op. cit.*, s. 121.

⁷⁵⁹ Brak akceptacji dla formy prawnej stowarzyszenia wyraziła B. Jeżyńska (*op. cit.*, s. 62) jednakże autor niniejszej rozprawy nie podziela tej argumentacji.

szczególne przyznają osobowość prawną (normatywna koncepcja osoby prawnej wyrażona w art. 33 kc). Rzadziej wymienia się spółkę akcyjną z uwagi na stosunkowo wysoki obligatoryjny kapitał zakładowy oraz znaczący poziom sformalizowania zasad jej funkcjonowania. O uznanie będzie mogła ubiegać się co do zasady także prosta spółka akcyjna, której regulacja weszła w życie 1 lipca 2021 r.⁷⁶⁰ Do grona tych podmiotów zaliczyć należy także spółdzielnię rolników⁷⁶¹. Odpowiednia, wybrana przez producentów rolnych, forma prawna pełnić będzie rolę „wehikułu prawnego” (zwanego też „szatą prawną”⁷⁶²) przedsięwzięcia, jakim jest uzyskanie i utrzymanie przez zrzeszenie rolników statusu grupy producentów.

W żadnym z badanych porządków prawnych, unijnym ani krajowych, grupa producentów nie jest nową formą prawną. Tę zrzeszający się rolnicy wybierają spośród form przewidzianych w odrębnych przepisach, pod warunkiem że owa forma przewiduje możliwość uzyskania osobowości prawnej. Forma prawna pozostaje bez wpływu na status prawny grupy producentów rolnych, jej uprawnienia i obowiązki. Będzie miała ona natomiast istotne znaczenie dla funkcjonowania podmiotu i panujących stosunków wewnątrz podmiotu. O wyborze formy prawnej przesądza zwykle doświadczenie rolników oraz ich doradców wyniesione ze współpracy z innymi zrzeszeniami, stopień sformalizowania prowadzenia spraw osoby prawnej czy koszty funkcjonowania, w tym koszty jej utworzenia. W przypadku spółdzielni zaobserwować można zjawisko przeciwne – oddziaływania statusu grupy producentów na formę prawną, bowiem uznane podmioty, i o to uznanie ubiegające się, wyłączone zostały z obowiązku utworzenia rady nadzorczej a ich minimalna liczba członków została obniżona w art. 6 § 2a ustawy z 16 września 1982 roku Prawo spółdzielcze⁷⁶³ do 5 osób.

Zauważyć trzeba, iż aktualnie dwie dominujące formy prawne wykorzystywane do prowadzenia działalności przez grupy producentów to spółdzielnia i spółka z o.o., są to odpowiednio 47,75% i 48,59% wszystkich uznanych grup⁷⁶⁴. Na przestrzeni ostatnich kilku lat obserwuje się znaczący wzrost i przewagę liczby tych pierwszych, czego powodem jest uprzywilejowanie właśnie spółdzielni w kryteriach przyznawania pomocy finansowej ze środków

⁷⁶⁰ Ustawa z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r., poz. 1655, dalej: ksh.

⁷⁶¹ Ustawa z 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników, Dz.U. z 2018 r. poz. 2073 ze zm.

⁷⁶² Pojęciem szaty prawnej – niem. *Rechtskleid* – posługuje się powszechnie doktryna niemiecka. Cyt. za A-M. Weber, *op. cit.*, s. 833.

⁷⁶³ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 593; dalej: u.p.spółdz.

⁷⁶⁴ Opracowanie własne na podstawie rejestru grup producentów rolnych, <https://www.gov.pl/web/arimr/rejestr-grup-producentow-rolnych> (dostęp: 01.01.2026 r.). Pozostałe formy prawne to: rolnicze zrzeszenie branżowe (3,30%) i stowarzyszenie (0,36%).

unijnych w ramach PROW 2014–2020⁷⁶⁵. Po 1 stycznia 2014 r. uznanych zostało 141 grup w formie spółki z o.o. (17,20% wszystkich podmiotów uznanych po tej dacie) i aż 673 grupy w formie spółdzielni (82,07% wszystkich podmiotów uznanych po tej dacie)⁷⁶⁶.

5.1.1 Grupa producentów w formie spółdzielni

Spółdzielnia uznawana jest w doktrynie za najkorzystniejszą⁷⁶⁷ formę prawną dla zrzeszania się rolników, w tym tworzenia grup producentów rolnych. Zwracali na to uwagę także członkowie Parlamentu Europejskiego w debacie nad kształtem pierwszego rozporządzenia wspólnotowego w sprawie grup producentów rolnych i ich związków, podkreślając cechy spółdzielni jako bytu „solidnego, zakorzenionego w rzeczywistości i trwałego”⁷⁶⁸.

Spółdzielcza grupa producentów rolnych powstaje i działa w oparciu o ustawę z 16 września 1982 roku Prawo spółdzielcze. W myśl art. 1 § 1 tego aktu prawnego jest ona dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą, a może ponadto prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska (art. 1 § 2 u.p.spółdz.). Cechą charakterystyczną spółdzielni, ważną w ocenie rolników zakładających grupy producentów, jest brak minimalnej wartości udziału członkowskiego a przez to swoboda w kształtowaniu wysokości funduszu udziałowego (odpowiednika kapitału zakładowego w spółce kapitałowej).

Kolejną istotną wartością tej formy prawnej, w ocenie producentów rolnych, jest łatwiejsza w stosunku do spółki kapitałowej procedura tworzenia spółdzielni, która nie wymaga udziału notariusza. Bowiem w myśl art. 6 § 1 u.p.spółdz. osoby zamierzające założyć spółdzielnię (założyciele) uchwalają statut spółdzielni, potwierdzając jego przyjęcie przez złożenie pod nim swoich podpisów. Podobnie wygląda procedura zmiany aktu założycielskiego, która wymaga jedynie stosownej uchwały walnego zgromadzenia (względnie zebrania przedstawicieli) podjętej kwalifikowaną większością 2/3 członków spółdzielni. Wywołanie skutków prawnych przez zmianę statutu wymaga wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. Prawo

⁷⁶⁵ § 7 ust. 2 pkt 1 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2 sierpnia 2016 r. w sprawie szczególnych 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, Dz.U. z 2016 r., poz. 1284. ze zm.

⁷⁶⁶ Opracowanie własne na podstawie rejestru grup producentów rolnych, <https://www.gov.pl/web/arimr/rejestr-grup-producentow-rolnych> (dostęp: 01.01.2026 r.). Ponadto uznane zostało 6 grup producentów w formie rolniczego zrzeszenia branżowego.

⁷⁶⁷ A. Suchoń, *Z aktualnej problematyki* ..., s. 114.

⁷⁶⁸ Zapis debaty w Parlamencie Europejskim na posiedzeniu 19 stycznia 1978 r., s. 202.

spółdzielcze wymienia enumeratywnie w art. 5 § 1 u.p.spółdz. minimalny zakres treści statutu, umożliwiając zarazem wprowadzanie innych postanowień, co ma fundamentalne znaczenie dla grupy producentów, której akt założycielski powinien obligatoryjnie zawierać elementy wskazane w art. 4 ustawy g.p.r.

W grupy producentów rolnych mogą organizować się osoby fizyczne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby prawne, które w ramach działalności rolniczej prowadzą gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub dział specjalny produkcji rolnej. Prawo spółdzielcze przewiduje natomiast członkostwo w tej formie prawnej zarówno osób fizycznych, jak i prawnych. Rodzi się w tym kontekście uzasadnione pytanie o możliwość przyjęcia do spółdzielni, która posiada lub planuje uzyskać status uznanej grupy producentów, jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, nieprzewidzianej w przepisach ustawy Prawo spółdzielcze. W literaturze⁷⁶⁹ spotkać można pogląd, który należy podzielić, iż, stosownie do treści art. 33¹ § 1 kc, członkami spółdzielni, a dzięki temu spółdzielczej grupy producentów rolnych, mogą być także niektóre jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (niepełne osoby prawne, ustawowe osoby prawne), a w szczególności handlowe spółki osobowe (spółki jawne, partnerskie, komandytowe i komandytowo-akcyjne) oraz handlowe spółki kapitałowe w organizacji.

Wyłącznie grupom producentów rolnych, które wybrały formę prawną spółdzielni, prawodawca umożliwił utrzymywanie w gronie członków podmiotów niebędących producentem rolnym, co wynika z treści art. 3a ustawy g.p.r., które to podmioty nie będą zarazem zobligowane do wypełniania obowiązków dotyczących producentów rolnych wynikających z ustawy g.p.r. W przypadku innych form prawnych przyjęcie do grupy osoby niebędącej producentem rolnym wiąże się z sankcją cofnięcia uznania.

Minimalna liczba członków spółdzielni wynosi dziesięć, a w przypadku gdy zrzeszenie tworzą wyłącznie osoby prawne liczba ta wynosi trzy. Prawodawca umożliwił nowelizacją przepisów ustawy Prawo spółdzielcze w 2008 roku⁷⁷⁰ utworzenie spółdzielni, której wyłącznym celem jest organizowanie się w grupy producentów rolnych, przez pięć osób fizycznych lub prawnych, prowadzących gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub prowadzących działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej. Zmiana związana jest z minimalną liczbą członków grupy producentów przewidzianą w rozporządzeniu w sprawie wykazu produktów i grup produktów, ze względu na które mogą być

⁷⁶⁹ K. Pietrzykowski, *Podmioty stosunku członkostwa*, w: Pietrzykowski K. (red.), *Prawo Spółdzielcze ...*, s. 112; B. Lackoroński, *Art. 15*, w: B. Lackoroński (red.), *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, SIP Legalis, Warszawa 2024.

⁷⁷⁰ Dz.U. nr 163 z 2008 r., poz. 1014.

tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych⁷⁷¹, która to liczba wynosi co najmniej pięciu członków. Warto ponadto zauważyć, iż zasada spółdzielcza „jeden członek – jeden głos”⁷⁷² zapewnia realizację mechanizmu równoważenia interesu rolników, który dla innych form prawnych określony został w ustawie g.p.r. poprzez zakaz posiadania, także pośrednio, więcej niż 20% głosów na walnym zgromadzeniu, zgromadzeniu wspólników lub walnym zebraniu członków.

Przyjęcie nowego członka do spółdzielni wymaga złożenia przez niego deklaracji na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Założyciele spółdzielni, którzy podpisali statut, stają się członkami spółdzielni z chwilą jej zarejestrowania. Przystępujący do spółdzielni po jej zarejestrowaniu stają się członkami spółdzielni z chwilą przyjęcia ich przez spółdzielnię na podstawie uchwały jej właściwego organu. Ponadto spółdzielnia może wymagać zawarcia umowy członkowskiej regulującej zasady współpracy w ramach grupy, co jest charakterystycznym dla grup producentów rolnych obowiązkiem członków.

W doktrynie i judykaturze wskazuje się zgodnie, że u.p.spółdz. nie przyznaje osobie, która wyraziła wolę przystąpienia do spółdzielni, roszczenia o przyjęcie do grona członków⁷⁷³. W przypadku śmierci członka spółdzielnia nie może odmówić przyjęcia do swego grona jego spadkobierców dziedziczących udziały, jeżeli odpowiadają oni wymogom określonym w statucie. Spadkobierca zmarłego członka spółdzielni dziedziczy udziały, jeżeli jest członkiem spółdzielni lub złożył deklarację przystąpienia do spółdzielni. Wynikać z tego będzie, pod pewnymi warunkami, obowiązek przyjęcia do grupy producentów spadkobiercy lub reprezentanta spadkobierców byłego członka tej grupy.

Wystąpienie z grupy, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy g.p.r., odbywać się będzie w spółdzielni poprzez przewidziane w ustawie prawo spółdzielcze wypowiedzenie członkostwa. Zgodnie z dyspozycją normy wynikającą z przywołanego przepisu ustawy g.p.r.

⁷⁷¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 9 kwietnia 2008 r. w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych, Dz.U. nr 72 z 2008 r., poz. 424, ze zm.; 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, Dz.U. z 2016 r., poz. 577, ze zm.; Aktualnie obowiązuje Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 czerwca 2025 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, Dz.U. z 2025 r., poz. 766.

⁷⁷² A. Suchoń, *Prawna koncepcja ...*, s. 31; H. Cioch, *Prawo ...*, s. 32; M. Wrzołek-Romańczuk, *Pojęcie spółdzielni*, w: Pietrzykowski K. (red.), *Prawo Spółdzielcze ...*, s. 39–41.

⁷⁷³ A. Suchoń, *Prawna koncepcja ...*, s. 241; Tak wyrok SN z 31 stycznia 2002 r., sygn. akt: IV CKN 636/00.

treść statutu wymagać będzie uwzględnienia obowiązku złożenia wypowiedzenia na piśmie na co najmniej 12 miesięcy przed końcem danego roku działalności grupy.

Zmiany składu członkowskiego grupy odbywają się zgodnie z procedurą przewidzianą w statucie spółdzielni z uwzględnieniem przepisów u.p.spółdz. Jest to co do zasady postępowanie szybkie i o niskim stopniu sformalizowania, wymagające uchwały właściwego, określonego w statucie, organu spółdzielni. Dodatkowo idei współpracy, która wpisana jest w działalność grup producentów rolnych, sprzyja postępowanie wewnątrzspółdzielcze, które w przypadku uchwały o wykluczeniu albo wykreśleniu członka pozwala na przeprowadzenie procedury odwoławczej wewnątrz zrzeszenia⁷⁷⁴.

Drugą ze zmian prawa spółdzielczego w 2008 roku, obok zmniejszenia minimalnej liczby członków, mającą na celu harmonizację przepisów z ustawą o grupach⁷⁷⁵, było wprowadzenie uprawnienia polegającego na możliwości niepowoływania rady nadzorczej w grupie producentów rolnych, w takiej sytuacji kompetencje rady wykonuje walne zgromadzenie członków. Rozwiązania te są jedynym przykładem bezpośredniego wpływu regulacji dotyczącej grup producentów rolnych na unormowania w zakresie formy prawnej dostępnej uznanym zrzeszeniom.

Spółdzielnia podlega obowiązkowi wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym i z chwilą uzyskania tego wpisu nabywa osobowość prawną, co jest warunkiem koniecznym do uzyskania statusu grupy producentów rolnych. Dopiero wówczas może ona rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej, gdyż prawodawca nie przewidział uprawnienia analogicznego do spółek kapitałowych w organizacji (art. 17 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców).

Cechą charakterystyczną⁷⁷⁶ tej formy prawnej jest lustracja, która stanowi ważny element kontroli i nadzoru w spółdzielni⁷⁷⁷. Ustawa Prawo spółdzielcze określa cele lustracji szeroko⁷⁷⁸ – zalicza do nich m.in. sprawdzenie przestrzegania przez spółdzielnię przepisów prawa i postanowień statutu, kontrolę gospodarności, celowości i rzetelności realizacji przez spółdzielnię jej celów ekonomicznych, czy udzielanie organizacyjnej i instruktażowej pomocy w usuwaniu stwierdzonych nieprawidłowości oraz w usprawnieniu działalności spółdzielni. Zakres badania lustracyjnego obejmuje zatem także wykonywanie prawa i obowiązków

⁷⁷⁴ M. Wrzolek-Romańczuk, *Postępowanie wewnątrzspółdzielcze*, w: Pietrzykowski K. (red.), *Prawo Spółdzielcze* ..., s. 170.

⁷⁷⁵ Uzasadnienie projektu zmiany ustawy Prawo spółdzielcze z 18 grudnia 2007 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/181> (dostęp: 01.01.2026 r.), s. 3.

⁷⁷⁶ A. Suchoń, *Prawna koncepcja* ..., s. 254.

⁷⁷⁷ M. Wrzolek-Romańczuk, *Lustracja spółdzielni*, w: Pietrzykowski K. (red.), *Prawo Spółdzielcze* ..., 331.

⁷⁷⁸ Zob. art. 91 § 2¹ ups.

wynikających ze statusu grupy producentów rolnych, a wnioski zawarte w protokole polustracyjnym mogą stanowić cenne wskazówki w rozwoju uznanego zrzeszenia. Omawiane rozwiązanie prawne ocenianie jest różnie zarówno w praktyce, jak i w doktrynie⁷⁷⁹. Lustracja stanowi niewątpliwie dodatkowe obciążenie organizacyjne i finansowe, nieznane innym formom prawnym. W tym kontekście wymienić także trzeba obowiązującą jedynie spółdzielnie, na podstawie art. 266 u.p.spółdz. i uchwały Kongresu Spółdzielczości, coroczną składkę na działanie Krajowej Rady Spółdzielczej.

5.1.2 Grupa producentów w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością

Drugą z najpopularniejszych form prawnych wybieranych przez grupy producentów rolnych, jak wynika z rejestrów prowadzonych przez dyrektorów oddziałów regionalnych ARiMR, jest, unormowana w przepisach kodeksu spółek handlowych⁷⁸⁰, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Popularność ta związana jest, na co zwraca się uwagę w literaturze⁷⁸¹ i co potwierdzają przedstawiciele grup producentów rolnych, ze stosunkowo nieskomplikowaną procedurą założenia i późniejszego funkcjonowania spółki. Swoiste połączenie rozwiązań właściwych dla typowej spółki kapitałowej z elementami występującymi w spółkach osobowych⁷⁸², obok doświadczenia doradców mających wpływ na wybór wehikułu prawnego przez rolników, są głównymi czynnikami sprzyjającymi rozpowszechnieniu tej formy prawnej wśród grup producentów. W odróżnieniu od spółdzielni akt założycielski spółki z o.o. (umowa spółki) wymaga formy aktu notarialnego, co wpływa na koszty powstania podmiotu.

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością może być utworzona przez jedną albo więcej osób w każdym prawnie dopuszczalnym celu. Minimalny kapitał zakładowy spółki wynosi jedynie 5 000 złotych, przy czym wartość nominalna udziału nie może być niższa niż 50 złotych. Wspólnicy mogą objąć różną ilość udziałów, a przez to posiadać różną liczbę głosów na zgromadzeniu wspólników. Spółka posiadająca status uznanej grupy producentów rolnych zobowiązana będzie zapewnić poprzez odpowiednie ukształtowanie treści umowy spółki realizację warunku wynikającego z ustawy g.p.r., by żaden ze wspólników nie posiadał, także pośrednio, więcej niż 20% głosów na zgromadzeniu wspólników.

⁷⁷⁹ A. Suchoń, *Prawna koncepcja ...*, s. 256.

⁷⁸⁰ Ustawa z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 18, dalej: ksh.

⁷⁸¹ A. Koch, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, w: A. Koch, J. Napierała (red.), *Prawo ...*, s. 253.

⁷⁸² *Ibidem*, s. 254.

Wspólnikiem w spółce z o.o. może być przede wszystkim osoba fizyczna, ale także osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną. W odróżnieniu od spółdzielni każdy członek grupy producentów, która jest spółką z o.o., musi wypełniać obowiązki przewidziane w art. 3 ustawy g.p.r. Kodeks spółek handlowych nie przewiduje minimalnej liczby wspólników, zatem zastosowanie będą miały w tym zakresie, w odniesieniu do grup producentów, przepisy rozporządzenia 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 rolnych⁷⁸³.

Przyjęcie nowego członka do grupy (wspólnika spółki) wymagać będzie objęcia nowo utworzonych udziałów lub nabycia udziałów od dotychczasowych wspólników lub od wspólnika występującego ze spółki. Objęcie udziałów wiąże się ze złożeniem oświadczenia w formie aktu notarialnego⁷⁸⁴, a w sytuacji nabycia poprzez umowę sprzedaży w formie pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi. Przyjęcie nowego wspólnika, a zarazem członka grupy producentów, może być uzależnione, stosownie do postanowień art. 182 ksh, od uprzedniej zgody spółki wyrażonej przez zarząd w formie pisemnej. Dodatkowym warunkiem, istotnym w świetle prowadzonych rozważań, może być zawarcie przez producenta rolnego umowy członkowskiej ze spółką (grupą producentów). Po stronie nowego wspólnika, poza nabywanymi uprawnieniami, powstaną z chwilą przystąpienia do spółki obowiązki majątkowe i korporacyjne, w tym wynikające z przepisów ustawy g.p.r. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim nakaz produkowania i sprzedaży do spółki w każdym roku działalności grupy co najmniej 70% wytworzonych przez niego produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została utworzona.

Utrata statusu wspólnika, i zarazem członka grupy producentów, może nastąpić w sposób dobrowolny (zbycie lub umorzenie udziałów za zgodą zainteresowanego) jak i przymusowy (sądowe wyłączenie wspólnika, przymusowe albo tzw. automatyczne umorzenie udziałów)⁷⁸⁵. W pierwszym przypadku konieczne będzie zadbanie, by w umowie spółki zostały zawarte zastrzeżenia wynikające z ustawy g.p.r. dotyczące minimalnego, trzyletniego okresu członkostwa oraz obowiązku poinformowania o zamiarze wystąpienia z grupy (zbycia udziałów) co najmniej na 12 miesięcy przed końcem danego roku działalności grupy. Podkreślić należy, iż w przypadku spółki z o.o. prawodawca nie przewidział możliwości wypowiedzenia

⁷⁸³ Dz.U. z 2016 r., poz. 577, ze zm.

⁷⁸⁴ A. Koch, *op. cit.*, s. 286–287.

⁷⁸⁵ A. Koch, *op. cit.*, s. 306–307.

umowy spółki⁷⁸⁶, czyli jednostronnej czynności prawnej, co stanowi istotną przesłankę w procesie wyboru formy prawnej przez rolników planujących utworzyć grupę producentów. Z kolei przymusowe usunięcie wspólnika przydatne będzie w przypadku realizacji najdalej idącej sankcji, stosowanej w związku z art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy g.p.r., wobec członka grupy producentów niewywiązującego się z obowiązków wynikających z umowy spółki.

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością podlega obowiązkowi wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym i z chwilą uzyskania tego wpisu nabywa osobowość prawną, co jest warunkiem koniecznym do uzyskania urzędowego uznania przez grupę producentów rolnych. Spółka w organizacji może, w myśl art. 17 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców, rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej jeszcze przed uzyskaniem wpisu w KRS. Będzie to jednak w praktyce utrudnione przede wszystkim do chwili uzyskania przez nią numeru NIP⁷⁸⁷.

5.1.3 Rolnicze zrzeszenie branżowe jako grupa producentów

Trzecią z najczęściej wybieranych przez grupy producentów form prawnych, choć zdecydowanie rzadziej⁷⁸⁸ niż spółdzielnie i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, jest rolnicze zrzeszenie branżowe unormowane w ustawie z 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników⁷⁸⁹. Jest ono w myśl art. 23 ust. 1 ustawy s.z.o.r. dobrowolną, niezależną i samorządną, społeczno-zawodową organizacją, reprezentującą i broniącą praw i interesów rolników indywidualnych specjalizujących się w określonej gałęzi produkcji roślinnej lub zwierzęcej. Zrzeszenie, co istotne dla spełnienia warunków uznania grupy producentów rolnych, nabywa osobowość prawną z chwilą jego zarejestrowania w Krajowym Rejestrze Sądowym⁷⁹⁰ oraz może, na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy s.z.o.r., prowadzić działalność gospodarczą.

⁷⁸⁶ Umowa spółki może przewidywać wystąpienie wspólnika w oparciu o instytucję dobrowolnego umorzenia udziałów. Zob. A. Koch, *op. cit.*, s. 313–315.

⁷⁸⁷ Numer NIP jest nadawany spółce z o.o. automatycznie na podstawie art. 8a ust. 2 ustawy z 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 375) i ujawniany w rejestrze przedsiębiorców w KRS z chwilą dokonania wpisu, ale spółka z o.o. w organizacji może wystąpić z wnioskiem bezpośrednio do właściwego naczelnika urzędu skarbowego, by numer NIP uzyskać wcześniej.

⁷⁸⁸ Zaledwie 3,30% wszystkich uznanych grup producentów rolnych. Zob. przyp. 632.

⁷⁸⁹ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 263 ze zm., dalej: ustawa s.z.o.r.

⁷⁹⁰ Zrzeszenie podlega obowiązkowemu wpisowi, na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o KRS, do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, natomiast w przypadku podjęcia działalności gospodarczej, podlega obowiązkowi wpisu także do rejestru przedsiębiorców (art. 50 ustawy o KRS).

Procedura założenia zrzeszenia oparta jest na podobnej do spółdzielni procedurze, która nie wymaga udziału notariusza. Osoby zakładające zrzeszenie uchwalają jego statut, który podlega rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym. Zmiana aktu założycielskiego wymaga stosownej uchwały właściwego organu zrzeszenia określonego w statucie, a następnie jej zarejestrowania w KRS. Prawodawca ustanowił w art. 16 ust. 1 ustawy s.z.o.r. minimalny zakres treści statutu, który zrzeszenie ubiegające się o urzędowe uznanie powinno dostosować do wymagań określonych w ustawie g.p.r. Pełną swobodę pozostawia prawodawca członkom zrzeszenia także w zakresie sposobu ustanawiania składek członkowskich, będących podstawowym źródłem finansowania działalności podmiotu.

Członkiem zrzeszenia mogą zostać wyłącznie osoby fizyczne – rolnicy indywidualni i członkowie ich rodzin oraz inne osoby związane bezpośrednio charakterem swej pracy z rolnictwem. Jest to zatem zdecydowanie węższy, bo nieprzewidujący osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, krąg członków niż przewidziany w art. 2 ust. 1 ustawy g.p.r. oraz w regulacjach dotyczących spółdzielni i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Zrzeszenie cechuje przy tym wyższa minimalna liczba osób, które mogą je utworzyć. Z inicjatywą założenia podmiotu może wystąpić dziesięć osób, w tym co najmniej osiem osób prowadzących gospodarstwa rolne jako ich właściciele, posiadacze lub użytkownicy. Choć regulacja ta dopuszcza członkostwo w zrzeszeniu branżowym innych osób niż rolnicy indywidualni, to podmiot ubiegający się o urzędowe uznanie na podstawie przepisów ustawy g.p.r. może składać się jedynie z osób prowadzących gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub dział specjalny produkcji rolnej.

Rolnicze zrzeszenie branżowe charakteryzuje szeroki zakres autonomii statutowej, który różnie oceniany jest w literaturze⁷⁹¹. Przychylić należy się do poglądu M. Janickiego⁷⁹², iż w praktyce problem ten sprowadza się do tego, w jakim stopniu poszczególne zrzeszenia branżowe potrafią z tej autonomii skorzystać, by dostosować własną organizację do aktualnych potrzeb gospodarowania, w tym funkcjonowania jako uznana grupa producentów rolnych. Pozostawienie bardzo rozległej sfery spraw do regulacji statutowej⁷⁹³ wymaga od zrzeszenia zamierzającego uzyskać status grupy producentów uregulowania w akcie założycielskim materii wynikającej z ustawy g.p.r.

⁷⁹¹ S. Prutis, *Producenci rolni*, w: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski (red.), *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, s. 147–153; E. Tomkiewicz, *Spółeczno-zawodowe organizacje rolników*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo ...*, s. 444.

⁷⁹² M. Janicki, *op. cit.*, s. 122–123.

⁷⁹³ S. Prutis, *op. cit.*

Zrzeszenie podlega, na wzór unormowań prawa spółdzielczego⁷⁹⁴, obowiązkowi przeprowadzenia lustracji. Stanowi ona niewątpliwie dodatkowe obciążenie organizacyjne i finansowe. Celem lustracji, w myśl § 15 Rozporządzenia Rady Ministrów z 5 maja 1983 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników⁷⁹⁵, jest badanie działalności rolniczego zrzeszenia branżowego pod względem legalności, celowości, gospodarności i rzetelności. Zakres badania powinien zatem objąć także wykonywanie prawa i obowiązków podmiotu związanych ze statusem prawnym grupy producentów rolnych.

5.1.4 Grupa producentów w formie stowarzyszenia

Ostatnią, czwartą i najrzadziej⁷⁹⁶ wybieraną formą prawną przez grupy producentów rolnych jest stowarzyszenie, uregulowane przepisami ustawy z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach⁷⁹⁷. Jest ono dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Może jednak prowadzić działalność gospodarczą, według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach, ale dochód z tej działalności służy wyłącznie realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków. Istotnym źródłem finansowania aktywności stowarzyszenia są, podobnie jak w przypadku rolniczego zrzeszenia branżowego, składki członkowskie, których zasady ustanawiania i poboru prawodawca pozostawia swobodnej decyzji stowarzyszenia. Majątek stowarzyszenia może powstawać ponadto z darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz z ofiarności publicznej.

Osobowość prawną uzyskuje stowarzyszenie z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego i dopiero wówczas może rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej, bowiem prawodawca nie przewidział uprawnienia analogicznego do spółek kapitałowych w organizacji. Uzyskanie osobowości prawnej, która jest wymogiem ubiegania się o uzyskanie statusu grupy producentów rolnych, wyklucza w myśl art. 40 ust. 1 u.pr.stow możliwość prowadzenia stowarzyszenia w formie uproszczonej – stowarzyszenia zwykłego.

Założenie stowarzyszenia nie wymaga, podobnie jak w przypadku spółdzielni i rolniczego zrzeszenia branżowego, udziału notariusza. Osoby zamierzające założyć stowarzyszenie wybierają komitet założycielski albo władze stowarzyszenia oraz uchwalają statut

⁷⁹⁴ P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, s. 149–150.

⁷⁹⁵ Dz.U. nr 27 z 1983 r., poz. 132 ze zm.

⁷⁹⁶ Jedynie 0,36% wszystkich uznanych grup producentów rolnych. Zob. przyp. 636.

⁷⁹⁷ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2261.

stowarzyszenia, który podlega rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym. Zmiana aktu założycielskiego wymaga stosownej uchwały walnego zebrania członków, a następnie jej zarejestrowania w KRS. Ustawa Prawo stowarzyszeń przewiduje minimalny zakres treści statutu, stanowiący katalog otwarty jego elementów, który to zakres stowarzyszenie ubiegające się o urzędowe uznanie powinno dostosować do wymagań określonych w ustawie g.p.r. Regulacja ustawowa pozwala także na zamieszczenie w statucie obowiązku zawarcia przez członków umowy członkowskiej.

Członkiem założycielem stowarzyszenia mogą zostać wyłącznie osoby fizyczne w liczbie co najmniej siedmiu. W ustawie nie przewidziano zwykłego członkostwa osób prawnych w stowarzyszeniu, natomiast z art. 10 ust. 3 u.pr.stow. wynika, że osoba prawna może być jedynie wspierającym członkiem stowarzyszenia. Ustawodawca nie wprowadził przy tym legalnej definicji członka wspierającego, ani nie określił jego praw i obowiązków, co pozwala wnioskować, że jego status prawny reguluje statut⁷⁹⁸. W doktrynie⁷⁹⁹ podnosi się postulat zachowania pewnych różnic pomiędzy członkiem zwykłym a wspierającym. Praktyka jest jednak w tym zakresie różna, gdyż statuty niektórych stowarzyszeń regulują treść uprawnień i obowiązków członków wspierających analogicznie jak w przypadku członków zwykłych. Rodzi się zatem pytanie o treść praw i obowiązków osoby prawnej będącej członkiem wspierającym stowarzyszenia, które uzyskało status uznanej grupy producentów rolnych. Należy uznać, iż norma prawna wynikająca z art. 3 ustawy g.p.r. nakłada obowiązki na wszystkich członków stowarzyszenia, w tym wspierających. Natomiast zakres praw dla tego rodzaju członków prawodawca pozostawił grupie do jej swobodnej decyzji przejawiającej się w odpowiednich postanowieniach statutu.

Wątpliwości budzi ponadto członkostwo w stowarzyszeniu jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. W literaturze spotyka się pogląd, który należy podzielić, iż wobec jednoznacznego brzmienia art. 33¹ § 1 kc ustawodawca nie przyznaje prawa zrzeszania się w stowarzyszeniach tym jednostkom⁸⁰⁰. Stanowi to istotne ograniczenie kręgu członków grupy producentów rolnych działającej w formie stowarzyszenia.

Sposób nabywania i utraty członkostwa, przyczyny utraty członkostwa oraz prawa i obowiązki członków obowiązane jest stowarzyszenie uregulować w swoim akcie założycielskim. Ustawodawca pozostawia daleko idącą swobodę w kształtowaniu treści statutu, przy

⁷⁹⁸ E. Hadrowicz, *Art. 10, op. cit.*

⁷⁹⁹ M. Wierzbowski, *Nowe prawo o stowarzyszeniach*, „Państwo i Prawo” 1989, Nr 7, s. 16.

⁸⁰⁰ E. Hadrowicz, *Art. 3, op. cit.*. Tak też postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 21 listopada 2017 r., sygn. XXIII Ga 1676/17.

czym stowarzyszenie zamierzające ubiegać się o urzędowe uznanie grupy producentów rolnych powinno w statucie zamieścić postanowienia wynikające z unormowań stosunku członkowskiego zawartego w ustawie g.p.r.

Cechą charakterystyczną stowarzyszenia jest przewidziany w ustawie nadzór nad jego działalnością realizowany przez starostę właściwego ze względu na ich siedzibę. Kompetencje organu ograniczone zostały wyłącznie do zakresu zgodności działania podmiotu z przepisami prawa i postanowieniami statutu. Zwrócić uwagę wypada, iż w ramach nadzoru starosta jest uprawniony do żądania dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia odpisów uchwał walnego zebrania członków (zebrania delegatów) i składania niezbędnych wyjaśnień przez władze stowarzyszenia, co wpływa niewątpliwie na zwiększenie obciążeń organizacyjnych w przypadku tej formy prawnej.

5.2. Postępowanie administracyjne w sprawie uznania grupy producentów rolnych

Postępowanie właściwych organów administracji publicznej w sprawie uznania i jego cofnięcia oraz zatwierdzania zmian do planu biznesowego grupy regulują przepisy zamieszczone w rozdziale III ustawy g.p.r. zatytułowanym „Rejestracja grup i związków”.

Do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego⁸⁰¹, jak stwierdza wprost art. 2a ust. 1 ustawy g.p.r., o ile przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej. Przepis ten wprowadzony nowelizacją aktu w 2021 r. ma charakter porządkujący⁸⁰², gdyż przed jego wejściem w życie o stosowaniu kpa przesądzały przepisy ustawy g.p.r.⁸⁰³ Prawodawca ustalił wyłącznie pisemną formę dla wniosków składanych do prezesa albo dyrektora oddziału regionalnego ARiMR i wykluczył tym samym, przewidzianą w art. 14 § 1 kpa formę dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej⁸⁰⁴. Od 1 stycznia 2024 r. wprowadzona została ponadto możliwość⁸⁰⁵, którą należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, składania wniosków o wydanie decyzji o uznaniu grupy oraz o zatwierdzeniu

⁸⁰¹ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm., dalej: kpa.

⁸⁰² Uzasadnienie projektu ustawy z 2021 r., s. 1.

⁸⁰³ Art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 7 ust. 1 pkt 2, art. 8 ust. 1 i art. 8 ust. 2 oraz art. 11 ust. 1 ustawy g.p.r. w zw. z art. 1 pkt 1 kpa.

⁸⁰⁴ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2070 ze zm.

⁸⁰⁵ Art. 8 ust. 7b dodany przez art. 122 pkt 6 lit. b ustawy z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz.U.2023.412).

zmian do planu biznesowego, za pomocą systemu teleinformatycznego ARiMR w sposób określony w przepisach o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Stroną postępowania w rozumieniu art. 28 kpa i w konsekwencji adresatem decyzji administracyjnej będzie osoba prawna ubiegająca się o uznanie lub takowe posiadająca. Dla tego użyte przez ustawodawcę w art. 8 ust. 1 ustawy g.p.r. pojęcie „grupa” w stwierdzeniu „wydanie decyzji administracyjnej dla grupy” należy interpretować jako wyrażenie, w którym „grupa” oznacza osobę prawną posiadającą status uznanej grupy producentów rolnych.

Jeżeli przepisy ustawy przewidują złożenie na piśmie sprawozdania lub informacji do prezesa albo dyrektora oddziału regionalnego ARiMR w sprawach, do których nie stosuje się przepisów ustawy kodeks postępowania administracyjnego, to w myśl art. 2a ust. 3 ustawy g.p.r. odpowiednio sprawozdanie to lub informacja ta winny spełniać wymagania dla pisma kierowanego do organów administracji publicznej określone w przepisach kpa.

Organem delegowanym do wydania decyzji jest dyrektor oddziału regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa właściwy ze względu na adres siedziby osoby prawnej uznanej jako grupa. Zauważyć należy, iż na przestrzeni ponad dwudziestu lat funkcjonowania aktu ustawodawca kilkakrotnie zmieniał organ administracji publicznej upoważniony do prowadzenia postępowań. Pierwotnie był to wojewoda właściwy ze względu na siedzibę grupy, następnie od 1 stycznia 2006 r.⁸⁰⁶ marszałek województwa, dalej od 18 grudnia 2015 r.⁸⁰⁷ dyrektor oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego i wreszcie od 1 września 2019 r.⁸⁰⁸ jest nim dyrektor oddziału regionalnego ARiMR. Od decyzji wydanej przez właściwego dyrektora oddziału regionalnego ARiMR przysługuje na podstawie art. 127 § 2 kpa odwołanie do organu administracji publicznej wyższego stopnia, którym w myśl art. 10 ust. 2 ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁸⁰⁹ jest prezes Agencji.

Status uznanej grupy producentów rolnych przyznawany jest decyzją administracyjną o uznaniu grupy oraz o zatwierdzeniu planu biznesowego (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy g.p.r.). Prowadzi do niej postępowanie w sprawie uznania grupy producentów rolnych, które jest podstawową procedurą przewidzianą przez tę ustawę. Może jednak, w przypadku niespełniania przez podmiot przepisanych warunków, zostać ona zakończona wydaniem decyzji o odmowie uznania grupy i dokonania wpisu przedsiębiorcy do rejestru grup.

⁸⁰⁶ Dz.U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1462.

⁸⁰⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 1888.

⁸⁰⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 624.

⁸⁰⁹ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1505, dalej: ustawa o ARiMR.

Postępowanie wszczynane jest wyłącznie na wniosek strony – osoby prawnej ubiegającej się o uznanie, ustawa nie przewiduje możliwości zainicjowania tego postępowania z urzędu. We wniosku, opracowanym przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, grupa umieszcza nazwę i adres swojej siedziby, dane osób upoważnionych do reprezentowania grupy „zgodnie z jej aktem założycielskim” – co jest sformułowaniem wątpliwym, gdyż akt założycielski zawiera jedynie sposób reprezentacji podmiotu, i *de lege ferenda* należałoby je usunąć. Ponadto we wniosku strona wskazuje oznaczenie produktu lub grupy produktów, ze względu na które ubiega się o uznanie i listę członków (w przypadku spółdzielni jedynie członków będących producentami rolnymi) oraz numer w Krajowym Rejestrze Sądowym. Do wniosku podmiot zobowiązany jest dołączyć plan biznesowy oraz oświadczenia członków podmiotu wskazane w przepisie.

Decyzja administracyjna, którą wydaje dyrektor oddziału regionalnego ARiMR, składa się z dwóch sprzężonych ze sobą części składowych – uznania grupy oraz zatwierdzenia planu biznesowego. Organ obowiązany jest zatem zamieścić w akcie oba elementy. Jak wynika z treści art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy g.p.r. następstwem wydania decyzji jest czynność techniczna, nieobjęta treścią rozstrzygnięcia zawartego w decyzji, wpisania podmiotu do rejestru grup prowadzonego przez właściwego dyrektora oddziału regionalnego ARiMR. Okres działalności grupy liczony w latach rozpoczyna się w dniu wydania decyzji o uznaniu, nie zaś w dniu wpisania grupy do rejestru. Przez okres „działalności grupy” należy na podstawie przepisów ustawy rozumieć czas, w którym osoba prawna utrzymuje status uznanej grupy producentów. Granice tego okresu wyznacza z jednej strony data decyzji administracyjnej o uznaniu grupy (art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy g.p.r.), a z drugiej data decyzji o cofnięciu tego uznania, względnie uchylenia decyzji o uznaniu (art. 9 ust. 2 pkt 6 ustawy g.p.r.).

Podkreślić należy, iż status uznanej grupy producentów rolnych powstaje na podstawie decyzji o uznaniu grupy oraz zatwierdzenia planu biznesowego, nie zaś na podstawie wpisu do rejestru grup. Natomiast warunkiem nabycia na podstawie odrębnych przepisów niektórych szczególnych uprawnień i przywilejów podmiotu znajdującego się w tej sytuacji prawnej jest wydanie decyzji o uznaniu grupy oraz uzyskanie wpisu do rejestru grup. Przykładem będzie tutaj zwolnienie od podatku dochodowego od osób prawnych oraz od podatku od nieruchomości.

Podobnie kwestię regulowały przepisy dotyczące grup producentów w prawie unijnym (Rozporządzenie nr 952/1997), francuskim, niemieckim i włoskim. Zasadę tę kontynuuje aktualnie obowiązujące Rozporządzenie nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, które w zakresie pomocy dla grup (art. 27 ust. 2) wskazuje dzień uznania – nie wpisu do

odpowiedniego rejestru – przez kraj członkowski, jako na datę, od której oblicza się pięcioletni okres działalności grupy objęty pomocą finansową.

5.3. Rejestr grup producentów rolnych

Jawny rejestr uznanych grup producentów rolnych prowadzony jest przez dyrektora oddziału regionalnego ARiMR właściwego ze względu na siedzibę grupy i zawiera on: nazwę i siedzibę grupy (w praktyce organy agencji zamieszczają adres siedziby), datę wydania decyzji administracyjnej o uznaniu, nazwę produktu lub grupy produktów, ze względu na które grupa otrzymała decyzję, informację o dacie wydania decyzji o cofnięciu danej grupie uznania i skreśleniu jej z rejestru grup, decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji o uznaniu albo decyzji uchylającej decyzję o uznaniu grupy – jeżeli taka decyzja została wydana oraz dane osób upoważnionych do reprezentowania grupy zgodnie z jej aktem założycielskim⁸¹⁰.

Grupa, czyli uznana osoba prawna, jest obowiązana do informowania na piśmie właściwego dyrektora oddziału regionalnego ARiMR o każdej zmianie danych zawartych w rejestrze, w terminie miesiąca od dnia dokonania zmiany. W przypadku gdy grupa nie wypełnia tego obowiązku dyrektor wzywa podmiot do jego wykonania, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania, pod rygorem cofnięcia grupie uznania i skreślenia jej z rejestru grup. Dyrektor oddziału regionalnego ARiMR zobowiązany jest natomiast do informowania ministra właściwego do spraw rynków rolnych oraz prezesa ARiMR o każdej zmianie danych zawartych w rejestrze. Przepis wydaje się nie mieć aktualnie żadnego znaczenia, ponieważ rejestr prowadzony przez dyrektorów oddziałów regionalnych Agencji jest jawny i publikowany na stronie internetowej ARiMR, i z tego względu należy postulować *de lege ferenda* jego usunięcie.

Zauważyć wypada, iż ewentualny wpis do rejestru bez wydania decyzji o uznaniu byłby działaniem organu administracji publicznej bez podstawy prawnej i nie skutkowałby nabyciem statusu grupy producentów rolnych przez podmiot. Natomiast w przypadku braku wpisu do rejestru przez właściwego dyrektora oddziału regionalnego ARiMR, podmiotowi będzie przysługiwać, po uprawomocnieniu się decyzji o uznaniu, prawo do wniesienia ponaglenia – w myśl art. 37 § 1 pkt 1 kpa – z uwagi na bezczynność organu, a grupa nabędzie, pomimo braku wpisu do rejestru, status grupy producentów rolnych.

⁸¹⁰ Ostatni z elementów rejestru, zawarty w art. 9 ust. 2 pkt 4 ustawy o grupach, jest niezrozumiały, gdyż akt założycielski nie zawiera co do zasady danych osób upoważnionych do reprezentowania grupy, a w przypadku ich zmiany akt założycielski nie podlega w tym zakresie aktualizacji.

Treść analizowanych przepisów ustawy o grupach cechuje niekonsekwencja ustawodawcy, bowiem w myśl art. 7 ust. 1 ustawy g.p.r. wpis do rejestru grup nie jest treścią decyzji o uznaniu, ale czynnością techniczną następującą po wydaniu tej decyzji. Natomiast w przypadku decyzji administracyjnych dotyczących odmowy uznania grupy i cofnięcia jej uznania (art. 10 oraz art. 11 ust. 1b ustawy g.p.r.) odmowa wpisania grupy do rejestru albo skreślenia grupy z rejestru są obowiązkowymi częściami składowymi tych decyzji. Pomimo tego w obu przypadkach zachowanie właściwego organu (w postaci odmowy wpisania do rejestru albo skreślenia z rejestru) jest nie tylko nierozdzielnie związane z odmową albo cofnięciem uznania, ale od nich uzależnione. Niemniej jednak przepisy wymagają interwencji ustawodawcy w celu ich zharmonizowania.

5.4. Postępowanie administracyjne w sprawie zatwierdzenia zmian planu biznesowego

Innym postępowaniem przewidzianym w ustawie g.p.r. i wszczynanym na wniosek strony jest procedura dotycząca zmiany planu biznesowego grupy. Jedną z jej funkcji jest umożliwienie uznanemu podmiotowi utrzymanie statusu grupy producentów w rozumieniu przepisów ustawy. Służy temu mechanizm zmiany zawartych w zatwierdzonym planie działań mających realizować cele powstania grupy producentów w trakcie roku działalności uznanej grupy producentów. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy zrzeszenie napotyka na problemy z realizacją tego zobowiązania.

Postępowanie zostało wprowadzone do regulacji dopiero nowelizacją ustawy g.p.r. z 2015 r.⁸¹¹ Warunkiem wydania decyzji o zatwierdzeniu takiej zmiany jest spełnienie wymagań określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 8 ust. 9 ustawy g.p.r., czyli poprawnego skonstruowania planu biznesowego, zapewniającego właściwe funkcjonowanie grupy, w tym w zakresie realizacji przez nią celów jej działania. Stosowny wniosek o zatwierdzenie zmiany planu należy złożyć w terminie do 60 dni przed zakończeniem roku działalności grupy, którego dotyczy zmiana. Ustawa nie wskazuje precyzyjnie, jaki zakres danych zamieszczonych w planie, w przypadku ich zmiany, podlega obowiązkowej procedurze zatwierdzenia decyzją administracyjną, co rodzi po stronie grupy niepożądaną niepewność dotyczącą jej sytuacji prawnej. W ustawie g.p.r. prawodawca wskazuje zaledwie jeden z możliwych przypadków – zmianę składu osobowego, wyznaczając przy tym, na zasadzie *lex specialis*, inny termin na złożenie wniosku o zatwierdzenie tej zmiany, a mianowicie do zakończenia roku działalności grupy,

⁸¹¹ Ustawa o zmianie u.g.p.r. z 2015 r.

którego dotyczy zmiana. Z treści art. 8 ust. 9 ustawy g.p.r. wywieść należy, iż w kręgu informacji zawartych w planie biznesowym, których ewentualna zmiana skutkować będzie obowiązkiem wystąpienia przez grupę z wnioskiem o jej zatwierdzenie, znajdują się także wszystkie istotne modyfikacje sposobu i zakresu realizacji celów działania grupy. Dyspozycja normy wynikającej z przepisu dotyczyć będzie przede wszystkim tych zmian, które będą miały wpływ na ilościowe lub jakościowe wskaźniki realizacji tych celów.

Do wniosku o zatwierdzenie zmian planu biznesowego podmiot zobowiązany jest dołączyć, oprócz proponowanych zmian w samym planie, dokumenty potwierdzające aktualny stan jego realizacji. Przepis nie zawiera jakichkolwiek sankcji, które miałyby wynikać z braku realizacji, czy to częściowego, czy też całościowego planu biznesowego grupy obowiązującego w momencie wystąpienia z wnioskiem o jego zmianę.

W przypadku, gdy uznana grupa nie uzyska decyzji zatwierdzającej zmianę do planu biznesowego i zarazem nie zrealizuje w danym roku założonych działań realizujących ustawowe cele jej działania, naraża się na utratę statusu uznanej grupy producentów poprzez cofnięcie jej uznania. Zauważyć trzeba, że art. 10 u.g.p.r. przewiduje wyłącznie dwa rodzaje decyzji – o odmowie uznania grupy i dokonania wpisu grupy do rejestru grup. Ustawodawca nie uwzględnił w akcie decyzji o odmowie zatwierdzenia zmian do planu biznesowego, co stanowi poważną lukę w przepisach i *de lege ferenda* wymaga pilnego uzupełnienia.

6. Możliwość uzyskania przez grupę producentów statusu organizacji producentów

Z treści Planu Strategicznego dla WPR na lata 2023–2027 wynika, że docelową preferowaną formą współpracy, także w innych sektorach niż owoce i warzywa, powinna być organizacja producentów, mająca „teoretycznie większy [niż grupa producentów] potencjał ekonomiczny i uprawnienia określone w przepisach UE”⁸¹². Autorzy planu wyrazili ponadto intencję, by zróżnicowanie wysokości pomocy uprzywilejowało właśnie organizacje producentów⁸¹³.

W planie strategicznym zawarto ogólny cel zwiększenia stopnia zorganizowania rolników, w szczególności właśnie w formule organizacji producentów, uznanych na podstawie Rozporządzenia nr 1308/2013. Służyć temu ma wsparcie „na start”⁸¹⁴ dla nowych organizacji producentów (nadal dostępne także grupom producentów) przygotowujące organizacje do

⁸¹² PS dla WPR 2023–2027, s. 123. Zob. A. Suchoń, *Wspólna organizacja rynku wewnętrznego produktów rolnych*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz, *op. cit.*, s. 207.

⁸¹³ *Ibidem*.

⁸¹⁴ Pięcioletnie starcie w ramach interwencji I.13.2 Tworzenie i rozwój organizacji producentów i grup producentów rolnych w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027.

angażowania się w przyszłości w bardziej złożone przedsięwzięcia finansowe, w tym interwencje sektorowe⁸¹⁵. Interwencje owe, wzorowane na funkcjonujących już w sektorze owoców i warzyw, zostały zaproponowane przez Komisję Europejską i określone w Rozporządzeniu nr 2021/2115 a oznaczają określone działania na danym rynku, takie jak np. inwestycje w środki trwałe, działania promocyjne, czy działania związane z ochroną środowiska. Aktywności wybierane i realizowane są przez, uznane na podstawie Rozporządzenia nr 1308/2013, organizacje producentów w ramach zatwierdzonych programów operacyjnych. Należy jednak odróżnić te interwencje od działań w ramach interwencji rynkowych, także określonych w przepisach Rozporządzenia nr 1308/2013, w których „interwencja rynkowa” oznacza interwencję publiczną polegającą m.in. na skupie przez państwo członkowskie określonych produktów i przechowywania ich aż do momentu zbycia.

W przypadku sektorów m.in. zbóż, cukru, wołowiny i cielęciny, mleka i przetworów mlecznych, wieprzowiny, jaj czy mięsa drobiowego prawodawca unijny ustanowił w art. 67 ust. 1 lit. b, ust. 2 i 3 Rozporządzenia nr 2021/2115 regulację szczególną. Zgodnie z tym unormowaniem kraje członkowskie mogą umożliwić grupom producentów wdrażanie interwencji sektorowych za pośrednictwem zatwierdzonych programów operacyjnych. W takim przypadku państwo określić powinno rodzaje działalności i cele grup producentów, tak by grupy te mogły spełnić warunki uznawania za organizacje producentów na podstawie przepisów Rozporządzenia nr 1308/2013, również w okresie realizacji planu dochodzenia do uznania.

Jednakże autorzy polskiego planu strategicznego zauważyli⁸¹⁶, iż wnioski płynące z konsultacji wskazują, że obecnie nie ma wystarczającego potencjału na realizację w Polsce takich interwencji, przede wszystkim ze względu na brak organizacji producentów w sektorach innych niż owoce i warzywa. Stwierdzono, że najpierw powinny oddolnie powstawać inicjatywy rolników, prowadzące do utworzenia organizacji producentów motywowane dążeniem do optymalizacji ekonomicznej w sferze produkcji i handlu, i dopiero tak ugruntowane podmioty będą w stanie podjąć się realizacji skomplikowanego mechanizmu jakim są interwencje sektorowe. Dotychczasowe doświadczenie wyraźnie wskazuje, że zachęty finansowe nie dają gwarancji powstawania trwałych rynkowych i konkurencyjnych podmiotów opartych na współpracy rolników, ponieważ spora część beneficjentów takiego wsparcia rezygnuje z dalszej działalności po zakończeniu jego otrzymywania. Z tych powodów zaniechano w Polsce

⁸¹⁵ *Ibidem*, s. 24.

⁸¹⁶ PS dla WPR 2023–2027, s. 123.

wprowadzenia regulacji przewidzianej w art. 67 ust. 1 lit. b, ust. 2 i 3 Rozporządzenia nr 2021/2115.

Pomimo tych konkluzji przedstawiciele ministerstwa rolnictwa i rozwoju wsi wskazują grupom producentów rolnych możliwość „przekształcenia się” w organizacje producentów⁸¹⁷. Sprzyjać temu ma regulacja w zakresie pomocy finansowej „na start” dla organizacji, w myśl której dotacja może być przyznana także podmiotom zrzeszającym osoby będące wcześniej członkami grupy producentów rolnych uznanej ze względu na ten sam produkt lub grupę produktów, której wypłacono podobną pomoc w ramach poprzednich okresów budżetowych UE⁸¹⁸.

W tym kontekście pojawia się uzasadnione pytanie o możliwość uzyskania przez grupę producentów rolnych, na podstawie przepisów Rozporządzenia nr 1308/2013, statusu uznanej organizacji producentów. Kwestia ta nie jest przedmiotem bezpośredniej regulacji w prawie unijnym czy krajowym. Jednakże normy prawne, znajdujące podstawę w odpowiednich przepisach, pozwalają na co najmniej częściowe udzielenie odpowiedzi na to pytanie.

Nie budzi w zasadzie wątpliwości możliwość uzyskania przez podmiot statusu uznanej organizacji producentów, w przypadku gdy przed wystąpieniem z wnioskiem o uznanie organizacji, podmiot ten utracił status uznanej grupy producentów rolnych, niezależnie od tego czy nastąpiło to w wyniku cofnięcia grupie uznania, czy uchylecia na wniosek podmiotu decyzji administracyjnej o uznaniu grupy. Żadna bowiem z regulacji prawnych nie sprzeciwia się uznaniu takiej inicjatywy za dopuszczalną. Zwrócić uwagę jednak trzeba, że „zastąpienie” statusu uznanej grupy producentów rolnych statusem uznanej organizacji producentów wiązać będzie się z utratą szeregu uprawnień, przede wszystkim o charakterze majątkowym, niedostępnych organizacjom producentów (np. zwolnienia podatkowe).

Również uzyskanie przez uznaną grupę producentów rolnych dodatkowego statusu – uznanej organizacji producentów dla innego produktu lub grupy produktów, ze względu na które grupa została utworzona, uznać należy, w świetle stosownych unormowań, za prawnie dopuszczalne. Z treści art. 3 ust. 1 pkt 8 i art. 3a pkt 8 ustawy g.p.r. wynika zakaz przynależności członków grupy producentów do organizacji producentów, ale jedynie w zakresie tego samego produktu lub grupy produktów. Taka złożona sytuacja prawna uznanego podmiotu napatykać będzie istotne problemy natury prakseologicznej wynikające z tego, że zarówno

⁸¹⁷ Materiały Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi ze spotkania dotyczące podejścia do promowania współpracy rolników w ramach Planu Strategicznego WPR w sektorze wieprzowiny z 16 grudnia 2020 r.

⁸¹⁸ PS dla WPR 2023–2027, s. 1065. Wartość sprzedaży produktów pochodzących od tych członków nie stanowi podstawy do obliczania pomocy dla organizacji producentów.

wszyscy producenci rolni zrzeszeni w takim podmiocie, jaki i sam podmiot, obowiązani będą do wykonywania zobowiązań wynikających z obu statusów. Dodatkowe wyzwania postawione będą także przed aktem założycielskim i planem biznesowym, które również sprostać będą musiały warunkom wyznaczonym przez obie regulacje – zarówno w zakresie grupy producentów, jak i organizacji producentów.

Niepewne rezultaty interpretacji napotyka natomiast kwestia dopuszczalności uznania przez jeden podmiot uznania jako grupa producentów rolnych i jako organizacja producentów w zakresie tego samego produktu lub grupy produktów. Przywoływane przepisy ustawy g.p.r. oraz § 6 ust. 2 pkt 1 lit. b Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 5 grudnia 2022 r.⁸¹⁹ odnoszą się wyłącznie do sytuacji członkostwa w dwóch różnych podmiotach, które uzyskały uznanie dla tego samego produktu lub grupy produktów. Zagadnienie ma istotne znaczenie dla zrzeszenia rolników, które chciałoby połączyć uprawnienia, które przysługują wyłącznie uznanym grupom producentów rolnych (np. zwolnienia podatkowe) z uprawnieniami dostępnymi wyłącznie dla organizacji producentów (wyższa kwota pomocy „na start”, udział w mechanizmach interwencji rynkowych). Wydaje się, że z należytą ostrożnością uznać można za dopuszczalne łączenie obu statusów przez jeden podmiot zrzeszający producentów rolnych, pod warunkiem realizacji przez taki podmiot celów postawionych zarówno przed grupą producentów rolnych jak i organizacją producentów. Sprzyja takiej interpretacji koncepcja podziału Wspólnej Polityki Rolnej na strukturalną i rynkową, w której – zgodnie z tym podziałem – grupy producentów realizują przede wszystkim zadania polityki strukturalnej, natomiast organizacje producentów zadania polityki rynkowej. Dodatkowo, obowiązujące aktualnie regulacje dotyczące pomocy finansowej na tworzenie grup i organizacji producentów, zarówno w ramach PROW 2014–2020, jak i PS dla WPR na lata 2023–2027, zawierają odpowiednie przepisy zabezpieczające przed niedozwolonym, podwójnym finansowaniem ze środków Unii Europejskiej działalności jednego podmiotu.

⁸¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 5 grudnia 2022 r. w sprawie szczegółowych warunków uznania organizacji producentów i zatwierdzenia jej planu biznesowego oraz uznania zrzeszenia organizacji producentów i organizacji międzybranżowej funkcjonujących na rynkach rolnych innych niż rynki mleka i przetworów mlecznych oraz owoców i warzyw, Dz.U. z 2022 r., poz. 2639.

ROZDZIAŁ V

Finansowe uprawnienia grupy producentów rolnych

1. Uwagi wprowadzające

Już we wspólnotowej koncepcji statusu prawnego grupy producentów doniosłą rolę pełniła pomoc finansowa, której celem była zachęta i ułatwianie tworzenia tych zrzeszeń rolników. Pierwszy projekt rozporządzenia wspólnotowego z 1968 r. w sprawie grup producentów przewidywał w art. 4 system pomocy oparty na dwóch instrumentach – tymczasowych, degresywnych dotacjach na pokrycie części kosztów administracyjnych obliczanych na podstawie średnich wartości sprzedaży członków przed przystąpieniem do grupy oraz dotacjach inwestycyjnych obejmujących etapy produkcji, sortowania, przechowywania, pakowania i przygotowania do wspólnego ofertowania⁸²⁰.

Także II Plan Mansholta wskazywał na konieczność systemowego motywowania rolników do tworzenia grup producentów⁸²¹. Przyjęta w Rozporządzeniu nr 1360/1978 w sprawie grup producentów i ich związków degresywna, pięcioletnia pomoc finansowa na pokrycie części kosztów administracyjnych, obliczana na podstawie udokumentowanej wartości sprzedaży członków stanowi podstawowe, utrzymywane do dzisiaj, uprawnienie wynikające ze statusu uznanej grup producentów. Wzorowane na tym rozwiązaniu dotacje z krajowego budżetu przewidywała także ustawa g.p.r. w okresie od jej uchwalenia do wejścia Polski do Unii Europejskiej.

Druga z zaproponowanych w 1968 r. form pomocy finansowej – inwestycyjna – wówczas w zakresie częściowej refundacji kosztów inwestycji w nieruchomości i urządzenia przeznaczone do przygotowania towarów do sprzedaży, ostatecznie nie znalazła się w Rozporządzeniu nr 1360/1978 w sprawie grup producentów i ich związków. Stała się jednak ważnym instrumentem polityki strukturalnej w rolnictwie, obowiązującym od 1977 r.⁸²² do dzisiaj.

Obok uprawnień do korzystania z pomocy finansowej na tworzenia grup producentów w postaci pięcioletnich płatności status prawny uznanych podmiotów uzupełniają uprawnienia, i skorelowane z nimi obowiązki, których celem jest ułatwienie i wsparcie prowadzenia działalności przez te zrzeszenia. Można je podzielić na rozwiązania finansowe, do których należy pomoc na inwestycje w postaci dotacji, dopłaty do kredytów i zwolnienia podatkowe oraz

⁸²⁰ COM/1967/68/FINAL, s. 20.

⁸²¹ II Plan Mansholta, pkt 54.

⁸²² Rozporządzenie nr 355/1977.

pozostałe, niefinansowe uprawnienia i przywileje grup producentów, które zostaną omówione w kolejnym rozdziale.

Ponadto prawodawca umożliwia uznanym grupom producentów udział w mechanizmach polityki rynkowej, ustanowionych w Rozporządzeniu nr 1308/2013, do których należą dopłaty do skupu i przechowywania zbóż stanowiących zapasy interwencyjne oraz do prywatnego przechowywania wieprzowiny, a także interwencje w sektorze pszczelarskim przewidziane w Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdy grupa producentów jako element unijnej polityki struktur rolnych włączana jest w realizowanie polityki rynkowo-cenowej.

2. Pomoc finansowa na tworzenie grup producentów rolnych

Aktualna regulacja prawna dotycząca pomocy finansowej dla grup producentów, stanowiącej kluczowe uprawnienie uznanego podmiotu (tzw. pomoc na start, ang. „start-up aid”), ma swoje źródło w kilku odrębnych aktach. Pierwszy obszar unormowania obejmuje wsparcie ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w dwóch różnych okresach budżetowych Unii Europejskiej, dla których podstawy prawne tworzą akty prawa unijnego – Rozporządzenie nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich dla okresu 2014–2022 oraz Rozporządzenie nr 2021/2115 w sprawie planów strategicznych dla WPR dla okresu 2023–2027. Drugi natomiast ustanawia reguły dopuszczalnej pomocy ze środków krajowych państw członkowskich i objęty został przepisami Rozporządzenia Komisji (UE) nr 2022/2472⁸²³.

Przepisy rozporządzeń unijnych nie wymagają implementacji, co oznacza ich bezpośrednie stosowanie w porządkach prawnych państw członkowskich. Prawodawca unijny pozostawił przy tym w kompetencjach krajowych wybór instrumentów z katalogu dopuszczalnych form pomocy, a także ustanowienie dodatkowych warunków udzielania wsparcia oraz regulacji procedury przyznawania tej pomocy. Dlatego też normy prawne dotyczące wsparcia wynikają z zespołu przepisów zarówno prawa unijnego, jak i krajowego.

⁸²³ Rozporządzenie Komisji (UE) 2022/2472 z 14 grudnia 2022 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. L 327 z 21 grudnia 2022, s. 1–81, dalej: Rozporządzenie Komisji (UE) 2022/2472.

2.1. Wsparcie ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2014–2022

2.1.1. Przepisy Rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich

Art. 27 Rozporządzenia nr 1305/2013 ustanawia podstawowe, wspólne dla całego obszaru Unii Europejskiej, warunki przyznawania pomocy uznanym grupom producentów ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Należy do nich udzielanie wsparcia w celu ułatwienia tworzenia grup i organizacji producentów do konkretnych celów – dostosowania do wymogów rynkowych procesu produkcyjnego i produktów producentów, którzy są członkami takich grup lub zrzeszeń, 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. Pomoc może być także przeznaczana na finansowanie innych zadań prowadzonych przez grupy i organizacje producentów, takich jak rozwijanie umiejętności biznesowych i marketingowych oraz organizowanie, a także ułatwianie procesów wprowadzania innowacji.

Ponadto zgodnie z przepisnymi warunkami pomocy udziela się wyłącznie grupom, które zostały oficjalnie uznane przez właściwy organ państwa członkowskiego na podstawie planu biznesowego i które spełniają definicję mikro, małego i średniego przedsiębiorstwa (MŚP)⁸²⁴. Wsparcie przyznaje się na podstawie planu biznesowego w postaci zryczałtowanej pomocy w formie rocznych rat przez okres nie dłuższy niż pięć lat następujących po dacie, w której grupa producentów została uznana. Dotacje mają formę degresywnych rat, przy czym w pierwszym roku wartość pomocy nie przekracza 10% przychodów netto ze sprzedaży produktów, dla których grupa została uznana i które pochodzą z gospodarstw członków, jednak nie więcej niż równowartość 100 tys. euro na grupę rocznie. Pomoc oblicza się na podstawie rocznej sprzedaży produktów członków grupy lub organizacji. Państwa członkowskie zobowiązane są do weryfikacji, czy cele określone w planie biznesowym zostały osiągnięte w ciągu pięciu lat po uznaniu grupy, a wypłacanie ostatniej raty jedynie po potwierdzeniu prawidłowej realizacji planu biznesowego.

⁸²⁴ 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, Dz. Urz. UE L 187 z 26 czerwca 2014, s. 1, dalej: Rozporządzenie nr 651/2014.

Zauważyć można, iż podstawowe warunki przyznawania pomocy z budżetu Unii Europejskiej uległy na przestrzeni czasu nieznacznym modyfikacjom. Sposób obliczania pomocy, jej maksymalny poziom, pięcioletni okres, degresywność rat oraz obowiązek urzędowego uznania przez kraj członkowski utrzymywany jest od pierwszej regulacji w sprawie grup producentów i ich związków z 1978 r. Udzielanie wsparcia finansowego związkom grup producentów rolnych zakończone zostało wraz z uchYLENIEM⁸²⁵ w 1999 r. Rozporządzenia nr 952/1997. Dotacje przewidziane w ramach rozwoju obszarów wiejskich począwszy od Rozporządzenia nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich pomocą obejmuje wyłącznie grupy producentów.

Przepisy art. 27 Rozporządzenia nr 1305/2013, w odróżnieniu od poprzednich aktów regulujących wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, nie wskazują konkretnych celów, na które otrzymana pomoc powinna zostać przeznaczona. Art. 33d ust. 1 Rozporządzenia nr 1257/1999 i art. 35 ust. 1 Rozporządzenia nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich formułowały go jako „działalność administracyjna” grup producentów, co zbieżne było z treścią Rozporządzenia nr 2084/80 z 31 lipca 1980 r., wydanego na podstawie art. 11 ust. 3 Rozporządzenia nr 1360/1978. Koszty przewidziane w tym akcie prawnym, na które grupy mogły przeznaczyć otrzymaną pomoc, należały do zakresu wydatków na administrację *sensu largo*.

Brak określenia przez prawodawcę przeznaczenia środków otrzymanych przez grupę producentów prowadzi do wniosków, iż może nim być każdy zgodny z prawem cel, w tym także koszty administracyjne. Podkreślić jednak trzeba, iż w myśl motywu 21 preambuły Rozporządzenia nr 1305/2013, warunkiem przyznania wsparcia jest przedłożenie przez grupę planu biznesowego, którego celem jest zapewnienie, iż podmiot stanie się rentowny. Ponadto prawodawca unijny wyraża wolę „uniknięcia udzielania pomocy operacyjnej”. Zatem, mając dodatkowo na uwadze obowiązek uprzedniego uzyskania przez grupę uznania na podstawie przedłożonego planu biznesowego, należy uznać, iż pomoc przewidziana w tej regulacji może być przyznana jedynie tym zrzeszeniom, które wykażą prawdopodobieństwo osiągnięcia rentowności (prowadzenia działalności operacyjnej) bez uwzględniania wsparcia finansowego ze środków unijnych. Pozytywnie należy ocenić wolę prawodawcy unijnego, by wspierać tworzenie grup, których działanie nie jest uzależnione od pomocy zewnętrznej, co tym samym ma zwiększyć szansę na ich funkcjonowanie po pięcioletnim okresie objętym wsparciem.

⁸²⁵ Rozporządzenie nr 1257/1999.

Beneficjentem pomocy finansowej regulowanej przepisami Rozporządzenia nr 1305/2013 może być podmiot prawa, który na podstawie przepisów krajowych wyposażony został w osobowość prawną albo któremu prawo to przyznaje wystarczającą zdolność prawną umożliwiającą uzyskanie wsparcia. Przepisy aktu unijnego nie wyznaczają w tym zakresie żadnych warunków, które musiałby ów podmiot spełnić.

Na podstawie przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z 23 grudnia 2020 r.⁸²⁶ wydłużono realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 o kolejne dwa lata, dzięki czemu możliwe było przeprowadzenie kolejnych naborów wniosków o wsparcie w 2021 r. i 2022 r., w tym dla grup producentów rolnych.

2.1.2. Krajowe przepisy regulujące przyznawanie, wypłatę oraz zwrot pomocy

Na gruncie prawa krajowego pomoc finansową przewidzianą w art. 27 Rozporządzenia nr 1305/2013 regulują dodatkowo przepisy 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 2014–2020⁸²⁷. Zarówno sam program⁸²⁸, jak i jego późniejsze zmiany podlegają każdorazowo procedurze zatwierdzenia przez Komisję Europejską.

Pomoc, której szczegółowe warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwrotu określa rozporządzenie krajowe, jest kontynuacją instrumentu finansowego wdrażanego w poprzednich okresach budżetowych Unii Europejskiej⁸²⁹. W pierwszej kolejności było to działanie pod

⁸²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z 23 grudnia 2020 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022, Dz.Urz. UE L 437 z 28.12.2020 r., s. 1–29; dalej: Rozporządzenie nr 2020/2220.

⁸²⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 1284, ze zm., dalej: Rozporządzenie w sprawie pomocy dla grup z 2016 r. Akt prawny wydany na podstawie delegacji zawartej w art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, t.j., Dz.U. z 2021 r., poz. 182, ze zm.

⁸²⁸ O charakterze prawnym programu zob. P. Litwiniuk, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Warszawa 2018; P. Wojciechowski, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako podstawowy instrument polityki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 569.

⁸²⁹ Zob. uzasadnienie projektu Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi 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

nazwą „Grupy producentów rolnych” w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006⁸³⁰, a następnym – „Grupy producentów rolnych” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013⁸³¹.

Przepisy Rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r. w związku z wydłużeniem obowiązywania PROW 2014–2020 do 2022 r. regulują warunki przyznania, wypłaty i zwrotu pomocy finansowej dla grup, które uzyskały status uznania do 31 grudnia 2022 r. a pięcioletni okres objęty wsparciem upłynie tym grupom najpóźniej z końcem 2027 r. Natomiast obowiązek poddania się kontroli w związku z otrzymaną pomocą spoczywać będzie na grupie producentów jeszcze 5 lat od otrzymania ostatniej płatności.

Rozporządzenie w sprawie pomocy dla grup z 2016 r. wprowadziło szereg warunków uzyskania wsparcia w ramach tego instrumentu finansowego, nieznanymi z wcześniejszych regulacji, co bez wątpienia wpłynęło na spadek liczby grup uznanych po 2016 r. W myśl § 2 ust. 1 tego aktu prawnego o pomoc mogła ubiegać się grupa producentów rolnych uznana nie wcześniej niż 1 stycznia 2014 r. na podstawie przepisów ustawy o grupach i w której skład wchodziły wyłącznie osoby fizyczne. Ustanowienie drugiego z zastrzeżeń podyktowane było, jak wskazano w uzasadnieniu do projektu aktu⁸³², doświadczeniami z wdrażania wcześniejszych działań skierowanych do grup producentów⁸³³. Dotyczyły one procedury obchodzenia przepisów prawa poprzez tworzenie sztucznych warunków sprzecznych z celami wsparcia w ten sposób, że producenci rolni powoływali do życia osobę prawną, której następnie udostępniano część ich środków do produkcji, głównie grunty rolne i budynki inwentarskie. Operacji tej dokonywano wyłącznie po to, by grupa osiągnęła minimalny przewidziany przepisami ustawy skład grupy, czyli pięć osób⁸³⁴. Uniemożliwienie przyznania pomocy grupie, w skład której wchodzi osoba prawna, spotkał się krytycznymi opiniami w literaturze⁸³⁵.

Kolejnym warunkiem przyznania pomocy było prowadzenie przedsiębiorstwa nie większego niż mikro, małe lub średnie w rozumieniu załącznika I do Rozporządzenia nr

z 14 kwietnia 2016 r., s. 17–18, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//509/12284251/12346885/12346886/dokument216401.pdf> (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁸³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 października 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie grup producentów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz.U. z 2004 r. Nr 238, poz. 2391, dalej: rozporządzenie w sprawie pomocy dla grup z 2004 r.

⁸³¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 81, poz. 550, dalej: rozporządzenie w sprawie pomocy dla grup z 2007 r.

⁸³² *Ibidem*, s. 18.

⁸³³ Wsparcie dla grup producentów jest kontynuacją działania o podobnym zakresie zapoczątkowanego w latach 2004–2006, tj. „Grupy producentów rolnych” w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 i następnie wdrażanego w latach 2007–2013 działania Grupy producentów rolnych” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

⁸³⁴ Zob. Wyrok NSA z 11 lutego 2020 r., sygn. akt: I GSK 1673/18;

⁸³⁵ A. Suchoń, *Grupy ...*, s. 141.

651/2014. Zauważyć trzeba, iż kryterium dotyczyło jedynie decyzji w sprawie przyznania pomocy, nie zaś jej wypłaty, co oznaczać może, iż pomoc za pierwszy rok lub kolejne lata prowadzenia działalności może trafić do grupy, której przedsiębiorstwo w międzyczasie osiągnie status dużego, gdyż żaden inny przepis Rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r. nie zawiera stosownego ograniczenia. Z treści motywu 21 preambuły do Rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich wynika, iż „jedynie grupy i organizacje producentów kwalifikujące się jako MŚP powinny korzystać ze wsparcia”. W tym kontekście należy interpretować przepis art. 27 ust. 2 rozporządzenia unijnego, zgodnie z którym wsparcie ogranicza się do grup i organizacji producentów, które są MŚP. Zatem Rozporządzenie w sprawie pomocy dla grup z 2016 r. winno być *de lege ferenda* w tym zakresie doprecyzowane.

Analizowany akt prawny wprowadził szereg ograniczeń w dostępie do pomocy. W pierwszej kolejności z uzyskania tego uprawnienia wykluczone zostały grupy producentów drobiu⁸³⁶. Nie dotyczyło to jednak producentów drobiu ekologicznego, dla którego rozporządzenie przewiduje osobną kategorię – „produkty rolnictwa ekologicznego”. Powyższego wyłączenia nie przewidywały przepisy regulujące pomoc w poprzednich okresach budżetowych – na lata 2004–2006 i 2007–2013.

Pomoc nie mogła być także przyznana grupie, w skład której wchodził członek będący producentami produktu lub grupy produktów, którzy byli członkami grupy producentów rolnych lub innych zrzeszeń, którym przyznano i wypłacono pomoc na rozpoczęcie działalności ze środków Unii Europejskiej po 1 maja 2004 r. Lista wymienionych instrumentów pomocowych stanowi katalog zamknięty. Obie przesłanki wskazane w przepisie – przyznanie i wypłacenie pomocy – musiały wystąpić łącznie, by norma prawna miała zastosowanie w danym przypadku.

Wątpliwości interpretacyjne budzi sytuacja grup, których członek należał do uznanego podmiotu, któremu przyznano i wypłacono pomoc wskazaną w § 3 ust. 1 pkt 4 Rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r., jednakże stosunek członkostwa ustał przed wypłatą pomocy dla tego podmiotu. *Ratio legis* takiego ograniczenia zawartego w akcie to potrzeba ograniczenia możliwości sztucznego formowania grup producentów z dotychczasowych członków wyłącznie w celu otrzymania pomocy finansowej przez kolejne pięć lat. Dlatego niezasadnym byłoby objęcie hipotezą normy prawnej, wynikającej z analizowanego przepisu zrzeszeń, w

⁸³⁶ Kategoria: Drób żywy (bez względu na wiek), mięso lub jadalne podroby drobiowe: świeże, chłodzone, mrożone, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 kwietnia 2016 r. w sprawie wykazu produktów.

skład których wchodzi osoby, których członkostwo we wcześniejszych zrzeszeniach ustało przed otrzymaniem pomocy przez te podmioty.

Kolejny z warunków dotyczył zakazu przyznania dotacji grupom, w skład których wchodzi małżonkowie członków należących uprzednio do podmiotów, którym przyznano i wypłacono pomoc. Także i to zastrzeżenie wynika z potrzeby przeciwdziałania sztucznemu tworzeniu nowych podmiotów wyłącznie w celu uzyskania wsparcia przez kolejne pięć lat⁸³⁷. Powstały na tle przepisu spór jednej z grup producentów z Prezesem ARiMR rozstrzygnął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. W wyroku⁸³⁸ z 18 grudnia 2019 r. stwierdził, iż treść § 3 ust. 1 pkt 8 aktu Rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r. nie będzie miała zastosowania w sytuacji, gdy jednym z członków grupy jest osoba, której małżonek był członkiem innej grupy producentów, ale małżonek ten prowadził samodzielne, odrębne gospodarstwo rolne stanowiące zorganizowaną całość gospodarczą, posiadając także odrębny numer identyfikacyjny⁸³⁹. Skład orzekający uwzględnił w orzeczeniu uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2013 r.⁸⁴⁰, w zakresie dotyczącym dyskryminującego małżonków charakteru regulacji o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Skutkiem tego nowelizacją aktu wykonawczego z 2020 r.⁸⁴¹ w przepisie ustanowiono wyłączenie obowiązywania przepisu dla małżonków, którzy „mają ustanowioną rozdzielną majątkową”. Zmiana ta nie odzwierciedla jednak argumentacji przedstawionej w wyroku WSA w Warszawie i dlatego należy ją ocenić krytycznie. Nie uwzględnia bowiem nadal sytuacji, w której małżonkowie prowadzą dwa odrębne gospodarstwa, bez względu na panujący pomiędzy nimi ustrój majątkowy.

Następne ograniczenie dotyczy grupy utworzonej przez producentów ziarna zbóż lub nasion roślin oleistych. Mogła ona ubiegać się o przyznanie pomocy, jeżeli w jej skład nie wchodzi producenci, którzy byli członkami grupy producentów rolnych utworzonej ze względu na produkt „ziarno zbóż” lub „nasiona roślin oleistych”, której przyznano i wypłacono pomoc wymienioną w § 3 ust. 1 pkt 4 Rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r.

Sztucznemu tworzeniu grup producentów wyłącznie w celu otrzymania pomocy finansowej zapobiegać miały także warunki, nieznane z wcześniejszych regulacjach, ograniczające przyznanie pomocy wyłącznie do tych podmiotów, w skład których wchodzi członkowie,

⁸³⁷ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z 15 grudnia 2020 r., sygn. akt: V SA/Wa 1329/20.

⁸³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 18 grudnia 2019 r., sygn. akt: V SA/Wa 1100/19.

⁸³⁹ W rozumieniu przepisów ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 203 ze zm.

⁸⁴⁰ Wyrok TK z 3 grudnia 2013 r., sygn. akt: P 40/12.

⁸⁴¹ Dz.U. z 2020 r., poz. 799.

którzy wykażą, iż prowadzili odpowiednią produkcję rolną w roku poprzedzającym rok uznania grupy. Potwierdzeniem spełniania powyższego wymogu mogło być, w zależności od produktu lub grupy produktów, przyznanie każdemu członkowi płatności na podstawie przepisów o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego lub posiadanie zwierząt gospodarskich objętych obowiązkiem zgłoszenia do rejestru zwierząt gospodarskich oznakowanych i siedzib stad tych zwierząt albo prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej przynajmniej w roku poprzedzającym rok uznania grupy. W przypadku pozostałych produktów lub grup produktów każdy z członków obowiązany był dostarczyć dowody na prowadzenie stosownej produkcji przynajmniej w roku poprzedzającym rok uznania grupy. Warunki powyższe nie dotyczyły osób, które przejęły 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” objętego PROW 2014–2020. Wyłączenie z zakresu unormowania osób, które jedynie „ubiegały się” o przyznanie pomocy dla młodych rolników, budzi pewne wątpliwości interpretacyjne, dotyczące przede wszystkim tych członków, którzy złożyli stosowny wniosek, ale ostatecznie organ administracji wydał w ich sprawie decyzję odmowną. Niepewność co do treści normy wynikającej z przepisu, a w konsekwencji sytuacji prawnej grupy, pogłębi się w sytuacji, gdy członek ubiegający się o pomoc nie spełniał kryteriów jej przyznania. W obliczu takich właśnie okoliczności wydaje się właściwym przyjęcie, iż nie będą one wpływać negatywnie – zgodnie z zasadą trwałości decyzji administracyjnych wywodzoną z art. 16 kpa – na decyzję przyznającą pomoc grupie. Chyba że stwierdzone zostaną przesłanki do wznowienia postępowania lub unieważnienia decyzji o uznaniu grupy.

Postępowanie w sprawie przyznania pomocy w ramach działania „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów” z PROW 2014–2020 prowadził, jak w przypadku poprzednich regulacji z 2004 i 2007 r., dyrektor właściwego ze względu na siedzibę grupy oddziału regionalnego ARiMR. Kończyło się ono, na podstawie § 10 ust. 1 Rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r., wydaniem decyzji administracyjnej. Postępowanie wszczęte było na żądanie strony, która składała wniosek wraz załącznikami w terminie wyznaczonym przez Prezesa Agencji.

Rozporządzenie w sprawie pomocy dla grup z 2016 r. wprowadziło, nieznaną we wcześniejszych regulacjach, zasadę udzielania pomocy według kolejności ustalonej na podstawie przewidzianych w tym akcie prawnym kryteriów. Ich katalog jest zarazem zbiorem cech czy aktywności tych grup producentów, które polski prawodawca postanowił wspierać w pierwszej kolejności. Należą do nich m.in. prowadzenie działalności w formie spółdzielni, preferowane

rodzaje produkcji, zrzeszanie więcej niż 10 członków, objęcie co najmniej części produkcji dobrowolnym ubezpieczeniem, lokalizacja siedziby grupy w powiecie o wysokim rozdrobieniu agrarnym, uwzględnienie w planie biznesowym inwestycji przyczyniające się do realizacji celów przekrojowych PROW 2014–2020 – innowacyjności lub przeciwdziałaniu zmianom klimatu lub ochrony środowiska, zatrudnianie osób w tym z orzeczoną niepełnosprawnością.

Pomoc jest wypłacana grupie producentów w formie rocznych płatności i obejmuje okresy kolejnych 12 miesięcy prowadzenia działalności, licząc od dnia następującego po dniu wydania decyzji o uznaniu grupy. Mamy tu do czynienia z pewną niekonsekwencją prawodawcy, gdyż ustawa o grupach posługuje się okresem działalności liczonym w latach, natomiast w rozporządzeniu – w miesiącach. Ponadto rok działalności przewidziany w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy g.p.r. rozpoczyna się w dniu wydania decyzji o uznaniu.

Wniosek o płatność składa się do dyrektora oddziału regionalnego ARiMR właściwego ze względu na siedzibę beneficjenta, w terminie 60 dni od zakończenia każdego kolejnego okresu prowadzenia działalności przez beneficjenta. Do obliczania tego terminu będzie miał zastosowanie przepis art. 57 § 3 kpa. Nowelizacja aktu z 2020 r. wprowadziła korzystną dla grup zmianę polegającą na możliwości złożenia wniosku po terminie, ale przed upływem 3 miesięcy od jego upływu. Wówczas pomoc jest wypłacana w wysokości pomniejszonej o 0,1% za każdy dzień opóźnienia. W stanie prawnym sprzed nowelizacji spóźnienie beneficjenta pomocy skutkowało odmową wypłaty środków za dany okres⁸⁴². Niezłożenie wniosku o płatność za dany rok prowadzenia działalności w terminach wskazanych powyżej skutkuje brakiem możliwości ubiegania się o płatność za ten sam okres w kolejnych latach. Jednakże nie niweczy uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem o pomoc za następne lata działalności. Doniosłą rolę w regulacji pełni § 11 ust. 4 Rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r., który wypłatę pomocy za okres działalności grupy uzależnia od utrzymania statusu uznanej grupy nie tylko w dniu złożenia wniosku o płatność, ale także w chwili wypłaty pomocy.

Wysokość pomocy za dany rok 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, wyprodukowanych przez jej członków i sprzedanych podmiotom niebędącym członkami grupy, a także powiązanym z członkiem beneficjenta lub jego współmałżonkiem. Prawodawca w § 12 ust. 5 Rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r. wprowadził na potrzeby regulacji autonomiczną definicję legalną pojęcia „powiązań kapitałowych lub osobowych”, przez które rozumie się „wzajemne

⁸⁴² Tak wyrok WSA w Warszawie z 6 grudnia 2019 r., sygn. akt: V SA/Wa 839/19.

powiązania między członkiem beneficjenta lub jego małżonkiem, polegające na uczestniczeniu w spółce jako wspólnik spółki cywilnej lub spółki osobowej, posiadaniu co najmniej 25% udziałów lub akcji, pełnieniu funkcji członka organu nadzorczego lub zarządzającego, prokurenta lub pełnomocnika”. Mamy zatem do czynienia z unormowaniem, odmiennym od zawartego w załączniku I do Rozporządzenia nr 651/2014⁸⁴³. Zauważyć trzeba, iż akty prawa wyznaczające szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy dla grup z programów na lata 2004–2006 i 2007–2013 nie uwzględniały problemu powiązań kapitałowych czy osobowych. Ponadto przepis obarczony jest błędem językowym – w zdaniu opisującym powiązania użyto przyimka komunikującego zależność „pomiędzy” podmiotami. Prawodawca wymienił „członka beneficjenta lub jego małżonka”, natomiast zabrakło w zdaniu wskazania z kim owo powiązanie występuje. Dlatego należy postulować *de lege ferenda* poprawienie tej jednostki redakcyjnej aktu.

Uwzględnienie w katalogu powiązań kapitałowych lub osobowych w rozumieniu Rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r. sytuacji pełnienia funkcji członka organu nadzorczego przez producenta zrzeszonego w grupie stanowić może poważną przeszkodę w rozwijaniu działalności gospodarczej poprzez obejmowanie udziałów w innych podmiotach. Dobrze ilustruje to przykład członkostwa grupy producentów mleka w spółdzielni mleczarskiej – w takim przypadku pełnienie funkcji w organie nadzorczym przetwórcy przez członka grupy napotyka na ograniczenia związane z pomocą finansową dla grupy. Prawodawca dostrzegł ów problem w trakcie prac nad nowelizacją rozporządzenia⁸⁴⁴, proponując pierwotnie usunięcie z katalogu powiązań pełnienie funkcji członka organu nadzorczego, jednak ostatecznie z tej poprawki zrezygnował.

Wysokość pomocy wynosi odpowiednio 10% wartości udokumentowanych rocznych przychodów netto beneficjenta ze sprzedaży w pierwszym roku prowadzenia działalności, a w kolejnych maleje o 1% do 6% w ostatnim, piątym roku⁸⁴⁵. Poziom 10% wartości netto przychodów grupy jest najwyższym dopuszczanym przez załącznik II do Rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich. Zgodnie z tym aktem roczna pomoc dla

⁸⁴³ Rozporządzenie 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, Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1, dalej: Rozporządzenie nr 651/2014.

⁸⁴⁴ Zob. projekt rozporządzenia: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//509/12318706/12554153/12554154/dokument370639.pdf> (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁸⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 21 maja 2019 r. zmieniające rozporządzenie 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, Dz.U. z 2019 r., poz. 1029, podwyższyło poziom pomocy dla grup z 8% na 9% w drugim roku działalności grupy, z 6% na 8% w trzecim, z 5% na 6% w czwartym i z 4% na 6% w piątym.

grupy nie może przekroczyć równowartości 100 tys. euro. Prawodawca posługuje się pojęciem „sprzedaży”, które to pojęcie należy interpretować szerzej jako odpłatne zbycie towarów, włączając w ten zakres także przychody z dostaw w ramach kontraktacji.

Przepis § 14 ust. 1 Rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r. przewiduje, iż podstawą obliczania pomocy są przychody netto ze sprzedaży produktów lub grupy produktów, ze względu na które grupa została uznana, wyprodukowanych przez jej członków. Na tym tle powstały poważne wątpliwości interpretacyjne związane z produktami wytworzonymi przez członków grup przed uznaniem podmiotu, a które zostały sprzedane do grupy po jej uznaniu. W wyroku WSA w Warszawie z 5 marca 2020 r.⁸⁴⁶ sąd wyraził pogląd, który należy podzielić, iż „podmiot staje się członkiem grupy w momencie jej zawiązania, a nie w momencie jej uznania”. W dalszym wywodzie – „przepisy [Rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r. – przyp. M.B.] wprost wskazują, że płatność (wyplacana rocznie) przysługuje tylko za ten okres działalności GPR, który miał miejsce od dnia następującego po dniu uznania tej grupy” sąd błędnie utożsamiał proces produkcyjny prowadzony w gospodarstwie członka z „działalnością grupy”. W ten sposób doszedł do wniosku, iż część produkcji wyprodukowana przez członka tuż przed uznaniem i sprzedana do grupy po tym uznaniu nie stanowi podstawy do obliczenia pomocy zgodnie z § 14 ust. 1 rozporządzenia. Z takim wnioskiem w żaden sposób nie można się zgodzić, bowiem produkcja prowadzona w gospodarstwie członka nie jest wytworem „działalności grupy”, a przy tym sprzedaż przez grupę produktów wyprodukowanych przez jego członków niezależnie od daty zakończenia produkcji jest sprzedażą, o której mowa w § 14 ust. 1 rozporządzenia. Sąd pominął przy tym w swoich rozważaniach główny cel organizowania się producentów w grupy – wspólne wprowadzanie towarów do obrotu.

Dyrektor oddziału regionalnego ARiMR przyznaje płatność w drodze decyzji administracyjnej na wniosek, która wydawana jest w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku o płatność. Do podstawowych elementów wniosku należy zaliczyć wartość przychodów netto ze sprzedaży (wraz z wykazem potwierdzających tę sprzedaż faktur VAT i rachunków) w danym okresie produktów lub grupy produktów, ze względu na które grupa została uznana. Wypłata pomocy za dany okres następuje w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o wypłacie stała się ostateczna.

Grupa, której wypłacono pomoc, zobowiązana jest do spełniania szeregu warunków, związanych bezpośrednio z tym kluczowym uprawnieniem finansowym, a wymienionych

⁸⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 5 marca 2020 r., sygn. akt: V SA/Wa 1383/19; Por. Wyrok WSA w Warszawie z 18 września 2019 r., sygn. akt: V SA/Wa 631/19.

enumeratywnie w § 15 rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r. Katalog owych obowiązków jest znacznie szerszy niż przewidziane we wcześniejszych regulacjach z okresu 2004–2006 i 2007–2013, co mogło mieć istotny wpływ na zmniejszenie liczby uznanych grup po 2016 r. Analizie poddać trzeba te wymogi, które szczególnie wpływają na kształt uprawnień, w przez to na pozycję prawną uznanej grupy producentów.

Po pierwsze, beneficjent pomocy, a więc podmiot posiadający status grupy producentów, jest zobowiązany do realizowania na podstawie planu biznesowego przynajmniej jednego działania w odniesieniu do każdego z sześciu celów, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy g.p.r. w każdym roku działalności oraz zrealizowania planu biznesowego w okresie 5 lat po dniu uznania. ARiMR ocenia realizację planu biznesowego na podstawie sprawozdań lub kontroli na miejscu, biorąc pod uwagę w szczególności stopień realizacji zamierzonych przedsięwzięć w podziale na poszczególne lata realizacji planu biznesowego. Rozporządzenie w sprawie pomocy dla grup z 2016 r. przewiduje sankcje finansowe w przypadku niewywiązania się przez grupę z tego zobowiązania. Dla przykładu, w przypadku niezłożenia przez beneficjenta wyjaśnień w sprawie nierealizowania działań lub inwestycji zatwierdzonych w planie biznesowym w ujęciu rzeczowo-rodzajowym za trzeci lub czwarty rok działalności grupy kwota pomocy za te lata ulega zmniejszeniu. Zauważyć trzeba, iż z treści § 16 ust. 4 Rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r. wynika sankcjonowanie zaniechania złożenia stosownych wyjaśnień, a nie ich przedmiot. Jednakże Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił zdanie prezesa ARiMR, iż sankcją objęta jest istota przedłożonych przez grupę dowodów i treść oświadczeń⁸⁴⁷.

Kolejnym warunkiem, wypłaty grupie pomocy za piąty rok działalności, jest potwierdzenie przez ARiMR osiągnięcia celów określonych w planie biznesowym poprzez zrealizowanie wszystkich działań i inwestycji zatwierdzonych w planie biznesowym w ujęciu rzeczowo-rodzajowym na podstawie złożonego przez beneficjenta sprawozdania za cały okres realizacji planu biznesowego oraz kontroli na miejscu. W przypadku nieosiągnięcia celów określonych w planie biznesowym przez niezrealizowanie wszystkich działań i inwestycji zatwierdzonych w tym planie, ARiMR odmówi wypłaty pomocy za piąty rok prowadzenia działalności przez beneficjenta.

Należy zwrócić także uwagę na dodatkowy warunek wypłaty pomocy, który wiązać może się pośrednio z obowiązkiem realizacji planu biznesowego przez grupę. Zgodnie z nim pomoc jest wypłacana podmiotowi posiadającemu status uznanej grupy w okresie, którego

⁸⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 25 maja 2022 r., sygn. akt: V SA/Wa 3264/21.

dotyczy wniosków o płatność, oraz w dniu złożenia wniosku o płatność. Warunek został wprowadzony nowelizacją w 2018 r.⁸⁴⁸ Rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r. Intencją prawodawcy⁸⁴⁹ było usunięcie wątpliwości interpretacyjnych, które znalazły odzwierciedlenie w rozbieżnych wyrokach sądów⁸⁵⁰. Zatem utrata statusu uznanej grupy producentów na podstawie art. 11 ust. 1b ustawy g.p.r. w wyniku stwierdzenia braku realizacji działań w odniesieniu do celów, dla których powołana została grupa, skutkować będzie odmową wypłaty pomocy. W świetle przepisu art. 27 ust. 1 Rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich ustanawiającego cele, dla których powoływane są grupy producentów, także wypłata pomocy powinna być uzależniona od utrzymania uznania przez beneficjenta, co prawodawca potwierdził dodaniem⁸⁵¹ stosownego warunku w § 11 ust. 4 Rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r.

Istotnym warunkiem, rzutującym bezpośrednio na utrzymanie statusu uznanej grupy producentów, jest zachowanie urzędowego uznania przez okres co najmniej jednego roku od dnia otrzymania ostatniej płatności. Obowiązek dotyczy zatem każdego roku, za który podmiot otrzymał pomoc. Utrata statusu uznanej grupy producentów w okresie jednego roku od dnia otrzymania ostatniej płatności skutkować będzie sankcją zwrotu 20% otrzymanej pomocy. Regulacja służyć ma wspieraniu trwałości grup producentów, przez co należy ocenić ją pozytywnie, jest jednak zbyt wcześnie, by przesądzać o jej skuteczności.

Kolejny obowiązek dotyczy umożliwienia przeprowadzania kontroli związanych z przyznaną pomocą w swojej siedzibie oraz w miejscach prowadzenia produkcji przez jego członków w okresie objętym pomocą oraz w okresie 5 lat od dnia otrzymania ostatniej płatności. Uchybienie przez podmiot zrzeszający producentów temu warunkowi zagrożone jest sankcją zwrotu 100% otrzymanej pomocy. Zauważyć wypada, iż w przypadku likwidacji osoby prawnej, która jest beneficjentem pomocy przewidzianej w rozporządzeniu, wyegzekwowanie zwrotu środków będzie prawnie i faktycznie niemożliwe. Uwaga dotyczy także obowiązku przechowywania dokumentów związanych z przyznaną pomocą w okresie objętym pomocą oraz w okresie 5 lat od dnia otrzymania ostatniej płatności. Niewywiązanie się z powyższego nakazu zagrożone jest sankcją zwrotu 100% otrzymanej pomocy. Podobnie rzecz ma się z

⁸⁴⁸ Dz.U. z 2018 r., poz. 1151.

⁸⁴⁹ Zob. Uzasadnienie projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie 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, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//509/12309950/12498614/12498615/dokument335482.pdf>. (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁸⁵⁰ WSA w Warszawie z 28 stycznia 2015 r., sygn. akt: V SA/Wa 1900/14; Wyrok WSA w Warszawie z 10 grudnia 2014 r., sygn. akt: V SA/Wa 1833/14.

⁸⁵¹ Dz.U. z 2020 r., poz. 799.

obowiązkiem udostępniania uprawnionym podmiotom informacji niezbędnych do przeprowadzenia ewaluacji w okresie objętym pomocą oraz w okresie 5 lat od dnia otrzymania ostatniej płatności. Przy czym w tym wypadku zmniejszeniu pomocy za dany rok ulega 0,5% pomocy, a zwrotowi także 0,5% otrzymanej pomocy. Rozważany warunek znacząco zwiększa zakres obowiązków uznanej grupy producentów, poszerza ponadto zakres kontroli, którą, poza wynikającymi z ustawy g.p.r. oraz innych przepisów, jest ona objęta.

Następny z obowiązków beneficjenta pomocy, informowania ARiMR o okolicznościach mogących mieć wpływ na realizację planu biznesowego w okresie jego realizacji, w terminie 30 dni od dnia zaistnienia tych okoliczności, budzi poważne wątpliwości dotyczące zakresu jego stosowania. Implikuje je niepewność co do okoliczności należących do grona „mogących mieć wpływ na realizację planu biznesowego”. Chodzi bowiem o okoliczności jedynie możliwe, potencjalne, ewentualne i niekoniecznie skutkujące wpływem na realizację planu. Nie jest jasne, czy w sytuacji, gdy pomimo wystąpienia takiej okoliczności (jedynie „mogącej” mieć wpływ, a nie wpływającej *de facto*) i zarazem niezawiadomienia w terminie 30 dni ARiMR, grupa jednak zrealizuje w danym roku wszystkie działania z planu biznesowego, to organ będzie mimo wszystko obowiązany do zastosowania sankcji. Dyrektywy wykładni gramatycznej wskazują, iż w takiej sytuacji sankcja powinna być zastosowana, co z kolei wydaje się stać w sprzeczności z celem regulacji i zasadą proporcjonalności. W świetle powyższego należy postulować *de lege ferenda* uchylenie przepisu, a sankcjonowaniu poddać jedynie faktyczne uchybienia w realizacji planu biznesowego. Zostanie w ten sposób usunięta niepewność dotycząca sytuacji prawnej grupy producentów korzystającej z pomocy.

Kolejny z warunków wprowadza istotne ograniczenia w zakresie ewentualnych zmian składu członkowskiego grupy, a zatem swobody w kształtowaniu swojej pozycji prawnej przez zrzeszenie. Grupy zobowiązane są bowiem do zapewnienia, by nowoprzyjmowane osoby fizyczne spełniały te same warunki, co pozostali członkowie podmiotu w momencie przyznania grupie pomocy. Także i tym w przypadku, na podstawie § 15a Rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r., warunki nie dotyczą osób, które przejęły w całości gospodarstwo rolne w roku poprzedzającym rok przystąpienia lub w roku przystąpienia do grupy oraz osób ubiegających się o przyznanie pomocy w roku przystąpienia do grupy i beneficjentów poddziałania „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników” objętego PROW 2014–2020.

Beneficjenci wsparcia zobowiązani są ponadto do prowadzenia oddzielnego systemu rachunkowości albo korzystania z odpowiedniego kodu rachunkowego dla wszystkich transakcji związanych z operacją, w ramach prowadzonych ksiąg rachunkowych, w zakresie

dotyczącym zakupu i sprzedaży produktów lub grupy produktów, ze względu na które został uznany, wytworzonych przez jego członków. Uchybienie obowiązkowi zagrożone jest sankcją zmniejszenia kwota pomocy za dany rok działalności beneficjenta o 10%.

Ostatnim z głównych obowiązków grupy będącej beneficjentem tej pomocy jest, zgodnie z załącznikiem III do Rozporządzenia wykonawczego Komisji nr 808/2014⁸⁵², informowanie opinii publicznej o pomocy otrzymanej z EFRROW za pomocą umieszczenia w miejscu łatwo widocznym dla ogółu społeczeństwa przynajmniej plakatu (o minimalnym formacie A3) lub tablicy z informacjami na temat projektu, podkreślającymi wsparcie finansowe ze strony Unii Europejskiej. Niewypełnienie tego nakazu przez grupę, dla której całkowite wsparcie publiczne w ramach instrumentu finansowego przekracza 50 000 euro, prowadzi do zmniejszenia pomocy za dany rok działalności grupy o 1% lub do konieczności zwrotu 1% otrzymanej pomocy.

Zaostrzenie w okresie 2014–2022 warunków uzyskania wsparcia finansowego „na start” przez podmioty posiadające status uznanej grupy, w tym przede wszystkim wyłączenie z grona beneficjentów podmiotów zrzeszających osoby prawne, producentów drobiu oraz członków grup, które w przeszłości otrzymały podobną dotację, poskutkowało istotnym zmniejszeniem się liczby nowopowstałych grup producentów. O ile w okresie 2007–2013 r. uznane zostały 1 525 podmioty, o tyle w kolejnym okresie budżetowym powstało 827 nowych grup producentów⁸⁵³. Pomimo tego stwierdzić trzeba, iż jest to nadal popularny w Polsce sposób zrzeszania się rolników. Zwiększony zakres obowiązków związanych z tą pomocą nie stał na przeszkodzie w powołaniu kilkuset grup, którym do tej pory wypłacono 787 mln zł dotacji⁸⁵⁴.

⁸⁵² Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 808/2014 z 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), s. 18–68, Dz. Urz. UE L 227 z 31 lipca 2014, s. 18, ze zm., dalej: Rozporządzenie nr 808/2014.

⁸⁵³ Dane ARiMR uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej.

⁸⁵⁴ Dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na 30. września 2024 r., <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/rok-2024r> (dostęp: 01.01.2026 r.). Łączny budżet przewidziany na tę pomoc w PROW 2014–2020 wynosi ponad 992 mln zł.

2.2. Wsparcie ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2023–2027

2.2.1. Przepisy Rozporządzenia nr 2021/2115 w sprawie Planów Strategicznych dla WPR 2023–2027

W nowym okresie budżetowym Unii Europejskiej na lata 2023–2027 podstawowym aktem regulującym pomoc finansową ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich jest Rozporządzenie nr 2021/2115 ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. W myśl motywu 83 preambuły tego aktu prawnego wsparcie powinno umożliwiać powstawanie grup producentów i organizacji producentów, a także innych form współpracy uznanej za niezbędną do realizacji celów szczegółowych Wspólnej Polityki Rolnej. Art. 77 ust. 8 Rozporządzenia nr 2021/2115 ustanawia główne limity pomocy, którą państwa członkowskie mogą wspierać tworzenie grup producentów, organizacji producentów lub organizacji międzybranżowych. Dotacja nie może przekroczyć 10% wartości rocznej sprzedanej produkcji grupy lub organizacji i maksymalnej kwoty 100 000 euro rocznie, przy czym wsparcie ma charakter degresywny i jest ograniczone do pierwszych pięciu lat po uznaniu.

Warto zauważyć, że zgodnie z treścią Załącznika nr 1 do Rozporządzenia nr 2021/2115 prawodawca podtrzymuje oczekiwania, iż udział rolników w grupach producentów rolnych, poprzez m.in. koncentrację dostaw produktów rolnych, poprawi ich pozycję w łańcuchu dostaw żywności. Ponadto zobowiązuje kraje członkowskie do ustanowienia takich kryteriów uznawania zrzeszeń rolników jako organizacji producentów, by mogły im sprostać także grupy producentów rolnych w celu realizacji interwencji na wybranych rynkach rolnych. Prawodawca unijny wskazuje tym samym, że organizacja producentów jest preferowanym sposobem integrowania rolników, od którego oczekuje się efektywniejszego oddziaływania na rynek.

2.2.2. Krajowe przepisy regulujące przyznawanie, wypłatę oraz zwrot pomocy dla grupy producentów rolnych

31 sierpnia 2022 r. Komisja Europejska na podstawie przepisów art. 118 Rozporządzenia nr 2021/2115 zatwierdziła polski Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata

2023–2027⁸⁵⁵, który jest podstawą wdrażania instrumentów tej polityki w kraju członkowskim Unii Europejskiej. Przewiduje on kontynuację wsparcia „na start” dla nowych grup producentów⁸⁵⁶ w ramach interwencji „I.13.2 Tworzenie i rozwój organizacji producentów i grup producentów rolnych”, która ma się przyczynić do realizacji głównych celów szczegółowych⁸⁵⁷, w tym przede wszystkim do zwiększenia zorientowania na rynek i konkurencyjności gospodarstw, zarówno w perspektywie krótkoterminowej, jak i długoterminowej, w tym większego ukierunkowania na badania naukowe, technologię i cyfryzację oraz poprawę pozycji rolników w łańcuchu wartości.

Jak wynika z zawartej w Planie Strategicznym analizy SWOT dla celu strategicznego „Wspierania godziwych dochodów gospodarstw i odporności sektora rolnictwa w całej Unii w celu zwiększenia długoterminowego bezpieczeństwa żywnościowego oraz różnorodności w rolnictwie, a także zapewnienia stabilności ekonomicznej produkcji rolnej w Unii” do słabych stron zalicza się nadal niewielkie zainteresowanie grupami producentów⁸⁵⁸, co stanowi jedną z głównych przyczyn kontynuacji wsparcia finansowego mającego prowadzić do powstawania uznanych grup i organizacji producentów.

Podstawowym aktem prawa krajowego regulującym zasady i tryb przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach interwencji objętych planem jest ustawa o PS dla WPR 2023–2027⁸⁵⁹, której rolę pełni minister właściwy do spraw rozwoju wsi (art. 6 ust. 1 ustawy PS dla WPR 2023–2027). Jak wynika natomiast z art. 4 tej ustawy podstawę systemu realizacji Planu stanowią jego postanowienia, przepisy prawa powszechnie obowiązującego, wytyczne instytucji zarządzającej oraz regulaminy naborów wniosków o przyznanie pomocy.

Polski prawodawca zdecydował, że szczegółowe warunki w zakresie przyznawania, wypłaty i zwrotu pomocy finansowej dla grup i organizacji producentów, jak i innych interwencji w ramach planu, są ustanawiane w publikowanych na stronie internetowej ministerstwa rolnictwa i rozwoju wsi wytycznych szczegółowych, a nie, jak miało to miejsce w latach 2004–2020, w rozporządzeniach do ustawy. Wykorzystanie właśnie wytycznych instytucji zarządzającej, wzorem programów realizowanych w zakresie polityki rozwoju⁸⁶⁰, ma zdaniem projektodawcy ustawy pozwolić na uproszczenie systemu realizacji Planu Strategicznego, zapewnić lepsze zrozumienie przez podmioty obowiązane do stosowania wytycznych zasad jego

⁸⁵⁵ <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/dokumenty-ps-wpr>; dalej: PS dla WPR 2023–2027 (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁸⁵⁶ *Ibidem*, s. 124.

⁸⁵⁷ *Ibidem*, s. 1034.

⁸⁵⁸ *Ibidem*, s. 72.

⁸⁵⁹ Ustawa z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1741, ze zm.

⁸⁶⁰ Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 198.

realizacji oraz na elastyczne podejście do wprowadzania niezbędnych zmian⁸⁶¹. Wytyczne nie mogą przy tym rozstrzygać co do istoty sprawy indywidualnej. Po raz pierwszy także wsparcie finansowe dla grup jest przyznawane na drodze umowy⁸⁶² z Agencją, a nie decyzji administracyjnej dyrektora oddziału regionalnego ARiMR, jak miało to miejsce wcześniej.

Warunki przyznania pomocy wyznaczył minister rolnictwa i rozwoju wsi pełniący rolę instytucji zarządzającej w wytycznych szczegółowych w zakresie przyznawania, wypłaty i zwrotu pomocy finansowej w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 dla interwencji I.13.2 Tworzenie i rozwój organizacji producentów i grup producentów rolnych⁸⁶³. Analiza treści tych wytycznych wskazuje na utrzymanie większości warunków obowiązujących w poprzednim okresie budżetowym na lata 2014–2022. Nabór wniosków o przyznanie pomocy przeprowadzany jest na podstawie regulaminu, o którym mowa w 86 ust. 3 ustawy PS dla WPR 2023–2027⁸⁶⁴.

Pomoc przyznawana jest grupie producentów rolnych, która została uznana nie wcześniej niż 1 stycznia 2023 r., z wyłączeniem grupy producentów drobiu, miodu naturalnego lub innych produktów pszczelich. Wsparcie kierowane może być wyłącznie do zrzeszeń, których siedziba znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i które zobowiążą się do realizacji planu biznesowego oraz prowadzenia działalności jako mikro, mały lub średni przedsiębiorca w rozumieniu załącznika I do Rozporządzenia nr 651/2014.

Wytyczne zawierają dwie korzystne dla grup producentów zmiany w stosunku do wcześniejszej regulacji. W skład podmiotów ubiegających się o wsparcie mogą wchodzić, w odróżnieniu od kryteriów przewidzianych w PROW 2014–2020, osoby prawne, a także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Ponadto w skład beneficjenta pomocy mogą wchodzić podmioty będące wcześniej członkami grupy producentów rolnych, wstępnie uznanej grupy producentów, uznanej organizacji producentów uznanej ze względu

⁸⁶¹ Uzasadnienie projektu ustawy o Planie Strategicznym dla wspólnej polityki rolnej, s. 10, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/5B964972FD666B8DC125893D0047EA5A/%24File/2953.pdf> (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁸⁶² O charakterze prawnym umowy z ARiMR zob. D. Łobos-Kotowska, *Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a inne podobne umowy*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10, s. 265–280; Łobos-Kotowska D., *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013.

⁸⁶³ M.P. z 2024 r., poz. 213, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/wytyczne-szczegolowe-w-zakresie-przyznawania-wypłaty-i-zwrotu-pomocy-finansowej-w-ramach-planu-strategicznego-dla-wspólnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-2027-dla-interwencji-i-132-tworzenie-i-rozwoj-organizacji-producentow-i-grup-producentow-rolnych> (dostęp: 01.01.2026 r.). Zmienione wytyczne: M.P. z 2024 r., poz. 894; dalej: wytyczne szczegółowe dla interwencji I.13.2.

⁸⁶⁴ Regulamin naboru wniosków dla interwencji I.13.2 w ramach PS WPR na lata 2023–2027, <https://www.gov.pl/web/arimr/regulamin-naboru-wnioskow-dla-interwencji-i-132-w-ramach-ps-wpr-na-lata-2023-2027> (dostęp: 01.01.2026 r.).

na ten sam produkt lub grupę produktów, której przyznano i wypłacono pomoc w poprzednich okresach budżetowych (2004–2006, 2007–2013 i 2014–2020), przy czym ich produkcja nie stanowi podstawy do obliczenia kwoty pomocy dla grupy. Zwiększa to krąg podmiotów posiadających status grupy producentów, które mogą skorzystać z tego uprawnienia.

Szczególne kryteria przyznania pomocy dotyczą także zrzeszonych w grupach rolników. Podobnie jak we wcześniejszej regulacji z 2016 r. w przypadku wnioskodawcy uznanego ze względu na produkt lub grupę produktów roślinnych, jego członkowie prowadzili produkcję tego produktu lub tej grupy produktów przynajmniej w roku poprzedzającym rok uznania wnioskodawcy. Natomiast w odniesieniu do grup producentów zwierząt, członkowie wnioskodawcy będący producentami, z wyłączeniem producentów prowadzących działy specjalne produkcji rolnej, byli przynajmniej w roku poprzedzającym rok uznania wnioskodawcy posiadaczami zwierząt, ze względu na które wnioskodawca został uznany.

Kryteria wyboru projektów zawarte w wytycznych szczegółowych uprzywilejowują m.in. grupy posiadające formę prawną spółdzielni, zrzeszanie rolników prowadzących produkcję rolną w unijnych lub krajowych systemach jakości, a także działanie zrzeszeń w sektorach: wieprzowiny, wołowiny i cielęciny, baraniny i koziny, chmielu, lnu i konopi, buraków cukrowych, tytoniu. Ponadto pierwszeństwo w przyznawanej pomocy przysługuje grupom i organizacjom o większej niż minimalna liczbie członków, której członkowie obejmą co najmniej połowę swojej produkcji dobrowolnym ubezpieczeniem, zatrudniającym przepisaną liczbę pracowników, a także zamierzającym realizować działania innowacyjne oraz zamierzającym realizować działania środowiskowe, przy założeniu, że koszty tych działań wyniosą co najmniej 30% wartości planowanego wsparcia.

Z uzyskaniem pomocy w ramach interwencji związane są dodatkowe obowiązki dla grupy producentów. Jest to przede wszystkim realizowanie planu biznesowego w każdym roku działalności i przedkładania stosownych sprawozdań, przy czym prawodawca nie dopuszcza możliwości rezygnacji z realizacji celów działania grupy wskazanych w planie biznesowym i umowie o przyznanie pomocy. Dozwolona jest jednak zmiana sposobu realizacji tych celów, która wymaga zgody ARiMR.

Ponadto zrzeszenia winny wydatkować w formie bezgotówkowej całość otrzymanej pomocy, na przewidziane w planie biznesowym działania oraz inwestycje realizujące cele zawarte w art. 2 ustawy g.p.r., nie później niż do końca pierwszego roku działalności, następującego po dniu wypłaty ostatniej płatności. Na grupach spoczywa przy tym obowiązek prowadzenia oddzielnego systemu rachunkowości dotyczącego otrzymanego wsparcia oraz

umożliwienia przeprowadzania kontroli związanych z przyznaną pomocą. Niedotrzymanie wskazanych zobowiązań skutkuje zwrotem części lub całości otrzymanej pomocy.

W wytycznych szczegółowych utrzymane zostało znajdujące się w Rozporządzeniu w sprawie pomocy dla grup z 2016 r., ograniczenia w zakresie ewentualnych zmian składu członkowskiego grupy, a zatem swobody w kształtowaniu składu osobowego przez zrzeszenie. Grupy zobowiązane są bowiem do zapewnienia, by nowo przyjmowani członkowie spełniali te same warunki, co pozostali producenci rolni w momencie przyznania grupie pomocy. Kontynuację znalazło także unormowanie nakazujące grupie niezwłoczne informowanie o planowanych albo zaistniałych zdarzeniach związanych ze zmianą swojej sytuacji faktycznej i prawnej, mogących mieć wpływ na realizację operacji zgodnie z postanowieniami umowy o przyznaniu pomocy. Prawodawca nie usunął przy tym sygnalizowanych już poważnych wątpliwości interpretacyjnych dotyczących zdarzeń „mogących mieć wpływ” na wymienione aspekty sytuacji prawnej grupy. Należy w związku z tym wysunąć postulat *de lege ferenda* usunięcia tej niepewności dotyczącej pozycji prawnej uznanego zrzeszenia.

Ważnym warunkiem dotyczącym uzyskanego wsparcia finansowego jest nakaz utrzymania uznania przez minimum rok od otrzymania ostatniej płatności. Podobnie jak w poprzedniej regulacji, dla okresu budżetowego 2014–2020, intencją prawodawcy było wsparcie trwałości grup producentów poprzez zobowiązanie ich do utrzymania statusu dłużej niż przez okres otrzymywania wsparcia finansowego. Utrata statusu uznanej grupy producentów rolnych skutkować będzie obowiązkiem zwrotu 20% otrzymanej pomocy finansowej⁸⁶⁵. Okres ten pierwotnie wynosił trzy lata i został skrócony ostatnią zmianą wytycznych w 2024 r.⁸⁶⁶, co należy ocenić pozytywnie. Przyczyn tej decyzji należy upatrywać w bardzo niskim zainteresowaniu rolników tworzeniem grup producentów z uwagi na niekorzystne warunki wsparcia finansowego w ramach PS dla WPR na lata 2023–2027. Wydaje się zatem, iż przyczyną niepowodzenia tego unormowania był brak wysunięcia propozycji rozwiązań w obszarze uprawnień równoważących zwiększenie zakresu obowiązków.

Wsparcie, w formie płatności ryczałtowej ustalane jest w oparciu o art. 83 ust. 1 lit. c oraz ust. 2 lit. a (iii) Rozporządzenia nr 2021/2115, obejmuje 5 pierwszych lat działalności uznanej grupy producentów i organizacji producentów. Jego wysokość wynosi odpowiednio – 10% w pierwszym roku, 9,5% w drugim roku, 9% w trzecim roku, 8,5% w czwartym roku i 8% w piątym roku wartości przychodów netto uznanego podmiotu ze sprzedaży produktów lub

⁸⁶⁵ Pkt VI.1.1.a wytycznych szczegółowych dla interwencji I.13.2.

⁸⁶⁶ Pkt. V.8.3 wytycznych szczegółowych dla interwencji I.13.2, M.P. z 2024 r., poz. 894.

grup produktów, ze względu na które został on uznany. Z przychodów będących podstawą obliczania pomocy została wyłączona sprzedaż tych produktów członkowi grupy lub jego współmałżonkowi, a także podmiotowi powiązanemu kapitałowo lub osobowo w sposób bezpośredni lub pośredni z członkiem grupy lub jego współmałżonkiem. Wytyczne przewidują, podobnie jak w okresie 2014–2022 możliwość uzyskania finansowania wyprzedzającego. Warunki i tryb wypłaty pomocy w tej formie określają wytyczne podstawowe⁸⁶⁷.

Roczny maksymalny poziom wsparcia dla jednego beneficjenta wynosi 60 000 euro w przypadku grup producentów rolnych (100 000 euro dla organizacji producentów), lecz nie więcej niż 10 tys. euro⁸⁶⁸ w przeliczeniu na jednego członka grupy. Do zmiany wytycznych w 2024 r. była to wartość znacząco niższa, bo wynosząca 6 tys. euro, co stanowiło, wraz z obniżonym limitem pomocy dla grup ze 100 tys. euro w PROW 2014–2020 do 60 tys. euro w PS dla WPR 2023–2027, jedną z przyczyn niskiego zainteresowania producentów rolnych tworzeniem grup.

3. Pomoc finansowa na inwestycje grup producentów rolnych

3.1. Dotacja ze środków Unii Europejskiej

Drugie z kluczowych uprawnień finansowych grupy producentów rolnych związane jest z pochodzącą ze środków Unii Europejskiej pomocą na inwestycje dotyczące przetwarzania produktów rolnych i obrotu nimi. Ma ono kontynuację w okresie budżetowym na lata 2014–2022, pod rządami Rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich. Krajowe rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi lub ich rozwój” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁸⁶⁹ podtrzymuje preferencje dla grup producentów rolnych w dostępie do pomocy finansowej. W myśl § 14 ust. 2 pkt 1 tego aktu prawnego otrzymywały one w procesie oceny wniosków o pomoc dodatkowe 5 punktów decydujących o kolejności przysługiwania wsparcia. Wysokość pomocy wynosi 50% kosztów kwalifikowanych, do których zalicza się budowę lub modernizację zakładu przetwórstwa produktów rolnych lub infrastruktury handlu

⁸⁶⁷ Wytyczne podstawowe w zakresie pomocy finansowej w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, M.P. z 2023 r., poz. 942; <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/wytyczne-podstawowe-w-zakresie-pomocy-finansowej-w-ramach-planu-strategicznego-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-2027>.

⁸⁶⁸ Do zmiany wytycznych w 2024 r. była to wartość 6 tys. euro.

⁸⁶⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1581, ze zm., dalej: Rozporządzenie o pomocy inwestycyjnej.

hurtowego produktami rolnymi lub infrastruktury usługowego przechowywania produktów rolnych w stanie zamrożonym, z wyłączeniem m.in. nabycia nieruchomości, podatku od towarów i usług (VAT), nabycia używanych rzeczy, kosztów dostosowania do norm lub wymogów unijnych czy kosztów poniesionych w związku z realizacją inwestycji odtworzeniowych.

Ograniczeniu podlega zakres działalności gospodarczych, których prowadzenie przez grupy oraz innych wnioskodawców pozwala na otrzymanie pomocy. Do złożenia wniosku uprawniony był⁸⁷⁰ jedynie podmiot wykonujący działalność gospodarczą w zakresie przetwarzania lub wprowadzania do obrotu produktów rolnych objętych załącznikiem I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dotacja nie mogła zostać zatem przyznana grupie producentów, która taką działalność planuje dopiero podjąć. Przepisy rozporządzenia nie przewidują sankcji dla podmiotu, który w okresie trwałości operacji⁸⁷¹ utracił status grupy producentów, o ile realizuje inne zobowiązania przewidziane w akcie czy umowie o przyznaniu pomocy.

Z kolei Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023–2027 przewiduje w ramach interwencji „I 10.7.1 – Rozwój współpracy w ramach łańcucha wartości (dotacja) – poza gospodarstwem”⁸⁷² uprawnienie do uzyskania pomocy finansowej przez grupy producentów na inwestycje związane z przetwórstwem i wprowadzaniem do obrotu produktów rolnych. W planie strategicznym ustanowiono dla uznanych podmiotów, obok innych „zorganizowanych form współpracy rolników”⁸⁷³, przywilej w dostępie do wsparcia. Ponadto wyłącznie te zrzeszenia, a wśród nich uznane grupy producentów, będą mogły realizować projekty związane z wprowadzeniem produktów rolnych do obrotu (obszar A interwencji), w tym produktów rolnictwa ekologicznego (obszar B interwencji).

Pomoc przyznawana będzie pod warunkiem, że wnioskodawca prowadzi działalność jako mikro, małe lub średnie przedsiębiorstwo, a jeśli realizuje inwestycje zakładające wzrost mocy produkcyjnych, to udokumentuje posiadanie bazy surowcowej i możliwości zbytu produkcji. Kolejne z istotnych kryteriów zobowiązuje beneficjenta pomocy do nabywania na podstawie co najmniej trzyletnich umów produktów rolnych w okresie pięciu lat po zakończeniu

⁸⁷⁰ Ostatni nabór wniosków, w którym wnioski o pomoc mogły składać także grupy producentów przeprowadzony został w dniach 31 października – 29 grudnia 2021 r.

⁸⁷¹ Zgodnie z art. 71 rozporządzenia Parlamentu i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Regionalnego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013, s. 320.

⁸⁷² PS dla WPR 2023–2027, s. 968–973.

⁸⁷³ Pojęcie użyte w Planie Strategicznym dla WPR na lata 2023–2027 obejmujące m.in. grupy producentów rolnych.

realizacji projektu bezpośrednio od producentów rolnych lub „zorganizowanych form współpracy rolników” w co najmniej 50% całkowitej ilości surowców niezbędnych do produkcji. Warunek ten nie dotyczy grupy producentów rolnych.

W interwencji przewidziano intensywność pomocy na poziomie 50% kosztów kwalifikowalnych, natomiast dla beneficjentów prowadzących działalność „w formie zorganizowanych form współpracy rolników”, w tym grupy producentów, został ustanowiony drugi przywilej w postaci podniesionego poziomu wsparcia do 60%. Pomoc przyznana jednemu beneficjentowi w formie dotacji w okresie realizacji planu strategicznego wynosi maksymalnie 10 mln zł, a jej minimalna kwota na realizację operacji wynosi 100 tys. zł.

3.2. Instrumenty finansowe w Planie Strategicznym dla WPR 2023–2027

Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023–2027 przewiduje dodatkowe uprawnienie finansowe dla grupy producentów w postaci zwrotnych instrumentów finansowych w ramach interwencji „I 10.7.2. – Rozwój współpracy w ramach łańcucha wartości (Instrumenty finansowe) – poza gospodarstwem”⁸⁷⁴. Wsparcie obejmuje bezpłatne udzielenie gwarancji do 80% kwoty kapitału kredytu pozostającego do spłaty oraz dotację w wysokości 50% odsetek od kredytu, w przypadku gdy inwestycja przyczynia się do ochrony środowiska i klimatu lub realizacji celów strategii „Od pola do stołu”. Intensywność pomocy ustalona została na poziomie 65% kosztów kwalifikowalnych. Natomiast wyłącznie dla „zorganizowanych form współpracy rolników”, w tym grup producentów rolnych, zastrzeżono prawo do ubiegania się o przyznanie pomocy na inwestycje związane z obrotem produktami rolnymi.

3.3 Dopłaty do oprocentowania kredytów na inwestycje realizowane przez grupy producentów rolnych

Ze statusem prawnym grupy producentów związane jest uprawnienie do otrzymania pomocy w postaci dopłat do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na sfinansowanie części kosztów inwestycji w przetwórstwie produktów rolnych (§ 3 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 2 ust. 1 pkt 1). Łączna wysokość wsparcia została obniżona i nie może przekroczyć aktualnie 40% kwoty udzielonego kredytu bankowego. Wartość kredytu bankowego nie może przekroczyć 70% wartości nakładów na realizację inwestycji i kwoty 16 mln zł. Poziom

⁸⁷⁴ *Ibidem*, s. 976–981.

oprocentowania kredytów może być zmienny i nie może przekroczyć stopy referencyjnej WIBOR ustalonej dla pożyczek na rynku międzybankowym udzielanych na okres 3 miesięcy (WIBOR 3M), zaokrąglonej do drugiego miejsca po przecinku, powiększonej o 2,5 punktu procentowego. Oprocentowanie należne bankowi jest płacone przez kredytobiorcę w wysokości 0,67 jednak nie mniej niż 3% i przez ARiMR w pozostałej części. Pomoc w przypadku inwestycji w przetwórstwie produktów rolnych jest udzielana na warunkach określonych w art. 17 Rozporządzenia nr 702/2014.

Utrata statusu grupy producentów rolnych pozostanie bez wpływu na warunki spłaty kredytu przez zrzeszenie, bowiem Rada Ministrów, ustawowo upoważniona do szczegółowego wyznaczenia w rozporządzeniu zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, nie związała z tą utratą żadnej sankcji.

Innym prawem podmiotowym związanym z uzyskanym uznaniem grupy producentów jest, przewidziana w § 6 rozporządzenia w sprawie zadań ARiMR z 2015 r., możliwość uzyskania dopłat do oprocentowania kredytów na sfinansowanie nabycia udziałów lub akcji spółek prowadzących działalność w zakresie przetwórstwa produktów rolnych. Oprocentowanie kredytów bankowych jest zmienne i nie może, w myśl § 3 ust. 11 aktu, wynosić więcej niż stopa referencyjna WIBOR ustalana dla pożyczek na rynku międzybankowym udzielanych na okres 3 miesięcy (WIBOR 3M), zaokrąglona do drugiego miejsca po przecinku, powiększona o nie więcej niż 2,5 punktu procentowego. Ponadto § 6 ust. 6 rozporządzenia przewiduje jego zapłatę w stosunku – kredytobiorca 0,3 jego wysokości, jednak nie mniej niż 1%, i ARiMR w pozostałej części. Maksymalna kwota kredytu objętego pomocą i minimalny wkład własny kredytobiorcy wynoszą odpowiednio – 5 mln zł i 20%.

Pomoc ma charakter *de minimis* i jest udzielana zgodnie z przepisami Rozporządzenia Komisji nr 2023/2831⁸⁷⁵ oraz przepisami o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W myśl art. 3 ust. 2 tego unijnego aktu prawnego całkowita kwota pomocy *de minimis* przyznanej przez państwo członkowskie jednej grupie producentów nie może przekroczyć równowartości 300 000 euro w okresie trzech lat podatkowych⁸⁷⁶.

Także i w przypadku tego instrumentu finansowego utrata statusu grupy producentów pozostanie bez wpływu na warunki spłaty kredytu.

⁸⁷⁵ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 2023/2831 z 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz.Urz. L z 15 grudnia 2023, dalej: Rozporządzenie Komisji (UE) nr 2023/2831.

⁸⁷⁶ Wysokość tej pomocy udzielanej do 31 grudnia 2023 r. na podstawie Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* oraz przepisami o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz. Urz. UE L 352 z 24 grudnia 2013 (dalej: Rozporządzenie Komisji nr 1407/2013) wynosiła 200 000 euro.

3.4. Gwarancje i poręczenia spłaty kredytów zaciągniętych przez grupy producentów

Omówione uprawnienia w postaci dopłat do oprocentowania kredytów uzupełnia prawo do uzyskania przez grupę producentów poręczeń i gwarancji spłaty kredytów na inwestycje w zakresie przetwórstwa produktów rolnych oraz w celu nabycia udziałów lub akcji spółek prowadzących działalność w zakresie przetwórstwa produktów rolnych. Poręczenia lub gwarancji w ramach pomocy udziela się na podstawie Rozporządzenia w sprawie zadań ARiMR z 2015 r. i za pośrednictwem banku, z którym zawarła ona umowę. Obowiązek przedstawienia planu inwestycji dotyczy na podstawie § 9 ust. 2 jedynie zabezpieczeń spłaty kredytów inwestycyjnych. Gwarancje i poręczenia są terminowe i mogą być udzielane do wysokości 80% wykorzystanej kwoty przyznanego kredytu bankowego, nie więcej niż 2 mln zł – w przypadku gwarancji oraz 60% wykorzystanej kwoty przyznanego kredytu bankowego, nie więcej niż 1,5 mln zł – w przypadku poręczenia.

Łączna kwota udzielonej gwarancji lub poręczenia spłaty kredytu bankowego oraz kwota dopłat do oprocentowania kredytu bankowego nie może przekroczyć wysokości pomocy obliczanej zgodnie z § 3 ust. 7 i § 6 ust. 2 rozporządzenia. Pomoc w postaci gwarancji lub poręczeń spłaty kredytu na zakup akcji lub udziałów przez grupę producentów ma charakter *de minimis* i była udzielana zgodnie z przepisami Rozporządzenia nr 1407/2013 oraz przepisami o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Wygaśnięcie statusu grupy producentów pozostanie bez wpływu na warunki udzielonych gwarancji lub poręczenia.

4. Zwolnienia grup producentów rolnych od podatków

Zwolnienia podatkowe stanowią, obok pomocy ze środków UE, kluczowe i charakterystyczne uprawnienie tworzące specyficzną pozycję prawną grupy producentów rolnych. Pierwsze z tych zwolnień – od podatku od nieruchomości – wprowadzone zostało ustawą o grupach już w 2000 r. Natomiast nowelizacja aktu z 15 grudnia 2006 roku⁸⁷⁷ ustanawiała kolejne – od podatku dochodowego od osób prawnych. Jak przekonywał projektodawca w uzasadnieniu do zmiany tej ustawy⁸⁷⁸, pomocniczy charakter działalności prowadzonej przez grupy producentów, wobec działalności jej członków, uzasadnia pogląd, że zakres obowiązków podatkowych grup powinien być analogiczny do zakresu obowiązków podatkowych

⁸⁷⁷ Dz.U. z 2006 r. Nr 251, poz. 1847.

⁸⁷⁸ Druk sejmowy nr 1081; <https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/1081>, (dostęp: 01.01.2026 r.).

rolników⁸⁷⁹. Rolnicy, zdaniem projektodawcy, w odróżnieniu od podmiotów komercyjnych, nastawionych przede wszystkim na zysk od zainwestowanego kapitału, organizując się, poprawiają ważny z publicznego punktu widzenia stopień zorganizowania rynku produktów rolnych. Podleganie przez grupy obowiązkowi podatkowemu w zakresie podatku od nieruchomości i podatku dochodowego od osób prawnych miało być odbierane przez producentów, jako swoista „kara” za zorganizowanie się w celu poprawy ekonomicznych efektów gospodarowania i zorganizowania rynku produktów rolnych, co w dalszej konsekwencji wywierało negatywny wpływ na proces organizowania się producentów oraz rozwój grup już działających⁸⁸⁰.

4.1. Zwolnienie dochodów grup producentów rolnych od podatku dochodowego od osób prawnych

Art. 17 ust. 1 pkt 49 u.p.d.o.p. przewiduje zwolnienie od podatku dochodów grupy producentów rolnych wpisanej do rejestru, pochodzących ze sprzedaży produktów lub grup produktów, dla których grupa została utworzona, wyprodukowanych w gospodarstwach jej członków – w części wydatkowanej na rzecz członków tej grupy w roku podatkowym lub roku po nim następującym. Mamy zatem do czynienia ze zwolnieniem podmiotowym i przedmiotowym, z którego korzysta grupa producentów rolnych. Ustawodawca posługuje się pojęciem grupy „wpisanej do rejestru”, co oznacza grupę uznaną przez uprawniony organ administracji publicznej. Zwolnienie ma zastosowanie wyłącznie do dochodów grupy producentów rolnych wpisanej do rejestru, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy g.p.r. Zwolnienia tego nie można stosować rozszerzająco, do dochodów innych grup producentów, np. owoców i warzyw⁸⁸¹ czy organizacji producentów.

Kolejny warunek zawarty w przepisie dotyczy produktów, ze sprzedaży których dochód grupy podlega zwolnieniu – ustawodawca zawęży ten krąg do „produktów lub grup produktów, dla których grupa została utworzona, wyprodukowanych w gospodarstwach jej członków”. Zatem regulacja nie obejmie innych towarów wytworzonych w gospodarstwach członków i sprzedanych do grupy, ani produktów, dla których grupa została utworzona, ale których członek nie wyprodukował, ale nabył od innego producenta. Zakres przedmiotowy zwolnienia

⁸⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁸⁰ *Ibidem*.

⁸⁸¹ Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 12 czerwca 2018 r., sygn. 0111-KDIB2.4010.115.2018.1.ZK.

powinien wynikać z ewidencji księgowej prowadzonej przez podmiot⁸⁸². Podkreślić należy, iż zwolnieniu podlegają dochody ze sprzedaży produktów wyprodukowanych przez członków uznanej grupy producentów, a zatem, w zależności od rodzaju osoby prawnej, będą to członkowie stowarzyszenia, spółdzielni, udziałowcy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo akcjonariusze spółki akcyjnej, prostej spółki akcyjnej. Jeżeli grupa producentów rolnych nie dotrzyma warunku zwolnienia, tj. w okresie dwóch lat nie wydatkuje zwolnionego od podatku dochodu, nastąpi utrata prawa do zwolnienia i obowiązek korekty zeznania oraz zapłaty podatku wraz z odsetkami⁸⁸³. Choć przepis nie rozstrzyga tej kwestii, to należy uznać, że przez „produkty lub grupy produktów, dla których grupa została utworzona, wyprodukowane w gospodarstwach jej członków” należy rozumieć zarówno produkty rolne w formie surowej, jak i przetworzonej. Dotyczy to zarówno sytuacji, w której członkowie produkują i dostarczają do grupy produkt rolny, a grupa (własnymi zasobami lub usługowo) przetwarza go i następnie wprowadza do obrotu, jak i sytuacji, w której członkowie produkują i następnie przetwarzają produkt rolny, który dostarczają do grupy, a grupa poddaje go dalszemu przetworzeniu, po czym wprowadza do obrotu⁸⁸⁴.

Ze zwolnienia korzystają tylko dochody faktycznie przekazane, tj. wydatkowane, na rzecz członków grupy producentów. Przekazanie powinno nastąpić w roku podatkowym, w którym jest uzyskiwany dochód, lub w roku następnym, co ocenić trzeba jako okres zbyt krótki i postulować – w odniesieniu do aktualnego zakresu przedmiotowego zwolnienia – jego wyśłużenie do co najmniej trzech lat. Należy podzielić pogląd wyrażony w doktrynie, iż możliwe jest częściowe przekazanie dochodów w jednym roku a częściowo w drugim⁸⁸⁵.

Art. 17 ust. 9 u.p.d.o.p. definiuje wydatki, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 49 u.p.d.o.p., a które uprawniają do ulgi. Zamknięty katalog obejmuje wydatki na zakup środków produkcji przekazanych członkom grupy producentów rolnych oraz na szkolenie członków grupy producentów rolnych. Jest to zakres zdecydowanie zbyt wąski, uniemożliwia on bowiem akumulację kapitału, który mógłby zostać wykorzystany na wypłatę zaliczek na dostawy

⁸⁸² Zob. G. Dźwigala, Z. Huszcz, P. Karwat, R. Krasnodębski, M. K. Ślifirczyk, F. Świata, *Art. 17*, w: G. Dźwigala, Z. Huszcz, P. Karwat, R. Krasnodębski, M. K. Ślifirczyk, F. Świata, *Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych. Komentarz*, Warszawa 2009, pkt 81; Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi z 22 maja 2015 r., sygn. ITPB3/4510-54/15-4/GG.

⁸⁸³ Zob. Pismo Ministerstwa Finansów (Departament Podatków Dochodowych) z 10 grudnia 2009 r., znak: DD6/033/111/MDA/09/986 w sprawie rozliczania strat podatkowych przez grupy producentów rolnych korzystających ze zwolnienia od podatku dochodowego.

⁸⁸⁴ Zob. M. Baum, *Dopuszczalność wprowadzania do obrotu produktów przetworzonych przez grupy producentów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1, s. 186–187. Tak też P. Blajer, *Beneficjenci „Programu rozwoju obszarów wiejskich”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 27-28.

⁸⁸⁵ G. Dźwigala, Z. Huszcz, P. Karwat, R. Krasnodębski, M. K. Ślifirczyk, F. Świata, *op. cit.*, w: G. Dźwigala, Z. Huszcz, P. Karwat, R. Krasnodębski, M. K. Ślifirczyk, F. Świata, *op. cit.*, Warszawa 2009, pkt 81.

członków lub wkład własny w realizację inwestycji. Jak wskazał w interpretacji indywidualnej Dyrektor Informacji Skarbowej, przez „środki produkcji”, o których mowa w art. 17 ust. 9 u.p.d.o.p., należy rozumieć zarówno materiały potrzebne do produkcji rolnej (materiał siewny, sadzonki, materiał zarodowy, pasze, nawozy, itp.), jak i trwałe składniki majątkowe wykorzystywane w toku procesu produkcyjnego realizowanego przez członków grupy producentów rolnych (maszyny, urządzenia, sprzęt rolniczy, palety, itp.).

Pojawia się uzasadniona wątpliwość, z jakich konkretnie środków pieniężnych grupa producentów może sfinansować wydatki, których poniesienie skutkuje zwolnieniem dochodu otrzymanego przez tę grupę. W interpretacji z 10 lipca 2009 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy⁸⁸⁶ stwierdził, iż nie ma znaczenia czy zakup środków produkcji zostanie sfinansowany z zysku, czy też ze środków obrotowych, gdyż zasadniczą przesłanką dającą możliwość zastosowania zwolnienia jest to, aby dochód w rozumieniu podatkowym był wydatkowany na dane środki produkcji, które następnie są nieodpłatnie przekazywane członkom grupy. W interpretacji podkreślono, że przekazanie zarówno środków pieniężnych na szkolenie, jak i środków zużywanych czy też przetwarzanych w cyklu produkcyjnym musi być definitywne i gwarantować możliwość pełnego nimi rozporządzania, z czym wiąże się konieczność przeniesienia własności do rzeczy (a więc nie może polegać np. na oddaniu rzeczy w użytkowanie, bądź użyczenie). Takie przekazanie środków do produkcji, spełniające wszystkie przesłanki omawianego przepisu, nie rodzi po stronie członka grupy obowiązku podatkowego z tytułu podatku dochodowego⁸⁸⁷.

Zasadnym jest przy tym zwrócenie uwagi na aspekty temporalne regulacji. W chwili nabycia produktów rolnych przez uznaną grupę, ich zbywca musi pozostawać w stosunku członkowskim z grupą. Nie wydaje się, mając na względzie istotę unormowań dotyczących grupy producentów, by omawiany przepis wymagał, aby już w chwili wyprodukowania (np. zbioru) wytwórca produktów rolnych był członkiem grupy. Wykładnia gramatyczna przepisu art. 17 ust. 9 u.p.d.o.p. wskazuje także, iż przekazanie środków produkcji nie może nastąpić na rzecz osób, które nie są członkami grupy producentów rolnych (np. gdy stosunek ów jeszcze nie powstał albo już wygasł). Wydatki poniesione na ewentualne szkolenie mogą objąć jedynie osoby będące w chwili ponoszenia wydatków członkami grupy.

Zwolnieniem podatkowym nie zostały objęte związki grup producentów rolnych, toteż ewentualne przychody związku ze sprzedaży produktów lub grup produktów wytworzonych

⁸⁸⁶ Sygn. ITPB3/423- 207/09/DK.

⁸⁸⁷ Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z 9 kwietnia 2015 r., sygn. IBPBI/1/4511-69/15/ZK.

przez członków grup producentów należących do związku nie będą korzystały z uprawnienia wynikającego z art. 17 ust. 1 pkt 49 u.p.d.o.p. Nowelizacją ustawy⁸⁸⁸ zakres podmiotowy zwolnienia zostać rozszerzony, na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 49a, o spółdzielnie rolników, nie objął jednak organizacji producentów.

Z treści omawianego przepisu wynika, iż zwolnieniem objęte są przychody grupy producentów rolnych wpisanej do rejestru grup, co będzie miało także ten skutek, iż z chwilą wygaśnięcia statusu uznanej grupy podmiot utraci prawo do przedmiotowego zwolnienia. Będzie ono obejmować w danym roku podatkowym wyłącznie te przychody kwalifikujące się do zwolnienia, które powstały przed wygaśnięciem statusu.

4.2. Zwolnienie od podatku od nieruchomości zajmowanych przez grupy producentów rolnych

Na podstawie art. 27 ustawy g.p.r. z 2000 r. wprowadzono w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych⁸⁸⁹ zwolnienie z podatku od nieruchomości „budynków i budowli nowo wybudowanych bądź zmodernizowanych, oddanych do użytkowania, wykorzystywanych przez grupę na działalność statutową, po uzyskaniu wpisu grupy do rejestru grup – w okresie 5 lat od dnia uzyskania wpisu grupy do rejestru”. Nowelizacją ustawy g.p.r. z 2006 roku przepis ów (art. 7. ust. 1 pkt 13 u.p.o.l.) otrzymał nowe brzmienie: „budynki i budowle zajęte przez grupę producentów rolnych wpisaną do rejestru tych grup, wykorzystywane wyłącznie na prowadzenie działalności w zakresie sprzedaży produktów lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy lub w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1026), zgodnie z jej aktem założycielskim”. Zmiana usunęła dwa poważne ograniczenia zawarte w regulacji, po pierwsze dotyczące budynków i budowli podlegających zwolnieniu – po zmianie zwolnienie obejmuje wszystkie te nieruchomości, po drugie okresu jej stosowania – od 1 stycznia 2007 r. bezterminowo.

Zwolnienie od podatku od nieruchomości przewidziane w art. 7 ust. 1 pkt 13 u.p.o.l. jest zwolnieniem przysługującym wprost z mocy prawa w odniesieniu do opisanych w nim

⁸⁸⁸ Art. 23 ustawy z 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników, Dz.U. z 2018 r., poz. 2073.

⁸⁸⁹ Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1452 ze zm., dalej: u.p.o.l.

budynków i budowli. Akt prawny nie przewiduje uprawnienia organu podatkowego rozstrzygnięcia decyzją (pozytywną czy negatywną) w przedmiocie tego zwolnienia⁸⁹⁰.

Podstawowym warunkiem skorzystania ze zwolnienia jest zajmowanie budynków lub budowli przez uznaną grupę producentów rolnych. Ustawodawca ponownie posługuje się pojęciem „wpisu do rejestru grup”, który na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy g.p.r. jest zależny od wydania decyzji administracyjnej o uznaniu grupy. Orzecznictwo potwierdza, że zwolnienie to „ma zastosowanie wyłącznie do grup producentów rolnych, wpisanych na podstawie ustawy z 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach do rejestru prowadzonego na podstawie art. 9 tej ustawy; zwolnienie nie obejmuje grup producentów wpisanych do rejestrów utworzonych w oparciu o inne akty prawne”⁸⁹¹. Podkreślić trzeba, iż zwolnienie ma także charakter przedmiotowy i jest niezależne od formy posiadania, bowiem z uprawnienia korzystają wskazane w przepisie nieruchomości bez względu na to na kim – na podstawie art. 3 ust. 1 u.p.o.l. – ciążyć będzie obowiązek podatkowy. Podatnikiem może być zarówno uznana grupa producentów rolnych, jak i właściciel nieruchomości, którą „zajmuje” grupa⁸⁹². Zauważyć wypada przy tym, że także w przypadku tego zwolnienia podatkowego ustawodawca pominął związki grup producentów rolnych oraz organizacje producentów, natomiast objął w 2018 r. tym uprawnieniem spółdzielnie rolników⁸⁹³.

Kolejny warunek nabycia uprawnienia do zwolnienia fiskalnego obejmuje działalność grupy producentów. Budynki i budowle mogą być wykorzystywane wyłącznie na potrzeby prowadzenia działalności w zakresie sprzedaży produktów lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy lub w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 ustawy g.p.r., zgodnie z jej aktem założycielskim. W doktrynie przyjmuje się, iż warunek wykorzystywania budynków i budowli „wyłącznie” do prowadzenia określonej działalności oznacza, że nie mogą korzystać ze zwolnienia te budynki i budowle, które w jakikolwiek sposób nawet w części są wykorzystywane do innej działalności⁸⁹⁴. Zwolnienie nie dotyczy także części budynków lub części budowli przez nich zajętych. Inne zwolnienia określone w art. 7 ust. 1 u.p.o.l. wyraźnie wskazują na „części budynków” lub „części nieruchomości” jako przedmiot zwolnienia

⁸⁹⁰ Wyrok WSA w Lublinie z 21 maja 2010 r., sygn. akt: I SA/Lu 162/10.

⁸⁹¹ Wyrok NSA z 1 lipca 2015 r., sygn. akt: II FSK 1428/13; Wyrok WSA w Poznaniu z 27 sierpnia 2014 r., sygn. akt: III SA/Po 1496/13; Wyrok WSA w Lublinie z 25 sierpnia 2020 r., sygn. akt: I SA/Lu 307/20.

⁸⁹² R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, *Art. 7*, w: R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, *Podatki i opłaty lokalne. Komentarz*, LEX 2021, pkt 20.

⁸⁹³ Art. 21 ustawy z 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników, Dz.U. z 2018 r., poz. 2073.

⁸⁹⁴ P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, *Art. 7, Komentarz do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, w: P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2016, pkt 31; B. Pahl, *Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2017, pkt II 8.2.6.

ustawowego, przez to niedopuszczalnym wydaje się rozszerzenie przedmiotowego zakresu zwolnienia o części budynków lub części budowli zajętych przez grupy⁸⁹⁵.

Zwolnienie podatkowe nie obejmuje także gruntów pod budynkami i budowlami zajętych przez grupy producentów rolnych. Wskazują na to rezultaty wykładni systemowej (wyraźne wskazanie „gruntu” w przypadku innych nieruchomości wymienionych w art. 7 ust. 1 u.p.o.l.). Stanowisko aprobowane tę interpretację wyraził w literaturze B. Pahl⁸⁹⁶. Postulat *de lege ferenda* poszerzenia zakresu zwolnienia o grunty, na których znajdują się budynki i budowle zajęte przez grupy producentów, wspiera analogiczna regulacja dotycząca spółdzielni rolników i ich związków (art. 7 ust. 1 pkt 16 u.p.o.l.), których ustawowy przedmiot działalności⁸⁹⁷ jest zbieżny z celami działania grup, a w których przypadku ustawodawca do zakresu przedmiotowego zwolnienia włączył grunty zajęte pod te budynki i budowle.

Działalność kwalifikowana określona została przez ustawodawcę dwojako – poprzez wskazanie sprzedaży produktów lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy oraz poprzez zakres działalności określony art. 4 ust. 2 ustawy g.p.r., zgodny z aktem założycielskim grupy. Wskazany w przepisie ustawy g.p.r. obszar obejmuje: zaopatrzenie członków grupy w środki produkcji, wspólne użytkowanie sprzętu rolniczego, promocję produktów lub grupy produktów wprowadzanych do obrotu oraz przechowywanie, konfekcjonowanie i standaryzację produktów lub grupy produktów. Uzasadnione wątpliwości budzi dopuszczalność korzystania z przedmiotowego zwolnienia w przypadku, gdy grupa zajmowane przez siebie budynki czy budowle przeznaczyłaby na prowadzenie działalności innej niż wymieniona w art. 4 ust. 2. pkt 1–4 ustawy o grupach, zgodnej ze swoim aktem założycielskim, skoro aktywności wymienione w tym przepisie nie stanowią katalogu zamkniętego (na co wskazuje użyty zwrot „w szczególności”). P. Borszowski i K. Stelmaszczyk opowiedzieli się, co wydaje się być uzasadnione, za wykładnią zawężającą do ustawowego określenia rodzaju działalności, a zatem tylko do tego wymienionego w przepisie ustawy g.p.r. z jednoczesnym potwierdzeniem wynikającym z aktu założycielskiego⁸⁹⁸. Oznaczać to będzie wyłączenie z zakresu działalności objętych zwolnieniem podatkowym m.in. przetwarzania przez grupę produktów rolnych pochodzących od jej członków. Należy postulować *de lege ferenda* zmianę treści przepisu art. 7 ust. 1 pkt 13 u.p.o.l. w taki sposób, by przedmiotowe uprawnienie objęło

⁸⁹⁵ Tak P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, *op. cit.*, pkt 31.

⁸⁹⁶ B. Pahl, *op. cit.*, pkt II 8.2.6.

⁸⁹⁷ Art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników, Dz.U. z 2008 r., poz. 2073. Do zrównania pozycji prawnej obu typów organizacji doszło także np. w art. 613 § 4 kc.

⁸⁹⁸ P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, *op. cit.*; R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, *op. cit.*

szerszy zakres aktywności grup producentów rolnych, jak ma to miejsce w przypadku spółdzielni rolników i ich związków (art. 7 ust. 1 pkt 16 u.p.o.l.).

Poważne zastrzeżenia budzi redakcja art. 7 ust. 1 pkt 13 u.p.o.l. w zakresie dotyczącym sprzedaży produktów lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy. Wątpliwości, na które zwracają uwagę Borszowski i Stelmaszczyk⁸⁹⁹, wynikają z pominięcia w przepisie produktów lub grup produktów wytworzonych przez członków grupy w działach specjalnych produkcji rolnej, które przewiduje treść art. 2 ust. 1 ustawy g.p.r. Toteż obowiązujące brzmienie przepisu art. 7 ust. 1 pkt 13 u.p.o.l. wydaje się być wynikiem błędnej redakcji⁹⁰⁰, na co wskazuje także treść jednostki sprzed nowelizacji z 2006 roku, z jednoczesnym brakiem aksjologicznego uzasadnienia dla ewentualnego wykluczenia produktów wytworzonych w działach specjalnych członków grup. W pełni uzasadnionym jest zatem postulat *de lege ferenda* poprawy przedmiotowego przepisu.

5. Uprawnienie grupy producentów rolnych do uzyskania rekompensaty z Funduszu Ochrony Rolnictwa

W 2023 r. weszły w życie przepisy ustawy o Funduszu Ochrony Rolnictwa⁹⁰¹. Celem regulacji jest stworzenie możliwości prawnych gwarantujących producentom rolnym rekompensatę z tytułu utraty przychodów z prowadzonej przez nich działalności rolniczej w przypadku upadłości nabywców produktów rolnych. Sam fundusz stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Jego dochodami są przede wszystkim wpłaty na Fundusz dokonywane przez podmioty skupujące. Do takich wpłat zobowiązane są, w myśl art. 3 ust. 1 i 2 ustawy f.o.r., również grupy producentów rolnych, jako prowadzące skup podmioty będące podatnikami podatku od towarów i usług. Wpłaty są naliczane w wysokości 0,125% wartości netto produktów rolnych określonych w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Ze środków finansowych Funduszu przyznawane i wypłacane są rekompensaty producentom rolnym, którzy nie otrzymali zapłaty za produkty rolne zbyte podmiotowi

⁸⁹⁹ P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, *op. cit.*

⁹⁰⁰ W literaturze zwraca się uwagę na liczne błędy w uregulowaniu tego zwolnienia podatkowego – zob. P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, *Zwolnienie budynków i budowli zajętych przez grupę producentów rolnych z podatku od nieruchomości*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 5, s. 31–40; B. Pahl, *op. cit.*; R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, *op. cit.*; W. Morawski, K. Lasiński-Sulecki, O. Łunarski, J. Wantoch-Rekowski, *Art. 7*, w: T. Brzezicki, P. Majka, W. Morawski, K. Lasiński-Sulecki, O. Łunarski, J. Wantoch-Rekowski, *Podatek od nieruchomości w orzecznictwie sądów administracyjnych. Komentarz. Linie interpretacyjne*, Warszawa 2013, pkt XVII.

⁹⁰¹ Ustawa z 9 maja 2023 r. o Funduszu Ochrony Rolnictwa, Dz.U. z 2023 r., poz. 1130 ze zm.

skupującemu, który stał się niewypłacalny. Przesłanki uznania podmiotu za niewypłacalny zostały enumeratywnie wymienione w art. 10 ust. 3 ustawy o f.o.r.

Prawodawca ustanowił początkowo prawo do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie i wypłatę rekompensaty z tytułu utraty przychodów jedynie producentom rolnym, z wyłączeniem grup producentów. Dopiero nowelizacja ustawy z 2024 r.⁹⁰², uwzględniając liczne głosy płynące ze środowiska rolniczego, poszerzyła krąg uprawnionych o grupy producentów i ich związki, a także organizacje producentów rolnych, organizacje producentów owoców i warzyw, spółdzielnie rolników, rolnicze spółdzielnie produkcyjne i rolnicze zrzeszenia branżowe.

Wniosek o przyznanie rekompensaty grupa producentów składa do dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa właściwego ze względu na siedzibę grupy, w terminie od 1 lutego do 31 marca roku następującego po roku, w którym podmiot skupujący stał się niewypłacalny lub drugiego roku następującego po roku, w którym podmiot skupujący stał się niewypłacalny. Wniosek o przyznanie rekompensaty, poza elementami określonymi w przepisach kpa i ustawy o f.o.r., zawiera wykaz faktur VAT z wyszczególnieniem produktów rolnych, za które grupa nie otrzymała zapłaty lub otrzymała częściową zapłatę, a które zostały wyprodukowane przez członków grupy.

Podstawą przyznania rekompensaty jest decyzja administracyjna dyrektora oddziału terenowego KOWR wydana w terminie do 30 czerwca danego roku. Wydanie decyzji o przyznaniu rekompensaty przerywa bieg terminu przedawnienia wierzytelności, w dniu, w którym ta decyzja stała się ostateczna. Rekompensata stanowi pomoc *de minimis* w rolnictwie i jest przyznawana zgodnie z przepisami rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym⁹⁰³ oraz zgodnie z przepisami o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Aktualnie trwają prace w Sejmie RP⁹⁰⁴ nad zmianą analizowanej regulacji, które należy ocenić pozytywnie, by w przypadku m.in. grup producentów rekompensatę tą przyznawać zgodnie z przepisami Rozporządzenia Komisji (UE) nr 2023/2831. Dzięki tej nowelizacji maksymalna wysokość świadczenia wzrośnie z 50 000 euro do 300 000 euro w okresie trzech lat.

Rekompensatę wypłaca się w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o jej przyznaniu stała się ostateczna. Co istotne, w myśl art. 13 ustawy o f.o.r., wierzytelność grupy objęta

⁹⁰² Ustawa z 5 grudnia 2024 r. o zmianie ustawy o Funduszu Ochrony Rolnictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2024 r., poz. 1964, dalej: ustawa f.o.r.

⁹⁰³ Dz.Urz. UE L 352 z 24 grudnia 2013, str. 9, ze zm.

⁹⁰⁴ <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=AAB04FD091AED704C1258DAB002AAD35>, dostęp: 1.01.2026 r.

rekompensatą do wysokości przyznanej rekompensaty przechodzi z mocy prawa na Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Natomiast koszty dochodzenia wierzytelności pokrywane są ze środków finansowych Funduszu Ochrony Rolnictwa. Uznane zrzeczenia mogły wystąpić po raz pierwszy z wnioskiem o rekompensatę w 2025 r.

Analizowana regulacja uzupełnia status prawny grupy producentów rolnych o istotne uprawnienia i obowiązki. Możliwość wystąpienia z wnioskiem o rekompensatę z Funduszu pozwala uznanemu zrzeczeniu uzyskać przynajmniej częściową zapłatę za sprzedaż produktów rolnych znacznie szybciej, niż na zasadach ogólnych przewidzianych odrębnymi przepisami. Po drugie, co niezwykle ważne z praktycznego punktu widzenia, wraz z przejściem na Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa niezaspokojonej wierzytelności przechodzi także ciężar finansowy i organizacyjny dochodzenia należności od dłużnika grupy.

Przepisy ustawy o f.o.r. nakładają na grupy producentów dodatkowe obowiązki dotyczące naliczania wpłat na Fundusz Ochrony Rolnictwa oraz składania rocznych deklaracji o wysokości naliczonych wpłat. Mamy w tym wypadku do czynienia z obciążeniem organizacyjnym i finansowym, bowiem wynik finansowy grupy jest dodatkowo pomniejszony o 0,125% wartości netto produktów rolnych nabytych od rolników.

Regulacja w sprawie Funduszu Ochrony Rolnictwa wyznacza uznanemu podmiotowi nowe sytuacje prawne. Po pierwsze, grupa producentów zobowiązana będzie z mocy ustawy do naliczania i dokonywania wpłat na Fundusz. Ewentualna utrata statusu uznanej grupy nie wpłynie na ten obowiązek, który będzie utrzymywał się tak długo, jak długo podmiot będzie nabywał produkty rolne od ich producentów. Po drugie, uzyskuje grupa istotne uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o rekompensatę z Funduszu. Treść przepisów ustawy o f.o.r. wskazuje, iż warunkiem wypłaty rekompensaty jest utrzymywanie statusu grupy producentów zarówno w chwili nabycia i zbycia produktów rolnych przez grupę, jak i wystąpienia wnioskiem o wypłatę, wydania decyzji administracyjnej w tej sprawie i wypłaty środków. Po trzecie wreszcie, może grupa producentów znaleźć się w sytuacji podmiotu skupującego, który stał się niewypłacalny w rozumieniu przepisów ustawy o f.o.r. Wówczas na obowiązki grupy wynikające z przepisów ustawy, jak i uprawnienia wierzycieli grupy, bez wpływu pozostanie status prawny grupy producentów rolnych.

6. Wsparcie działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych przez grupy producentów na rynku wewnętrznym

Swoją kontynuację w okresie budżetowym na lata 2014–2022 ma także pomoc dla grup producentów (definicja o szerszym zakresie, mieszczącym grupy producentów rolnych) przeznaczona na realizację przez nie działań informacyjnych i promocyjnych na rynku wewnętrznym. Treść Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 podtrzymuje uzasadnienie dla wdrożenia działania, wskazując na potrzebę zwiększenia rozpoznawalności produktów objętych systemami jakości, co wymaga ponoszenia nakładów na promocję i informację o tych produktach⁹⁰⁵.

Katalog produktów wprowadzanych na rynek, na promocję których grupa producentów może uzyskać wsparcie, poszerzony został w rozporządzeniu krajowym o towary wytwarzane zgodnie ze specyfikacją i standardami systemu „Pork Quality System” oraz „Quality Assurance for Food Products” – „Tuszki, elementy i mięso z kurczaka, indyka i młodej polskiej gęsi owsianej”, „Kulinarne mięso wieprzowe” i „Wędliny”. Główny zakres kosztów kwalifikowalnych do refundacji pozostał niezmieniony, uzupełniono go natomiast o wydatki na wytworzenie bezpośrednio przez beneficjenta produktów rolnych lub środków spożywczych będących przedmiotem operacji, wykorzystanych do degustacji w ramach realizowanej operacji, z wyłączeniem kosztu marży oraz na tłumaczenia, których wykonanie jest niezbędne do zrealizowania operacji. Wysokość kosztów kwalifikowalnych została ograniczona do kwoty 2,5 mln zł, natomiast utrzymano poziom ich refundacji – do 70%, poniesionych od dnia, w którym został złożony wniosek o przyznanie pomocy. Dotacja nadal przyznawana jest na wniosek podmiotu, który składa go do Centrali Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, w terminach wyznaczonych przez Dyrektora Generalnego KOWR. W ramach działania objętego PROW 2014–2020 złożono 145 wniosków, z czego zawarto 83 umowy na realizację operacji, w tym zaledwie dwie umowy z grupami producentów rolnych⁹⁰⁶.

Zgodnie z treścią Planu Strategicznego dla WPR na lata 2023–2027 dostarczenie na rynek i sprzedaż większej niż dotychczas ilości żywności, wytwarzanej w systemach jakości, wymaga przełamania szeregu barier⁹⁰⁷. Konieczne jest zdaniem autorów dokumentu wspieranie budowy grup producentów w ramach systemów jakości żywności i relacji horyzontalnych

⁹⁰⁵ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, M.P. z 2017 r., poz. 819, s. 174. Zob. A. Kapała, *Prawne uwarunkowania wsparcia krótkich łańcuchów dostaw żywności w PROW 2014–2020*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. 13, s. 158–159.

⁹⁰⁶ *Ibidem*.

⁹⁰⁷ PS dla WPR 2023–2027, s. 271.

między producentami, grupami i otoczeniem. Jednocześnie na poziomie producenta, w łańcuchu wartości, konieczne jest wsparcie i upowszechnienie systemów jakości, aby zachęcić rolników do metod produkcji prowadzonych w ramach systemów jakości. W związku z tym w ramach Planu zaproponowano kontynuację wsparcia, znanego z programów rozwoju obszarów wiejskich, w postaci interwencji „I.13.3 Promowanie, informowanie i marketing dotyczący żywności wytwarzanej w ramach systemów jakości żywności”. W szeroko zakreślonym gronie beneficjentów wsparcia prawodawca wskazał wprost grupy producentów rolnych pod warunkiem, że co najmniej 60 % ze zrzeszonych w nich producentów posiada ważny dokument potwierdzający wytwarzanie produktu lub produktów w ramach systemu jakości żywności, którym objęty jest produkt lub produkty będące przedmiotem operacji.

Podobnie jak w unormowaniach objętych programami rozwoju obszarów wiejskich, także i w przypadku interwencji I.13.3 pomoc przyznawana jest na podstawie umowy, choć tym razem z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Wsparciem objęte są inicjatywy w ramach enumeratywnie wymienionych unijnych i krajowych systemów jakości, znanych z okresów 2007–2013 i 2014–2020. Podobny jest także zakres kosztów kwalifikowanych oraz poziom pomocy finansowej wynoszący 70% tych wydatków, nie więcej niż 1 750 000 zł.

Utrata statusu uznanej grupy producentów rolnych pozostanie bez wpływu na warunki udzielonej pomocy, o ile zrzeszenie będące grupą producentów nadal będzie spełniać kryteria wsparcia.

7. Pomoc w ramach mechanizmów polityki rynkowej

7.1 Wsparcie rynku produktów pszczelich i interwencje w sektorze pszczelarskim

Grupy producentów rolnych utworzone ze względu na produkt „miód naturalny lub inne produkty pszczele” nabyły uprawnienie do korzystania z pomocy finansowej w ramach mechanizmu „Wsparcie rynku produktów pszczelich” wynikającego z trzyletnich programów krajowych w sektorze pszczelarskim, tworzonych na podstawie art. 55 ust. 1 Rozporządzenia 1308/2013. Programy te obowiązywały w latach 2013–2016, 2016–2019 i 2019–2022⁹⁰⁸. Analizowana pomoc finansowa jest przykładem włączania grup producentów rolnych, które są

⁹⁰⁸ Pkt 5 Warunków udziału w mechanizmie „wsparcie rynku produktów pszczelich” na lata 2020–2022, <https://www.gov.pl/web/arimr/wsparcie-rynku-produktow-pszczelich> (dostęp: 01.01.2026 r.) czy pkt 5 Warunków udziału w mechanizmie „wsparcie rynku produktów pszczelich” na lata 2017/2018 i 2018/2019, <https://www.gov.pl/attachment/75b63007-0a94-4e1a-b2f7-c6eecd6444a2> (dostęp: 01.01.2026 r.).

narzędziem realizacji polityki strukturalnej, do wdrażania mechanizmów polityki rynkowo-cenowej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Wśród beneficjentów prawodawca wymienił⁹⁰⁹ wprost grupy producentów rolnych, które uprawnione były, na równi z innymi podmiotami, do korzystania z pomocy finansowej na przewidziane w programach aktywności. Należały do nich szkolenia, koszty analiz jakości miodu oraz zakup sprzętu pszczelarskiego, leków do zwalczania warrozy, urządzeń do prowadzenia gospodarki wędrowniej i samych pszczoł. Końcowymi odbiorcami wsparcia byli producenci produktów pszczelich posiadający rodziny pszczele. Poziom wsparcia sięgał od 60% wartości kosztów netto, w przypadku zakupu urządzeń, do 100% wydatków na przeprowadzenie szkoleń lub konferencji. W myśl art. 55 ust. 2 Rozporządzenia 1308/2013 unijny wkład finansowy w programy pszczelarskie stanowił równowartość 50% wydatków ponoszonych przez państwa członkowskie na te programy.

Wsparcie służyć miało przede wszystkim poprawie jakości miodu oraz wzmocnieniu poszczególnych etapów związanych z produkcją i zbytem produktów pszczelich, a w dalszej perspektywie wpływać na stopniową i trwałą poprawę warunków w sektorze pszczelarskim. Pomoc finansowa przyznawana była na wniosek złożony w odpowiedzi na zaproszenie do składania projektów, a organem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosków i zawarcie umowy był Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Warunki udziału w mechanizmie „Wsparcie rynku produktów pszczelich”⁹¹⁰ przewidywały krótki okres realizacji projektów, bowiem powinny one zakończyć się nie później niż 31 lipca roku następującego po roku złożenia projektu.

Jak wynika z dokumentów programowych⁹¹¹ o refundację poniesionych kosztów finansowych mogły ubiegać się organizacje pszczelarskie działające jako związki pszczelarskie, stowarzyszenia pszczelarzy, zrzeszenia pszczelarzy, spółdzielnie pszczelarskie i grupy producentów rolnych⁹¹². Przepisy nie dają odpowiedzi na pytanie o skutki prawne ewentualnej utraty statusu grupy producentów przez uznany podmiot. Z gramatycznej wykładni przepisów⁹¹³ wynika, iż status ów powinien być utrzymany przez organizację w momencie występowania z wnioskiem o refundację poniesionych kosztów w ramach realizowanej umowy. Wydaje się, iż w przypadku, gdy podmiot uznany jako grupa producentów rolnych miał formę prawną związku, stowarzyszenia, zrzeszenia branżowego albo spółdzielni, to ewentualna utrata statusu

⁹⁰⁹ *Ibidem*.

⁹¹⁰ *Ibidem*.

⁹¹¹ Pkt 5 Krajowego Programu Wsparcia Pszczelarstwa w Polsce na lata 2020–2022, <https://www.gov.pl/attachment/4f114cfa-1f96-47ef-a6a3-a4d93c013a3e> (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁹¹² Dotychczas uznane zostały w Polsce zaledwie 2 grupy producentów w kategorii: Miód naturalny lub inne produkty pszczele. Obie zostały następnie wykreślone z rejestru grup producentów.

⁹¹³ Zob. także np. pkt 5 Warunków udziału w mechanizmie „Wsparcie rynku produktów pszczelich” <https://www.gov.pl/attachment/78641203-8106-4e72-8a5f-3d7e76dc02b6> (dostęp: 01.01.2026 r.).

pozostałaby bez wpływu na roszczenie o wypłatę pomocy finansowej, gdyż te formy prawne wymienione zostały *expressis verbis* w przepisach wytycznych jako uprawnione do otrzymania refundacji. Natomiast w przypadku spółki z o.o., która nie została wskazana w dokumentacji konkursowej, uznać należy, iż ewentualna utrata statusu uznanej grupy producentów pozbawiłaby ją prawa do ubiegania się o pomoc w ramach mechanizmu „Wsparcie rynku produktów pszczelich”.

W związku z pozytywnymi rezultatami dotychczas realizowanej pomocy w sektorze pszczelarskim⁹¹⁴ zaprojektowano w krajowym Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 interwencje sektorowe dotyczące sektora pszczelarskiego. Postanowiono kontynuować dotychczas realizowane krajowe programy wsparcia pszczelarstwa w Polsce, opracowywane na podstawie art. 55 Rozporządzenia nr 1308/2013, aczkolwiek z innej podstawy prawnej⁹¹⁵ i w ramach innej polityki rolnej – strukturalnej. Interwencja obejmuje siedem już wcześniej realizowanych rodzajów interwencji w sektorze, przewidzianych w art. 55 Rozporządzenia nr 2021/2115: szkolenia i konferencje, modernizację gospodarstw pasiecznych, walkę z warrozą, prowadzenie gospodarki wędrowniej, odbudowę pożywienia pszczoł, wsparcie naukowo-badawcze oraz analizę miodu. W odniesieniu do grup producentów rolnych zakres interwencji został ograniczony do trzech aktywności – inwestycje modernizujące gospodarstwa pasieczne, wspieranie walki z warrozą produktami leczniczymi oraz pomoc na odbudowę i poprawę wartości użytkowej pszczoł.

Zgodnie z treścią Regulaminu naborów wniosków o przyznanie pomocy dla Interwencji w sektorze pszczelarskim (i.6.1–i.6.7) na rok pszczelarski 2024 w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027⁹¹⁶ o pomoc może ubiegać się pszczelarz za pośrednictwem organizacji pszczelarskiej działającej m.in. jako grupa producentów rolnych w zakresie działalności pszczelarskiej. Zatem ujawni się tutaj koncepcja uznanego podmiotu jako „przedłużenia gospodarstwa członków”, przy czym to ów podmiot będzie stroną umowy o przyznanie pomocy i wynikających z niej praw i obowiązków.

Poziom wsparcia sięga od 60% wartości kosztów netto, w przypadku inwestycji modernizujących gospodarstwa pasieczne, do 90% wydatków na zakup środków leczniczych warrozbójczych. Ponadto grupa producentów, jak i pozostałe organizacje pszczelarskie, może ubiegać się o refundację udokumentowanych kosztów bezpośrednio związanych z

⁹¹⁴ PS dla WPR 2023–2027, s. 360.

⁹¹⁵ Art. 54 i nast. Rozporządzenia nr 2021/2115 w sprawie planów strategicznych dla WPR 2023–2027.

⁹¹⁶ <https://www.gov.pl/attachment/b0a85c10-9670-4e45-ace8-3311f6e6158b> (dostęp: 01.01.2026 r.); dalej: Regulamin naboru wniosków.

wykonaniem projektu (np. księgowości, prac biurowych, nabycia materiałów biurowych, korespondencji, telekomunikacji), do 4% kwoty wsparcia udzielonej pszczelarzom za jej pośrednictwem, jednak kwota ta nie może przekraczać – w zależności od działania – od 30 zł do 65 zł w przeliczeniu na tego pszczelarza.

Regulamin naboru wniosków w odniesieniu do trzech spośród siedmiu interwencji wskazuje, iż o pomoc może ubiegać się m.in. grupa producentów rolnych. Także i w tym przypadku przepisy nie dają odpowiedzi na pytanie o skutki prawne ewentualnej utraty statusu grupy producentów przez uznany podmiot. Z gramatycznej wykładni przepisów⁹¹⁷ wynika, iż status ów powinien być utrzymany przez organizację w momencie występowania z wnioskiem o przyznanie pomocy finansowej, a także zawierania umowy w tej sprawie. Treść regulaminu ani wzorca umowy⁹¹⁸ nie przewiduje skutków prawnych ewentualnej utraty uznania przez grupę producentów po zawarciu umowy. Z uwagi na charakter wsparcia, którego bezpośrednimi odbiorcami są zrzeszeni w grupie pszczelarze, należy wnioskować, iż ewentualna utrata statusu pozostanie bez wpływu na wypłatę pomocy finansowej, o ile pozostałe warunki jej przyznania będą spełnione.

7.2 Dopłaty do prywatnego przechowywania i zakup na zapasy interwencyjne

Grupy producentów rolnych uprawnione są, jak każdy przedsiębiorca spełniający określone przepisami warunki, do korzystania także z innych mechanizmów rynkowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej regulowanych przepisami Rozporządzenia nr 1308/2013 oraz właściwymi aktami prawa krajowego. Wśród tych mechanizmów znajduje się zakup pszenicy na zapasy interwencyjne oraz świadczenie usług przechowalniczych w ramach „Interwencyjnego zakupu i sprzedaży zbóż”⁹¹⁹, a także dopłaty do prywatnego przechowywania wieprzowiny⁹²⁰.

Interwencyjny zakup zbóż prowadzony jest w okresie od 1 października do 31 maja następnego roku kalendarzowego. Obecnie zakupem objęta jest pszenica zwyczajna zebrana na terenie Unii Europejskiej, która spełnia minimalne wymogi ilościowe i jakościowe,

⁹¹⁷ Zob. także np. pkt 5 Warunków udziału w mechanizmie „Wsparcie rynku produktów pszczelich” <https://www.gov.pl/attachment/78641203-8106-4e72-8a5f-3d7e76dc02b6> (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁹¹⁸ Wzór umowy dla interwencji I.6.2: <https://www.gov.pl/attachment/d5ddec34-eb24-45a9-a46e-3e527b20df90> (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁹¹⁹ <https://www.gov.pl/web/arimr/zakup-zboz-na-zapasy-interwencyjne>, (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁹²⁰ <https://www.gov.pl/web/arimr/doplaty-do-prywatnego-przechowywania4>, (dostęp: 01.01.2026 r.). O tym instrumencie zob. A. Suchoń, *Wspólna organizacja rynku wewnętrznego produktów rolnych*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz, *op. cit.*, s. 154-156.

określone w przepisach prawnych UE⁹²¹. Zakup pszenicy, dokonywany po cenie interwencyjnej wynoszącej 101,31 euro/t i objęty jest wspólnym dla całej Unii Europejskiej limitem wynoszącym 3 mln ton. W ramach interwencyjnego zakupu pszenica może być także nabywana przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w drodze procedury przetargowej. Cena określona jest wówczas w ofertach przetargowych zaakceptowanych przez Komisję Europejską po każdym przetargu, nie może być przy tym wyższa od ceny interwencyjnej. Na jej wysokość bezpośredni wpływ ma faktyczna jakość zboża dostarczonego do magazynu interwencyjnego. Natomiast ilość zaoferowanego zboża nie może być mniejsza niż 160 ton w przypadku zakupu zbóż na zapasy interwencyjne z dostawą do magazynu interwencyjnego i 500 ton, gdy zboże przejmowane jest na zapasy interwencyjne w miejscu przechowywania.

Uczestnikiem mechanizmu może być każdy podmiot, który ma siedzibę i jest zarejestrowany dla celów podatku VAT w Unii Europejskiej, złoży stosowną ofertę i posiada wpis do ewidencji producentów w myśl przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Oznacza to, że także grupa producentów rolnych może wziąć udział w skupie zbóż na zapasy interwencyjne, może wówczas zaoferować pszenicę w posiadanym magazynie (umowa na przejęcie pszenicy w magazynie interwencyjnym), o ile taki posiada, lub z dostawą do magazynu interwencyjnego wskazanego przez KOWR. Utrata statusu uznanej grupy producentów przez podmiot, który złożył ofertę w ramach mechanizmu zakupu pszenicy na zapasy interwencyjne lub zawarł umowę z KOWR pozostanie bez wpływu na jego uprawnienia w zakresie interwencji.

Ponadto mechanizm „Interwencyjnego zakupu i sprzedaży zbóż” obejmuje także świadczenie usług przechowalniczych dla zbóż objętych interwencyjnym zakupem w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. W tym przypadku uczestnikiem interwencji może być również grupa producentów rolnych, przy czym oferowana powierzchnia magazynowa nie może być mniejsza niż 15 000 ton, co znacząco przekracza aktualne możliwości uznanych grup w Polsce. Warunkiem zawarcia umowy na świadczenie usług przechowalniczych jest uzyskanie świadectwa autoryzacji magazynu przez KOWR. W myśl warunków udziału w mechanizmie z roku 2023⁹²² preferowane są oferty tych przedsiębiorstw przechowalniczych, które zaoferują stawki za świadczenie usług, nie wyższe niż 1,64 euro/t netto za przyjęcie zbóż do magazynu, 0,05 za euro/t/doba netto za przechowywanie i 1,64 euro/t netto za wydanie zbóż z magazynu. W

⁹²¹ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/1238 z 18 maja 2016 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do interwencji publicznej i dopłat do prywatnego przechowywania (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 206 z 30 lipca 2016 r., s. 15–43.

⁹²² <https://www.gov.pl/web/arimr/przechowywanie-zboz-stanowiacych-zapasy-interwencyjne>.

przypadku pozbawienia podmiotu statusu uznanej grupy producentów sytuacja ta pozostanie bez wpływu na pozycję takiego zrzeszenia jako oferenta lub strony umowy na świadczenie usług przechowalniczych.

Grupa producentów rolnych uznana w kategorii świnie żywe, prosięta, warchlaki, mięso wieprzowe: świeże, chłodzone, mrożone może ubiegać się o dopłaty do prywatnego przechowywania wieprzowiny. Mechanizm interwencyjny, o którym mowa w art. 17 lit. h Rozporządzenia nr 1308/2013, regulują przepisy Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2022/470 z 23 marca 2022 r. przyznającego dopłaty do prywatnego przechowywania wieprzowiny oraz ustalającego z góry kwotę tych dopłat⁹²³ a także opublikowane na stronie internetowej ARiMR warunki udziału w mechanizmie „Dopłaty do prywatnego przechowywania wieprzowiny”⁹²⁴. W ramach mechanizmu przechowywane mogą być tusze i półtusze wieprzowe lub elementy powstałe z rozbioru półtusze wieprzowych, określone w załączniku do rozporządzenia, przez okres 60, 90, 120 lub 150 dni. Minimalna ilość wieprzowiny, jaka może zostać objęta wnioskiem o zawarcie umowy na dopłaty do prywatnego przechowywania, wynosi 10 ton dla produktów bez kości i 15 ton dla pozostałych produktów. Wartość pomocy uzależniona jest od rodzaju przechowywanego produktu i okresu jego magazynowania, waha się od 157 euro za tonę tłuszczu podskórnego ze świń składowanego 60 dni do 423 euro za tonę produktów w kategorii: szynki, łopatki, przodki, schaby z karkówką i biodrówką lub bez, bądź karkówka oddzielnie, przechowywanych 150 dni⁹²⁵.

Uczestnikiem mechanizmu może być przedsiębiorca mający siedzibę na terenie Unii Europejskiej, który uzyskał wpis do ewidencji producentów w myśl przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności oraz został zarejestrowany dla celów podatku VAT. Oznacza to, że do kręgu beneficjentów pomocy można także zaliczyć uznaną grupę producentów rolnych. Jednak poziom minimalnej ilości wieprzowiny, jaka może zostać objęta wnioskiem o zawarcie umowy na dopłaty do prywatnego przechowywania, w praktyce znacząco utrudnia polskim podmiotom udział w mechanizmie. Podobnie jak w przypadku pozostałych interwencji rynkowych ewentualna utrata statusu uznanej grupy producentów przez podmiot, który złożył ofertę w ramach mechanizmu lub zawarł umowę z KOWR, pozostanie bez wpływu na jego uprawnienia w zakresie interwencji.

⁹²³ Dz.Urz. UE L 96 z 24 marca 2022 r., s. 39–42.

⁹²⁴ <https://www.gov.pl/attachment/a4ed73dd-f1c9-409b-934b-91c41b9514f8> (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁹²⁵ Załącznik nr 1 do Warunków udziału w mechanizmie „Dopłaty do prywatnego przechowywania wieprzowiny”. <https://www.gov.pl/attachment/d9db81e0-dc0d-4b63-9984-1eebd59a45e2> (dostęp: 01.01.2026 r.).

8. Pomoc publiczna dostępna dla grup producentów rolnych

Grupy producentów rolnych uprawnione są do korzystania z pomocy publicznej. Pojęcie pomocy publicznej nie posiada definicji legalnej w polskich przepisach. Nie zawierają go także unijne akty prawne⁹²⁶. W literaturze przyjmuje się⁹²⁷, iż pomoc publiczna (inaczej: pomoc państwa⁹²⁸) obejmuje wszystkie środki publiczne przekazywane z zasobów państwowych przez władze krajowe, regionalne lub lokalne, a także banki, fundacje dysponujące funduszami publicznymi itp. W tym gronie znajdują się przede wszystkim środki publiczne określone w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹²⁹, np. dochody publiczne, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych.

Pomoc publiczna przyznawana przez państwo członkowskie Unii Europejskiej lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie jest, na podstawie art. 107 ust. 1 Traktatu, uznawana za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, jeśli zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji⁹³⁰. Pomoc ta podlega szczególnemu nadzorowi ze strony Komisji Europejskiej, która zobowiązana jest przede wszystkim badać, czy pomoc państwa członkowskiego lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie spełnia przesłanki zawarte w art. 107 Traktatu, co czyniłoby ją niedozwoloną⁹³¹. Zadaniem norm prawnych wynikających z tych przepisów jest przeciwdziałanie zakłócaniu konkurencji jako następstwom podejmowanych

⁹²⁶ Zob. np. K. Pamuła-Wróbel, B. Grzegorzewska, *Podstawowe pojęcia i system źródeł prawa pomocy publicznej*, w: A. A. Ambroziak, K. Pamuła-Wróbel, R. Zenc (red.), *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Wybrane zagadnienia*, SIP Lex, Warszawa 2020;

⁹²⁷ Zob. np. A. Suchoń, *Pomoc publiczna w prawie unijnym i krajowym a podatek rolny - wybrane zagadnienia*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej - Aspekty prawne*, Warszawa 2017, s. 150-151; A. Cieśliński, T. Korbutowicz, *Pomoc publiczna*, w: A. Cieśliński (red.), *Wspólnotowe prawo gospodarcze. Tom II*, Warszawa 2007.

⁹²⁸ Zob. np. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 482-483; Ł. Grzejdziak, *Regulacja finansowania usług publicznych w Europie*, SIP Lex, Warszawa 2015; B. Kurcz, *Art. 107*, w: K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222)*, SIP Lex, Warszawa 2012; Zdaniem TS pojęcie „pomocy państwa” określone w traktacie ma charakter prawny i powinno być interpretowane w oparciu o elementy obiektywne zawarte w art. 107 Traktatu (wcześniej art. 87) – wyrok TS z dnia 22 grudnia 2008 r., Komisja p. British Aggregates, C-487/06 P.

⁹²⁹ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1483, ze zm.

⁹³⁰ Zob. E. Kosiński, *Usługi w ogólnym interesie gospodarczym a reguły ochrony konkurencji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 4, s. 136.

⁹³¹ W uzasadnieniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 10 grudnia 1969 r., Komisja p. Francji, 6/69 taka pomoc uznana została za „zakazaną”.

przez państwa członkowskie działań wspierających przedsiębiorstwa, skutkujących naruszeniem zasady równości uczestników handlu unijnego i rynku wewnętrznego⁹³².

Traktat przewiduje wyraźnie, że reguły konkurencji w stosunku do produkcji i handlu produktami rolnymi powinny obowiązywać wyłącznie w zakresie ustalonym przez Parlament Europejski i Radę z uwzględnieniem celów Wspólnej Polityki Rolnej (art. 42 Traktatu). Dodatkowo art. 109 Traktatu pozwala Radzie, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, na określenie kategorii pomocy, które są zwolnione z obowiązku notyfikacji przewidzianej treścią art. 108 ust. 3 Traktatu.

Do wsparcia udzielanego przez państwa członkowskie na podstawie Rozporządzenia nr 2021/2115 w sprawie planów strategicznych dla WPR nie mają zastosowania, w myśl przepisu art. 145 ust. 2 tego aktu, reguły dotyczące pomocy państwa przewidziane w art. 107, 108 i 109 Traktatu. Nie jest zatem objęta tymi unormowaniami pomoc na rozpoczęcie działalności ani na inwestycje realizowane przez grupy producentów w ramach Planu Strategicznego dla WPR na lata 2023–2027.

8.1 Pomoc na rozpoczęcie działalności grup producentów w sektorze rolnym

Komisja może przyjąć rozporządzenia dotyczące zwolnienia wybranych kategorii pomocy państwa z procedury przewidzianej w art. 108 ust. 3. Przykładem takiego aktu jest Rozporządzenie Komisji (UE) 2022/2472 z dnia 14 grudnia 2022 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁹³³. Wymienia ono rodzaje pomocy publicznej, która może zostać udzielona w sektorze rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich, w tym na rozpoczęcie działalności grup i organizacji producentów w sektorze rolnym (art. 19).

Wsparciem ze środków publicznych na warunkach wyznaczonych rozporządzeniem może zostać objęte zrzeszenie utworzone w jednym z następujących celów: dostosowania do wymogów rynkowych procesu produkcyjnego i produkcji członków takiej grupy bądź organizacji, wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostaw do odbiorców hurtowych, ponadto ustanowienia wspólnych zasad

⁹³² K. Strzyżkowski, *op.cit.*, s. 475.

⁹³³ Dz.Urz L 327 z 21 grudnia 2022, s. 1–81; Jest ono kontynuacją wcześniejszych regulacji zawartych w „Informacji Komisji – Wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym” z 1 lutego 2000 r., następnie w Rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1857/2006 i potem w Rozporządzeniu Komisji (UE) nr 702/2014.

dotyczących informacji o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności, innych działań, które mogą być przeprowadzane przez grupy lub organizacje producentów, takich jak: rozwijanie umiejętności biznesowych i marketingowych, organizowanie i ułatwianie procesów wprowadzania innowacji, wspólne zarządzanie ziemią należącą do członków grupy lub organizacji producentów, stosowanie przyjaznych dla środowiska metod uprawy i technik produkcji oraz odpowiedzialnych praktyk i technik w odniesieniu do dobrostanu zwierząt (art. 2 pkt 46). Pomocy na rozpoczęcie działalności przez grupy i organizacje producentów w sektorze rolnym, przewidzianej w tej regulacji, nie można, jak wynika z art. 8 aktu, kumulować z pomocą na tworzenie grup producentów i organizacji w sektorze rolnym, o której mowa w art. 77 rozporządzenia 2021/2115 w sprawie planów strategicznych dla WPR 2023–2027.

Warunki na jakich kraje członkowskie mogą udzielać pomocy na rozpoczynanie działalności (ang. „start-up aid”⁹³⁴) przez grupy i organizacje producentów w sektorze rolnym zawarte zostały w art. 19 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 2022/2472. Jak wynika z ust. 1 tego przepisu przedmiotowa pomoc 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 rozporządzeniu. Do objęcia pomocą zakwalifikowane mogą zostać, w myśl ust. 2 tego aktu prawnego, jedynie te grupy, które zostały oficjalnie uznane przez właściwy organ państwa członkowskiego. Z regulacji prawodawca usunął zawarte w 19 ust. 2 i 3 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 702/2014 zobowiązanie państwa członkowskiego do uznawania grup producentów na podstawie biznesplanu oraz sprawdzenia, czy w ciągu pięciu lat od oficjalnego uznania grupy producentów zrealizowano cele określone w tym biznesplanie.

Wyłączona została możliwość przyznania pomocy grupom, które m.in. zarządzają jednym lub większą liczbą gospodarstw rolnych, a które z tego względu w praktyce są indywidualnymi producentami, czy podejmują w gospodarstwach swoich członków działania takie jak: wzajemne wsparcie, usługi zastępstw w gospodarstwach i zarządzania gospodarstwem, bez angażowania się we wspólne dostosowywanie podaży do rynku.

Prawodawca unijny ustanowił ponadto w ust. 5 Rozporządzenia nr 2022/2472 zamknięty katalog kosztów, na które pomoc publiczna może zostać udzielona. Należą do nich: koszty najmu odpowiednich pomieszczeń, zakupu sprzętu biurowego, w tym sprzętu komputerowego oraz oprogramowania, chmur i podobnych rozwiązań lub opłaty za korzystanie z

⁹³⁴ Zob. wersję aktu w j. angielskim.

nich, koszty personelu administracyjnego, koszty pośrednie oraz opłaty prawne i administracyjne. W przypadku zakupu pomieszczeń, koszty kwalifikowane ograniczone są do wartości kosztów najmu według stawek rynkowych. Jest to zatem uregulowanie odmienne od zaproponowanego w Rozporządzeniu nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich i utrzymanego w Rozporządzeniu nr 2021/2115 w sprawie planów strategicznych dla WPR 2023–2027, w którym zrezygnowano z katalogu kosztów kwalifikowalnych. Rozporządzenie nr Komisji (UE) 2022/2472, podobnie jak wcześniejsze Rozporządzenie nr Komisji (UE) 702/2014, nie przewiduje wsparcia dla związków grup producentów.

Pomoc, zgodnie z art. 19 ust. 6 Rozporządzenia nr Komisji (UE) 2022/2472, wypłacana może być w postaci zryczałtowanej, w formie rocznych rat przez okres pierwszych pięciu lat od daty oficjalnego uznania grupy producentów przez właściwy organ. Kraje członkowskie obowiązane są stosować pomoc o charakterze degresywnym. Pomoc ograniczona jest do 10% rocznej produkcji sprzedanej przez daną grupę producentów i nie więcej niż równowartość 100 000 euro rocznie. Polska do tej pory nie skorzystała z możliwości udzielania analizowanej pomocy na rozpoczęcie działalności przez grupę producentów rolnych, co wynika zapewne z dostępu do środków finansowych na ten sam cel pochodzących z budżetu Unii Europejskiej uregulowanych w Rozporządzeniu nr 2021/2115.

8.2 Pomoc *de minimis*

Szczególnym rodzajem pomocy w Unii Europejskiej jest pomoc *de minimis*. W doktrynie występują różne poglądy na temat charakteru prawnego tej pomocy⁹³⁵. Uznaje się ją bowiem za np. osobną kategorię pomocy niespełniającą kryteriów określonych w art. 107 ust. 1 Traktatu, innym razem jako część pomocy publicznej horyzontalnej w ramach wyłączeń grupowych, czy wreszcie jako niewchodzącą w ramy wyłączeń grupowych część pomocy horyzontalnej⁹³⁶. W ocenie autora należy podzielić stanowisko⁹³⁷ zaliczające pomoc *de minimis* do pomocy publicznej *sensu largo*, która z uwagi na stosunkowo niskie kwoty pomocy nie zakłóca konkurencji, ani nie powoduje takiego zagrożenia, i dlatego jest w świetle regulacji traktatowych dozwolona⁹³⁸. Takie przyporządkowanie wydaje się potwierdzać zawarcie procedury

⁹³⁵ A. Suchoń, *Nowe zasady pomocy de minimis w rolnictwie – aspekty prawne i ekonomiczne*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2014, nr 107, s. 20.

⁹³⁶ P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, Warszawa 2007, s. 112–130.

⁹³⁷ A. Suchoń, *Ibidem*; A. Wójtowicz-Dawid, *Pomoc publiczna udzielana przez gminy*, SIP Lex, Warszawa 2020.

⁹³⁸ A. Jankowska, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w świetle uregulowań wspólnotowych. Zasady i ograniczenia udzielania*, PARP, Warszawa 2005, s. 6–20.

udzielania pomocy publicznej *de minimis* w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁹³⁹.

Nie wymaga ona wcześniejszego powiadomienia Komisji Europejskiej w trybie przewidzianym w art. 108 ust. 3 Traktatu. Jej dopuszczalność motywowana jest zasadą, że takie wsparcie państwa ma jedynie nieznaczny wpływ na konkurencję i handel pomiędzy krajami członkowskimi⁹⁴⁰. Ogólne zasady udzielania tej pomocy w rolnictwie reguluje Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym⁹⁴¹. Dla wielu producentów rolnych pomoc *de minimis* stanowi istotny instrument dotowania ich działalności rolniczej, zapewniając niezbędne wsparcie finansowe w ramach dopuszczalnego progu⁹⁴², który aktualnie wynosi dla jednego przedsiębiorcy rolnego 50 000 euro w okresie trzech lat.

Grupy producentów rolnych, jako podmioty prowadzące działalność gospodarczą (inną niż produkcja rolna), obowiązują w tym zakresie przepisy Rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 z 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*⁹⁴³. Jego przepisy mają zastosowanie także, pod pewnymi warunkami, do przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych (motyw 7 preambuły Rozporządzenia nr 2023/2831). Przy czym za przetwarzanie lub wprowadzanie do obrotu nie można w tym względzie uznać czynności wykonywanych w gospodarstwach jako niezbędny element przygotowania produktu do pierwszej sprzedaży (np. zbiór, koszenie czy młócka zbóż, lub pakowanie jaj). Całkowita kwota pomocy *de minimis* przyznanej na podstawie rozporządzenia przez jedno państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 300 000 euro w okresie trzech lat⁹⁴⁴. Przykładem wykorzystania takiej pomocy, dostępnej dla grup producentów rolnych, była dotacja na operacje typu „Rozwój przedsiębiorczości – rozwój usług związanych z rolnictwem i leśnictwem” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w tworzenie i rozwój działalności pozarolniczej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁹⁴⁵. W ramach wsparcia przedsiębiorcy mogli uzyskać

⁹³⁹ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 468, ze zm. Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2013 r., sygn. akt II GSK 1146/11.

⁹⁴⁰ A. Suchoń, *The Impact of the EU Common Agricultural Policy on the Legal Framework for Financing Agricultural Activities in Poland and Operation of the Agency for the Restructuring and Modernisation of Agriculture*, „EU Agrarian Law” 2024, nr 2, s. 38.

⁹⁴¹ Dz.U. L 352 z 24.12.2013 r., s. 9–17.

⁹⁴² A. Suchoń, *The impact ...*, s. 38.

⁹⁴³ Dz.U. L 2023/2831, z 15.12.2023 r., s. 1–12.

⁹⁴⁴ Przed wejściem w życie rozporządzenia limit wynosił równowartość 200 000 euro.

⁹⁴⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 1843 ze zm.

bezzwrotną pomoc w wysokości do 500 000 zł na (nie więcej niż 50% wartości inwestycji netto) na zakup maszyn w celu świadczenia usług na rzecz gospodarstw rolnych.

Limitem pomocy *de minimis* objęte są także wymienione wcześniej formy pomocy, z których korzystać mogą grupy producentów – dopłaty do oprocentowania kredytów na zakup akcji i udziałów przez grupy producentów rolnych oraz gwarancje i poręczenia spłaty kredytów zaciągniętych przez grupy producentów, a także udzielana w latach 2018 i 2019 pomoc finansowa grupom producentów suszu tytoniowego, które w latach 2014–2017 co najmniej raz nie otrzymały zapłaty za sprzedany tytoń.

Wyjątkiem w odniesieniu do podstawy prawnej i limitu udzielanej pomocy *de minimis* dla grup jest rekompensata wypłacana grupie producentów rolnych, która nie otrzymała zapłaty za produkty rolne zbyte podmiotowi skupującemu, który stał się niewypłacalny, przewidziana w ustawie o Funduszu Ochrony Rolnictwa. W myśl art. 12 ust. 1a tego aktu rekompensata stanowi pomoc *de minimis* w rolnictwie i jest przyznawana zgodnie z przepisami rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013.

ROZDZIAŁ VI

Pozostałe uprawnienia i przywileje grup producentów rolnych

1. Uwagi wprowadzające

Poza uprawnieniami finansowymi związanymi ze statusem grupy producentów rolnych, omówionymi w poprzednim rozdziale, prawodawca krajowy wprowadził dodatkowe uprawnienia i przywileje dostępne uznanym podmiotom. Ich ogólnym celem jest, poprzez uwzględnienie tych zrzeszeń w obrocie gospodarczym, ułatwianie rozwijania ich działalności oraz usuwanie prawnych przeszkód lub nadmiernych obciążeń formalnych dla uznanych podmiotów. Unormowania dotyczące tworzenia izby gospodarczej oraz członkostwa w giełdzie towarowej reprezentują próbę systemowego zachęcania grup producentów do podejmowania aktywności poprzez uczestnictwo w działaniach rynkowych i, pomimo ich praktycznego niepowodzenia, należy tę inicjatywę ustawodawcy ocenić pozytywnie.

Natomiast pozostałe regulacje omówione w rozdziale mają charakter jedynie doraźny i wybiórczy, wskazujący na brak spójnej koncepcji prawnej grup producentów rolnych w Polsce. Na tym tle zwraca uwagę brak uwzględnienia grup m.in. w przepisach dotyczących pomocy producentom rolnym, którzy w 2023 r. i 2024 r. sprzedali zboża w okresach określonych w przepisach szczegółowych⁹⁴⁶, czy zakupili nawozy mineralne, w których to regulacjach przewidziano natomiast spółdzielnie rolników.

2. Ułatwienia w tworzeniu izby gospodarczej

Istotą przywileju w tworzeniu izb gospodarczych przez grupy producentów, zawartego w art. 7 ust. 1b ustawy o izbach, jest znaczące zmniejszenie ustawowej liczby przedsiębiorców, którzy mogą utworzyć taką izbę – z 50 do 10 w przypadku organizacji obejmujących obszar województwa i ze 100 do 20 dla zrzeszeń o zasięgu krajowym. Zastosowanie przez ustawodawcę w treści art. 5 ust. 2a ustawy o izbach spółników koniunkcyjnych wskazuje, iż warunkiem skorzystania przez izbę gospodarczą z uprawnienia jest utworzenie izby przez wszystkie podmioty wymienione w przepisie. Zatem członkiem takiej izby powinny być nie tylko grupy producentów rolnych, ale też ich związki – co najmniej jeden – oraz przedsiębiorcy prowadzący działalność przetwórczą lub handlową w zakresie produktów lub grupy produktów w

⁹⁴⁶ § 13zt, § 13zw, § 13zx, § 13zzo rozporządzenie w sprawie zadań ARiMR 2015.

rozumieniu przepisów o grupach producentów rolnych i ich związkach. Choć przepis tego nie wyraża, to mając na uwadze cel, który izba ma osiągać, należy przyjąć, iż wskazani w art. 5 ust. 2a ustawy o izbach przedsiębiorcy powinni prowadzić swoją działalność w zakresie tych produktów rolnych lub grup produktów, ze względu na które powstała przynajmniej część członków izby gospodarczej, do której należą. Regulacja jest niewątpliwie korzystna dla grupy producentów, ale uprawnienie ma znaczenie marginalne, bowiem od 2000 r. powstały zaledwie dwie izby gospodarcze⁹⁴⁷, które aktualnie nie prowadzą już aktywnej działalności.

Zastosowanie w przepisie art. 5 ust. 2a ustawy o izbach pojęcia „grupa producentów rolnych i ich związek” wskazuje bez wątpienia, iż regulacja dotyczy grup producentów oraz ich związków, o których mowa w ustawie g.p.r. Brak tym samym podstaw, by uprawnienie stosować rozszerzająco, do innych grup producentów, np. owoców i warzyw, czy też organizacji producentów. Ustawodawca nie wymaga przy tym, jak czyni to np. w art. 17 ust. 1 pkt 49 ustawy u.p.d.o.p., czy art. 7. ust. 1 pkt 13 u.p.o.l., by grupom i związkom tworzącym izbę gospodarczą kompetentny organ administracji publicznej wydał decyzję o ich uznaniu na podstawie art. 7 ust. 1 pkt lub art. 16 ust. 1 ustawy o grupach oraz wpisał je do rejestru grup producentów lub rejestru ich związków. Wydaje się zatem właściwym postulowanie *de lege ferenda* zmiany przepisu poprzez jego doprecyzowanie.

Utrata statusu uznanej grupy producentów, mając na uwadze rozważania w poprzednim akapicie, nie wywoła *ex lege*, jak się wydaje, skutku prawnego dla izby gospodarczej, o ile takie zrzeszenie rolników nadal będzie prowadzić działalność gospodarczą, a łączna liczba członków izby nie spadnie poniżej liczby przepisanej w art. 7 ust. 1b ustawy o izbach. W przeciwnym przypadku minister właściwy ze względu na przedmiot działania izby, wykonując w myśl art. 13 ust. 1 ustawy o izbach nadzór nad organizacją samorządu gospodarczego, może wystąpić do właściwych organów izby o usunięcie nieprawidłowości w określonym terminie. Może również wystąpić do sądu o zastosowanie środków przewidzianych w art. 13 ust. 2 aktu, czyli udzielenie upomnienia właściwym organom izby, a w skrajnej sytuacji rozwiązać izbę, jeżeli jej działanie zostanie uznane za rażąco naruszające prawo lub postanowienia statutu.

⁹⁴⁷ Podkarpacka Izba Gospodarcza – Związek Grup Producentów Rolnych i Krajowy Związek Grup Producentów Rolnych – Izba Gospodarcza.

3. Grupa producentów jako członek giełdy towarowej

Drugim przywilejem o charakterze organizacyjnym związanym ze statusem grupy producentów jest prawo do bezpośredniego uczestnictwa podmiotu w giełdzie towarowej jako jej członek. Podmioty te zostały wprowadzone w 2004 r.⁹⁴⁸, nowelizacją ustawy z 26 października 2000 r. o giełdach towarowych⁹⁴⁹, do zamkniętego katalogu członków giełdy. Z art. 9 ust. 6 u.g.t. wynika natomiast, iż grupy mogą być wyłącznie stronami transakcji giełdowych zawieranych na rachunek własny i których przedmiotem są towary giełdowe w rozumieniu art. 2 pkt 2 lit. a u.g.t., czyli rzeczy oznaczone co do gatunku. Z kolei przez członka giełdy należy rozumieć, na podstawie art. 2 pkt 5 u.g.t., podmiot, który zawarł ze spółką prowadzącą giełdę umowę o członkostwo i na podstawie regulaminu giełdy jest dopuszczony do zawierania transakcji giełdowych. Członkiem giełdy towarowej nie może być, jak wynika z przepisów ustawy, związek grup producentów rolnych, spółdzielnia rolników, ani także grupa producentów owoców i warzyw, czy organizacja producentów.

Sformułowanie „grupy producentów rolnych, o których mowa w ustawie z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw” zawarte w art. 9. ust. 3 pkt 5 u.g.t. jest nieprecyzyjne. Należy jednak przyjąć interpretację, w myśl której jedynie urzędowo uznana grupa producentów nabędzie uprawnienie, którego treścią jest możliwość uzyskania członkostwa w giełdzie. Utrata statusu uznanej grupy producentów wywrze skutek *ex nunc* polegający na tym, że spółka akcyjna prowadząca giełdę winna na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 5 i 14 u.g.t. nie dopuścić, w trybie przewidzianym w regulaminie giełdy, do zawierania transakcji na giełdzie przez taką grupę.

Korzystne poszerzenie zakresu statusu prawnego grupy producentów o ten przywilej jest przykładem włączania przez prawodawcę uznanych zrzeszeń do aktywniejszych działań na rynkach rolnych. Nie są jednak znane przykłady skorzystania przez grupy producentów z analizowanego uprawnienia, ponadto znaczenie giełd towarowych dla obrotu produktami rolnymi w Polsce jest aktualnie niewielkie⁹⁵⁰.

⁹⁴⁸ Dz.U. z 2003 r. Nr 223, poz. 2216.

⁹⁴⁹ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 170, ze zm., dalej: u.g.t.

⁹⁵⁰ J. Król, *Giełdy towarowe – historia, zasady działania i rola we współczesnej gospodarce*, „Studia i prace wydziału nauk ekonomicznych i zarządzania” 2014, nr 37, s. 18–19.

4. Zwolnienie z obowiązku sporządzenia lokalnej dokumentacji cen transferowych na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych

Innym przywilejem, o charakterze administracyjnym, jest zwolnienie grupy producentów z obowiązku sporządzenia lokalnej dokumentacji cen transferowych, o którym mowa w art. 11k ust. 1 u.p.d.o.p. Transakcje dokonywane pomiędzy członkami i grupą spełniają definicję ustawową „transakcji kontrolowanej”, ustanowioną w art. 11a ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.p., czyli działania o charakterze gospodarczym, którego warunki zostały ustalone lub narzucone w wyniku powiązań. Na podstawie art. 11n pkt 7 tego aktu prawnego przywilejem objęte są transakcje grupy ze swoimi członkami dotyczące odpłatnego zbycia do uznanego zrzeszenia produktów wyprodukowanych w gospodarstwach członków lub zbycia do członków towarów wykorzystywanych przez członka do produkcji rolnej oraz świadczenia usług związanych z tą produkcją. Analizowane przepisy zawierają istotne ograniczenie przedmiotowe, mianowicie przywilej nie uwzględnia towarów nabywanych przez uznany podmiot spoza grona jego członków. Wartości transakcji kontrolowanych, po których przekroczeniu w roku podatkowym należy sporządzać lokalną dokumentację cen transferowych, wynoszą odpowiednio 10 mln zł w przypadku transakcji towarowej i 2 mln zł w przypadku transakcji usługowej. Oznacza to, że dla znaczącej większości grup producentów omawiana regulacja nie będzie miała praktycznego znaczenia.

Wątpliwości wzbudza treść normy prawnej wynikającej z przepisu z uwagi na zastosowanie w sformułowania „towary wykorzystywane przez członka do produkcji”, nie jest bowiem jasne, czy jego treść obejmie także środki trwałe np. w postaci maszyn i urządzeń rolniczych. W związku z tym należy postulować *de lege ferenda* doprecyzowanie regulacji przez ustawodawcę.

Jak wynika z uzasadnienia projektu zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych⁹⁵¹ zwolnienie z obowiązku dokumentacyjnego miało na celu ograniczenie obowiązków nałożonych na tych podatników. Znajduje to uzasadnienie w specyficznym charakterze działalności grup oraz ich członków, w szczególności pod kątem celów, dla których są tworzone grupy, określonych w ustawie g.p.r. Ponadto, jak wskazał projektodawca, nawet przy osiągnięciu przez grupy producentów rolnych wyższych marż na sprzedaży produktów podmioty

⁹⁵¹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw z 25 września 2018 r., Druk sejmowy nr 2860, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/9060A2C883ED1DE4C12583130069CECC/%24File/2860.%20cz%20I.pdf> (dostęp: 01.01.2026 r.), s. 206.

te będą zwolnione, przy zachowaniu warunków wynikających z art. 17 ust. 1 pkt 49 u.p.d.o.p., z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych. Zauważyć trzeba, że zwolnienie z obowiązku sporządzenia lokalnej dokumentacji cen transferowych nie obejmuje związków grup producentów, uwzględnia natomiast w art. 11n pkt 8 u.p.d.o.p. wstępnie uznane i uznane grupy producentów owoców i warzyw, pomija natomiast pozostałe organizacje producentów oraz spółdzielnie rolników.

Uprawnienie podmiotu do skorzystania z omawianego przywileju powstanie z chwilą urzędowego uznania grupy producentów rolnych. Pomimo iż treść przepisu u.p.d.o.p. odnosi się do czynności wpisania zrzeszenia do rejestru grup, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy g.p.r., to owa czynność jest sprzężona z decyzją o uznaniu i od niej uzależniona. Z chwilą utraty statusu uznanej grupy producentów wygaśnie także przywilej ustanowiony w art. 11n pkt 7 u.p.d.o.p., a skutek ten będzie obowiązywał *ex nunc*.

5. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych

13 lipca 2023 r. sejm uchwalił ustawę o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu⁹⁵². Ustawa ma, zdaniem autorów uzasadnienia do projektu aktu⁹⁵³, odpowiadać na pilną potrzebę zwiększenia liczby stabilnych, sterowalnych i odpornych na zmienne uwarunkowania meteorologiczne i czynniki zewnętrzne instalacji odnawialnych źródeł energii w polskim miksie energetycznym. Przy tym rozwój biogazowni rolniczych stanowić ma narzędzie do efektywnego wykorzystania dostępnych w gospodarstwie rolnym zasobów energetycznych. Sytuacja, w której surowce do tego rodzaju instalacji są produkowane i zużywane na miejscu, a następnie wykorzystywane lokalnie jako poferment na potrzeby nawożenia gleb uprawnych, stanowi okoliczność tak dalece pożądaną, że zasługuje na szczególne rozwiązania prawne, które pozwolą upowszechnić ten model w całej Polsce⁹⁵⁴.

Dalej autorzy projektu wskazują na planowany pozytywny skutek rozwoju sektora biogazowni rolniczych w postaci obniżenia kosztów działalności rolniczej, co związane ma być z obniżeniem kosztów energii w wyniku korzystania ze stabilnej instalacji odnawialnego źródła energii w oparciu o lokalnie dostępny substrat, a także wprowadzonym ułatwieniom w zakresie wykorzystania produktu pofermentacyjnego jako nawozu. To wszystko doprowadzić może do

⁹⁵² Dz.U. z 2023 r., poz. 1597, dalej: ustawa o ułatwieniach w zakresie biogazowni rolniczych.

⁹⁵³ <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3196> (dostęp: 01.01.2026 r.).

⁹⁵⁴ *Ibidem*.

aktywizacji lokalnej społeczności, przede wszystkim w obszarze przedsiębiorczości wykorzystującej energię elektryczną, ciepłą lub biogaz z biogazowni rolniczej.

Przedmiotem ustawowego unormowania, w myśl art. 1 ustawy o ułatwieniach w zakresie biogazowni rolniczych, jest określenie szczególnych zasad oraz procedur przygotowania i realizacji biogazowni rolniczych i zasad postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę biogazowni rolniczych, mających na celu ułatwienie i przyspieszenie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także warunków dotyczących wykonywania działalności w tych biogazowniach. Prawodawca do kręgu podmiotów uprzywilejowanych, które mogą skorzystać z udogodnień, zalicza, obok enumeratywnie wymienionych typów podmiotów, także grupy producentów rolnych uznane na podstawie przepisów ustawy g.p.r. i organizacje producentów uznane na podstawie przepisów Rozporządzenia nr 1308/2013. Ponadto uprawnieniem objęte zostały, w myśl art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy o ułatwieniach w zakresie biogazowni rolniczych, spółki handlowe z udziałem m.in. grup producentów.

Przepisy ustawy poszerzają znacząco zakres przywilejów, z których mogą korzystać uznane grupy producentów rolnych. Otwierają zarazem nowe możliwości przed zrzeszeniami w innowacyjnym obszarze energii odnawialnej, wykorzystując ich naturalną przewagę dostępu do substratów pochodzenia rolniczego nad innymi podmiotami. Jednak poważną barierą utrudniającą korzystanie z uprawnienia przez grupy będzie wysoki koszt przedsięwzięcia. Przez to, mając na uwadze obserwowaną niechęć do realizowania przez zrzeszenia znaczących inwestycji, zakładany przez projektodawcę efekt może nie zostać osiągnięty.

Włączenie grup producentów rolnych do kręgu uprzywilejowanych podmiotów przygotowujących i realizujących inwestycje w zakresie biogazowni rolniczych oznacza bezpośrednio zachęcanie przez ustawodawcę uznanych zrzeszeń do podejmowania działalności poza obrotem produktami rolnymi pochodzącymi z gospodarstw członków. Przepisy ustawy o grupach nie stoją temu na przeszkodzie, a przychody ze sprzedaży energii nie są objęte ograniczeniem, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 4 i ust. 3a pkt 4 tej ustawy g.p.r. Podjęcie działalności w zakresie wytwarzania energii niesie za sobą ryzyko zmarginalizowania tych aktywności grupy producentów, które prowadzą do realizacji głównych celów jej powstania – dostosowania produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych, jak i wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych oraz optymalizacji kosztów produkcji i stabilizowania cen producentów.

Redakcja przepisu art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o ułatwieniach w zakresie biogazowni rolniczych przewiduje, że z przywileju skorzystać może „grupa producentów rolnych uznana na podstawie przepisów ustawy z 15 września 2000 r. o grupach [...]”, co stanowi odosobniony przykład, który należy ocenić pozytywnie, odwołania się w akcie prawa krajowego wprost do konwencyonalnej czynności uznania podmiotu, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy g.p.r. Uprawnienie powstanie zatem z chwilą uzyskania statusu uznanej grupy producentów. Natomiast wygaśnie ono w momencie utraty, na drodze decyzji administracyjnej, tego statusu. Skutek, występujący *ex nunc*, spowoduje co do zasady utratę przywileju. Możliwa jest jednak sytuacja, w której zostanie on zachowany m.in. gdy grupa producentów wykonuje działalność gospodarczą w zakresie produkcji artykułów rolno-spożywczych, ich składowania lub konfekcjonowania i wpisana jest do centralnego rejestru podmiotów działających na rynku artykułów rolno-spożywczych (art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o ułatwieniach w zakresie biogazowni rolniczych) lub gdy jest spółką handlową (art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy o ułatwieniach w zakresie biogazowni rolniczych). Zauważyć wypada, iż ustawodawca przewidział możliwość skorzystania z omawianego przywileju także przez organizację producentów i spółdzielnię rolników.

6. Wyłączenie grup producentów rolnych z obowiązku znakowania partii produkcyjnej kodem identyfikacyjnym

Art. 7a ust. 1 ustawy z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁹⁵⁵ nakazuje znakowanie widocznym, czytelnym i nieusuwalnym kodem identyfikacyjnym, nadawanym przez producenta, partii produkcyjnej, umożliwiającym identyfikację artykułu rolno-spożywczego⁹⁵⁶. Przez artykuły rolno-spożywcze, należy, na podstawie art. 3 pkt 1 ustawy, rozumieć produkty rolne, runo leśne, dziczyznę, organizmy morskie i słodkowodne w postaci surowców, półproduktów oraz wyrobów gotowych otrzymywanych z tych surowców i półproduktów, w tym środki spożywcze. Niewątpliwie produkty wymienione w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 czerwca 2025 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 są artykułami rolno-spożywczymi w myśl definicji legalnej zawartej w ustawie o jakości handlowej.

⁹⁵⁵ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 630, ze zm., dalej: ustawa o jakości handlowej.

⁹⁵⁶ O celach znakowania żywności zob. np. P. Wojciechowski, *Znakowanie żywności jako instrument realizacji celów prawa żywnościowego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2, s. 509-529.

Na podstawie delegacji zawartej w art. 15 pkt 4 ustawy o jakości handlowej minister właściwy do spraw rynków rolnych określił w drodze rozporządzenia⁹⁵⁷ szczegółowy zakres i sposób znakowania niektórych grup i rodzajów artykułów rolno-spożywczych kodem identyfikacyjnym partii produkcyjnej. W § 2 ust. 1 lit. b tego aktu wykonawczego zdjęto obowiązek znakowania takim kodem produktów rolnych w stanie surowym transportowanych bezpośrednio z gospodarstwa rolnego, w którym zostały wyprodukowane i przewożonych do grup producentów rolnych. Przepis nie daje odpowiedzi na pytanie, czy ze zwolnienia korzystają jedynie produkty lub grupy produktów, dla których grupa producentów powstała. Wydaje się zasadnym przyjęcie interpretacji na korzyść zobowiązanego, czyli włączenie do zakresu zwolnienia także innych produktów rolnych, które są przewożone z miejsca wyprodukowania do grupy. Treść § 2 ust. 1 lit. b rozporządzenia nie wyjaśnia także, czy posiadacz gospodarstwa rolnego, z którego produkty są transportowane, musi być członkiem grupy. W tym wypadku także należy opowiedzieć się za objęciem zwolnieniem ze znakowania partii produkcyjnej pochodzącej z gospodarstwa, którego posiadacz nie należy do grupy producentów.

Z treści przepisu wynika, iż ze zwolnienia korzystają jedynie produkty rolne przewożone z gospodarstwa rolnego. Prawodawca pomija zatem towary wyprodukowane w działach specjalnych produkcji rolnej poza gospodarstwem rolnym, a które to działły prowadzące osoby lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w myśl art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy g.p.r., mogą być członkami grup producentów rolnych. Cele ustawy o jakości handlowej nie uzasadniają takiego wykluczenia, dlatego należy wnioskować *de lege ferenda* o zmianę przepisu § 2 ust. 1 lit. b Rozporządzenia w sprawie znakowania artykułów rolno-spożywczych.

Rodzi się uzasadnione pytanie o konieczność znakowania kodem identyfikacyjnym partii produkcyjnej, która z grupy producentów transportowana jest do dalszego odbiorcy. Należy mieć przy tym na uwadze, iż w przeważającej większości grupy producentów nie dysponują swoimi magazynami czy miejscami składowania towarów. Na podstawie § 2 ust. 1 lit. a i c rozporządzenia grupy także będą korzystać z przedmiotowego zwolnienia, jeśli produkty rolne w stanie surowym transportowane są bezpośrednio z gospodarstwa rolnego, w którym zostały wyprodukowane, i są przeznaczone do sprzedaży albo dostarczenia do miejsc tymczasowego składowania, przygotowania albo pakowania, albo są zebrane i zgromadzone w celu dalszego niezwłocznego przygotowania lub przetworzenia.

⁹⁵⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu znakowania niektórych grup i rodzajów artykułów rolno-spożywczych kodem identyfikacyjnym partii produkcyjnej, Dz.U. z 2004 r. Nr 83, poz. 772, dalej: Rozporządzenie w sprawie znakowania artykułów rolno-spożywczych.

Treść przepisu § 2 ust. 1 lit. b Rozporządzenia w sprawie znakowania artykułów rolno-spożywczych wzbudza wątpliwości dotyczące zakresu podmiotowego unormowania, bowiem użyte pojęcie „grupa producentów rolnych” bez odwołania, jak ma to miejsce w innych regulacjach prawnych, do ustawy g.p.r. lub rejestru grup sugerować może znacznie szerszy krąg podmiotów. Zasadnym jednak wydaje się przyjęcie rezultatów wykładni systemowej i uznanie, że przywilej dostępny będzie jedynie dla uznanych grup producentów rolnych. W związku z tym powstanie on z chwilą uzyskania przez zrzeszenie rolników urzędowego uznania i wygaśnięcie razem z jego utratą. Skutek *ex nunc* spowoduje włączenie się obowiązku znakowania niektórych grup i rodzajów artykułów rolno-spożywczych kodem identyfikacyjnym partii produkcyjnej na zasadach ogólnych.

Regulacja wydaje się dobrze charakteryzować chaotyczne działanie prawodawcy, który z jednej strony wprowadza do systemu przepisy o małym znaczeniu dla adresatów norm, z drugiej nie uwzględnia w ich konstruowaniu różnorodności i złożoności potencjalnych stanów faktycznych, które one mogą objąć.

7. Uprawnienie grup producentów do wskazania rzeczoznawcy szacującego wartość zwierząt

Innym przykładem uprawnienia grupy producentów jest możliwość wystąpienia z wnioskiem o powołanie osoby na rzeczoznawcę szacującego wysokość odszkodowań. Ustawa z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt⁹⁵⁸ przewiduje odszkodowanie ze środków budżetu państwa za zwierzęta (wymienione w art. 49 ust. 1 tej ustawy) zabite lub poddane ubojowi z nakazu organów Inspekcji Weterynaryjnej, albo za takie zwierzęta padłe w wyniku zastosowania zabiegów nakazanych przez te organy. Odszkodowanie, w myśl art. 49 ust. 2 tego aktu prawnego, przysługuje w wysokości wartości rynkowej zwierzęcia. Na podstawie delegacji zawartej w art. 49 ust. 13 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt minister rolnictwa i rozwoju wsi, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, określił w drodze rozporządzenia m.in. tryb powoływania i odwoływania rzeczoznawców⁹⁵⁹. Rzeczoznawcę, w myśl § 2 ust. 1 Rozporządzenia w sprawie

⁹⁵⁸ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1421, dalej: ustawa o ochronie zdrowia zwierząt.

⁹⁵⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 30 lipca 2009 r. w sprawie rzeczoznawców wyznaczonych przez powiatowego lekarza weterynarii do przeprowadzenia szacowania, Dz.U. z 2009 r. Nr 142, poz. 1161, dalej: Rozporządzenie w sprawie rzeczoznawców.

rzecznawców, powołuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) spośród osób, które spełniają określone w przepisach kryteria i które złożyły wniosek o powołanie na stanowisko.

Rozporządzeniem w sprawie rzecznawców prawodawca stworzył uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o powołanie osoby na rzecznawcę przez grupę producentów rolnych i ich związek w rozumieniu przepisów ustawy g.p.r. Prawo przysługuje także izbie gospodarczej o zasięgu krajowym, utworzonej przez grupy producentów rolnych i ich związki. Regulacja stanowi zatem odosobniony przykład uprawnień podmiotowych obejmujących wszystkie rodzaje zrzeszeń tworzonych na podstawie ustawy o grupach producentów – grupy, ich związki oraz izby gospodarcze, powołane przez grupy producentów.

Uprawnienie podmiotowe powstanie z chwilą uzyskania przez grupę producentów urzędowego uznania i wygaśnie razem z jego utratą. Skutek *ex nunc* spowoduje brak możliwości wystąpienia z wnioskiem o powołanie rzecznawcy, chyba że formą prawną grupy producentów będzie rolnicze zrzeszenie branżowe, bowiem przywilej jest dostępny także, na podstawie § 2 ust. 3 pkt 4 Rozporządzenia w sprawie rzecznawców, dla organizacji społeczno-zawodowych rolników.

ROZDZIAŁ VII

Umowy zawierane przez grupy producentów rolnych

1. Uwagi wprowadzające

Ustawowym warunkiem uzyskania przez osobę prawną statusu grupy producentów rolnych jest prowadzenie działalności gospodarczej. Rodzaj tej działalności wyznacza przede wszystkim główny cel zrzeszania się rolników w grupy producentów, wskazany już w pierwszym wspólnotowym rozporządzeniu. Jest nim wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, w tym przygotowanie do sprzedaży, centralizacja sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych. Na charakter tego obrotu wpływ będzie mieć także status prawny zrzeszonych w grupie producentów, którzy prowadzą rolniczą działalność gospodarczą w polskim systemie prawa są przedsiębiorcami⁹⁶⁰. Zasadniczy wpływ na funkcjonowanie i sytuację prawną grupy producentów rolnych mają zawierane przez podmiot umowy wynikające z jej głównej działalności. Pierwszoplanową rolę odgrywa tu kontraktacja i sprzedaż. W literaturze odnotowuje się udział na umowę kontraktacji produkcyjnej i handlowej⁹⁶¹.

W przypadku pierwszej kluczowym czynnikiem jest stała współpraca produkcyjna i nadzór kontraktującego nad procesem produkcji. Natomiast kontraktacja handlowa, stawia sobie za cel osiągnięcie produktu końcowego o określonych parametrach. Już w pierwszym projekcie ustawy o grupach z 2000 r. pojawił się przepis, inspirowany regulacją niemiecką, którego celem było umożliwienie grupom producentów i ich związkom zawieranie umów kontraktacji produktów rolnych w celu budowania trwałych powiązań pomiędzy tymi podmiotami a zakładami zajmującymi się skupem i przetwórstwem⁹⁶². Praktyka funkcjonowania grup producentów rolnych wskazuje, iż w przypadku kilku głównych produktów rolnych, dla których powstają grupy producentów, takich jak np. świnie żywe, bydło żywe, czy zboża i nasiona roślin oleistych⁹⁶³, znacząco częściej zawieraną umową na zbył produktów rolnych jest umowa sprzedaży, której przedmiotem jest produkt gotowy w momencie zawierania kontraktu.

Trzecim charakterystycznym dla grup producentów typem umowy jest umowa członkowska zawierana z jej członkami. Umowa członkowska jest umową nienazwaną,

⁹⁶⁰ Zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 17 lutego 2021 r., sygn. akt I NSNc 152/20.

⁹⁶¹ A. Stelmachowski, M. Korzycka, *Kontraktacja*, w: *Prawo zobowiązań – część szczegółowa, System Prawa Prywatnego*, t. 7, red. J. Rajski, SIP Legalis 2004, s. 321.

⁹⁶² Podobne zadanie wyznaczał regulacjom w sprawie grup producentów ustawodawca francuski i włoski. Zob. Rozdział III.

⁹⁶³ Grupy utworzone dla tych produktów stanowią 65,85% wszystkich uznanych grup producentów rolnych w Polsce. Dane na podstawie rejestrów grup producentów.

nieprzewidzianą w ustawie g.p.r. ani aktach wykonawczych do tej ustawy, lecz jest ona zwyczajowo zawierana przez te zrzeszenia. Dostrzegł tę praktykę polski prawodawca, uwzględniając ją w przepisach dotyczących obowiązku zawarcia umowy na dostawę produktu rolnego w określonej formie i o określonej treści⁹⁶⁴. Obowiązek ten ma także wpływ na stosunki umowne pomiędzy grupą producentów a jej członkami.

2. Wpływ na pozycję prawną grupy producentów ustawowego obowiązku pisemnego potwierdzenia warunków umowy na pierwszą dostawę produktów rolnych

Rozważania dotyczące charakterystycznych umów zawieranych przez zrzeszenia posiadające status grupy producentów rolnych należy rozpocząć od obowiązku, wynikającego z ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych, a obejmującego wszystkie podmioty kupujące produkty rolne od ich producentów. Pierwszym nabywcom nakazane jest zawarcie umowy w formie pisemnej, zawierającej minimalną treść, przewidzianą w przepisach Rozporządzenia nr 1308/2013, a uwzględniającą m.in. cenę, ilość, czy okres jej obowiązywania. Efektem tej regulacji jest powstanie dodatkowego obowiązku po stronie grupy producentów oraz, uzupełniającego jej pozycję prawną, przywileju polegającego na zwolnieniu uznanego zrzeszenia z tego obowiązku, o ile statut lub umowa członkowska zawiera stosowne postanowienia.

We wspomnianym Rozporządzeniu nr 1308/2013 postanowiono odpowiedzieć na potrzeby unijnych rynków rolnych w zakresie treści umów pisemnych na dostawę produktów rolnych przez ich producentów. Prawodawca wyjaśnił⁹⁶⁵, iż stosowanie takich umów może pomóc we wzmocnieniu odpowiedzialności podmiotów działających w różnych sektorach produkcji rolnej oraz zwiększyć ich świadomość potrzeby lepszego uwzględniania sygnałów z rynku, w poprawie transmisji cen i dostosowaniu podaży do popytu oraz w unikaniu pewnych nieuczciwych praktyk handlowych. Art. 168 Rozporządzenia nr 1308/2013 wprowadził ogólną regulację stosunków umownych dotyczących tzw. pierwszych dostaw produktów rolnych. Dla wszystkich umów objętych przepisami aktu zastosowano odstępstwo, w myśl którego umowa lub oferta zawarcia umowy nie jest wymagana w przypadku, gdy produkty są dostarczane przez producenta do spółdzielni, której producent jest członkiem, jeżeli statut zawiera postanowienia o podobnych skutkach⁹⁶⁶.

⁹⁶⁴ Art. 38q ustawy z 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1502.

⁹⁶⁵ Motyw 138 Rozporządzenia nr 1308/2013.

⁹⁶⁶ Zob. art. 148 ust. 3, art. 168 ust. 5 Rozporządzenia nr 1308/2013.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym przepisy ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych⁹⁶⁷ zdejmują z grup producentów obowiązek zawierania dodatkowych umów dotyczących dostarczania przez członków produktów rolnych, zmniejszając tym samym obciążenia administracyjne nałożone na podmioty. Z drugiej jednak strony regulacja wkracza w sferę relacji pomiędzy grupami producentów i ich członkami, wyznaczając minimalny zakres treści stosunku prawnego łączącego strony, pozostawiając ich wyborowi sposób realizacji obowiązków ustawowych – w akcie założycielskim grupy, umowie członkowskiej lub innej umowie (np. kontraktacji). Na podstawie art. 38q ust. 1b ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz odpowiednich przepisów Rozporządzenia nr 1308/2013 umowa pisemna, by spełnić przepisane warunki, musi zostać sporządzona przed dostawą i w formie pisemnej. Powinna ona zawierać co najmniej cenę do zapłaty za dostawę, która to cena jest niezmienna i określona w umowie lub jest obliczana poprzez połączenie różnych czynników określonych w umowie, które mogą obejmować obiektywne wskaźniki, łatwo dostępne i zrozumiałe indeksy i metody obliczania końcowej ceny odzwierciedlające zmiany warunków rynkowych, dostarczone ilości oraz jakość lub skład dostarczonych produktów rolnych. Wskaźniki te mogą opierać się na odpowiednich cenach, kosztach produkcji i kosztach rynkowych. W tym celu państwa członkowskie mogą określić wskaźniki zgodnie z obiektywnymi kryteriami na podstawie badań produkcji i łańcucha dostaw żywności, a strony umów mają swobodę powoływania się na te wskaźniki lub inne wskaźniki, które uznają za istotne. Ponadto umowa winna uwzględniać ilość i jakość produktów, wraz z terminem takich dostaw, okres obowiązywania umowy, z klauzulami dotyczącymi rozwiązania umowy, szczegóły dotyczące terminów i procedur płatności, ustalenia dotyczące odbioru lub dostawy produktów rolnych oraz przepisy mające zastosowanie w przypadku zaistnienia siły wyższej.

Elementem regulacji dotyczącej pisemnych umów na pierwszą dostawę produktów rolnych są także kary pieniężne za naruszenie przepisów o obowiązkowej formie i treści takich umów. Wymierza je, na podstawie przepisów art. 40i i art. 40j ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy dyrektor oddziału terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Wysokość sankcji przewidziana w przepisach wynosi od 1% wartości nabytych towarów na podstawie umowy niespełniającej warunków zawartych w przepisach (za każdy niespełniony warunek) do nawet 10% wartości nabytych towarów bez pisemnej umowy lub bez umowy zawartej w formie dokumentowej albo elektronicznej.

⁹⁶⁷ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1502 ze zm.

Przepisy ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych dotyczące pisemnych umów na pierwsze dostawy produktów rolnych poszerzają zakres regulacji funkcjonowania grup producentów rolnych, kształtując treść stosunków prawnych wewnątrz podmiotu, ale i w relacji z rolnikami niebędącymi członkami uznanego zrzeszenia. Tworzą tym samym sprzężony zespół norm, w którym zajmują miejsce obok wynikających z ustawy o grupach i kodeksowego uregulowania umowy kontraktacji i sprzedaży. Stanowią ponadto ustawowe ograniczenie zasady swobody umów, o którym mowa w art. 353¹ kodeksu cywilnego.

Analizowane uprawnienie powstanie z chwilą uznania podmiotu, a wygaśnie wraz z cofnięciem, na podstawie decyzji administracyjnej, statusu grupy producentów. Skutek, następujący *ex nunc*, spowoduje konieczność zawierania przez zrzeszenie umów na dostawę produktów rolnych na zasadach ogólnych uregulowanych w art. 38q ust. 1 i nast. ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych. Przywilej utrzymają jedynie, na podstawie art. 148 ust. 3 i art. 168 ust. 5 Rozporządzenia nr 1308/2013, zrzeszenia działające w formie spółdzielni.

Transakcje nabycia produktów rolnych, głównie pierwsze, których stroną jest także grupa producentów, rodzą dodatkowe, szczególne obowiązki po ich stronie, wynikające z przepisów ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych⁹⁶⁸. W przypadku realizacji kontraktów rolników z mleczarniami czy ubojniami to te podmioty objęte są przewidzianymi ustawie nakazami. Należy do nich przede wszystkim naliczenie wpłat na fundusz promocji⁹⁶⁹ na podstawie wartości netto nabywanych produktów rolnych objętych obowiązkiem wpłat, pobieranie i przekazywanie tych wpłat do KOWR oraz składanie kwartalnych deklaracji. W przypadku Funduszu Promocji Mleka to prawodawca unijny wprost obciążył w art. 151 Rozporządzenia nr 1308/2013 grupy producentów obowiązkiem raportowania ilości nabytego mleka surowego. Natomiast w odniesieniu do Funduszu Promocji Roślin Oleistych polski ustawodawca nie wyłączył z wymienionych obowiązków grupy producentów, które pełnią rolę jedynie pośredników, a ich sytuacja prawna powinna być zrównana z pozycją samych rolników.

⁹⁶⁸ Ustawa z 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 289, ze zm., dalej: ustawa o funduszach promocji.

⁹⁶⁹ Ustawa wymienia następujące Fundusze Promocji: Mleka, Mięsa Wieprzowego, Mięsa Wołowego, Mięsa Końskiego, Mięsa Owczego, Ziarna Zbóż i Przetworów Zbożowych, Owoców i Warzyw, Mięsa Drobiowego, Ryb, Roślin Oleistych.

3. Umowa kontraktacji

Głównym celem uchwalenia ustawy g.p.r., obok określenia warunków tworzenia grup producentów i ich związków, było według uzasadnienia do projektu ustawy⁹⁷⁰, powiązanie umowami kontraktacyjnymi grup i związków z odbiorcami produktów⁹⁷¹. Jak wskazywali autorzy dokumentu, jednym z istotnych warunków zorganizowania rynku produktów rolnych miało być zaistnienie trwałych powiązań kooperacyjnych między zrzeszonymi producentami a zakładami zajmującymi się przetwórstwem i obrotem produktami rolnymi. W związku z tym uzupełniono treść art. 613 kodeksu cywilnego o § 4 w brzmieniu „przez producenta rolnego rozumie się również grupę producentów rolnych lub ich związek”, który w zmodyfikowanej formie (w 2019 r. poszerzono zakres podmiotowy regulacji o spółdzielnie rolników⁹⁷²) obowiązuje do dzisiaj.

Ponadto w projekcie ustawy g.p.r. proponowano wprowadzenie regulacji, w myśl której przetwórcą ubiegający się o przyznanie kredytu preferencyjnego zobowiązany byłby do zawarcia umowy kontraktacji z uznanymi grupami lub związkami, lub za zgodą grupy bezpośrednio z jej członkami. Proponowany system był wzorowany⁹⁷³ na przepisach niemieckiej ustawy prawo struktury rynku z 1969 r. Postulat ten nie został jednak nigdy zrealizowany. Idea natomiast zmaterializowała się częściowo po kilku latach, kiedy to minister rolnictwa i rozwoju wsi ustanowił w regulacji dotyczącej pomocy inwestycyjnej w ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” objętego PROW na lata 2007–2013⁹⁷⁴ wyższy poziom refundacji kosztów kwalifikowalnych inwestycji (z 40% do 50%) realizowanej przez przetwórcę, który co najmniej 25% ogólnej ilości produktów rolnych nabywał na podstawie umów zawartych na przynajmniej rok z grupami producentów rolnych. Koncepcja ta znalazła kontynuację w kolejnym okresie budżetowym na lata 2014–2020⁹⁷⁵. Prawodawca ustanowił bowiem warunek skorzystania z pomocy finansowej w postaci zobowiązania wnioskodawców (z pewnymi odstępstwami⁹⁷⁶) do nabywania przez 5 lat w każdym roku po otrzymaniu płatności końcowej co najmniej 50% ilości produktów rolnych przeznaczonych do produkcji lub sprzedaży hurtowej na podstawie co najmniej jednorocznych umów, zawieranych

⁹⁷⁰ Uzasadnienie projektu ustawy z 2000 r., s. 12.

⁹⁷¹ O ewolucji funkcji umowy kontraktacji zob. D. Łobos-Kotowska, *Współczesne funkcje umowy kontraktacji*, w: D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesora Teresy Kurowskiej*, Warszawa 2018, s. 299 i nast.

⁹⁷² Art. 19 ustawy z 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników, Dz.U. z 2018 r., poz. 2073.

⁹⁷³ Uzasadnienie projektu ustawy z 2000 r., s. 16.

⁹⁷⁴ Dz.U. z 2008 r. Nr 57, poz. 346, ze zm.

⁹⁷⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 1581 ze zm.

⁹⁷⁶ Zob. § 4 ust. 2 *Ibidem*.

bezpośrednio z producentami rolnymi, w tym m.in. grupami producentów rolnych. Zauważyć przy tym wypada, iż w pierwotnej wersji⁹⁷⁷ przepis ów przewidywał zobowiązanie do zawierania umów na co najmniej trzy lata.

Jak wskazywał projektodawca w uzasadnieniu do zmiany rozporządzenia regulującego tę pomoc⁹⁷⁸, propozycja skrócenia okresu obowiązywania umów długoterminowych (z trzech lat do jednego roku), dotyczących nabywania produktów rolnych przeznaczanych do produkcji lub sprzedaży hurtowej, wynikała z postulatów branży przetwórczej⁹⁷⁹. Dalej przekonywał, iż zmiana ta spowoduje większą elastyczność w obrocie gospodarczym zarówno dla przetwórców, jak i dostawców (rolników), szczególnie w okresie dynamicznie zmieniającej się sytuacji na rynku płodów rolnych⁹⁸⁰. Jest to teza stojąca w oczywistej sprzeczności z uzasadnieniem z 2000 r. dodania do art. 613 kodeksu cywilnego § 4, który to przepis miał spowodować zaistnienie trwałych powiązań kooperacyjnych między zrzeszonymi producentami a zakładami zajmującymi się przetwórstwem i obrotem produktami rolnymi.

Rozszerzenie zakresu podmiotowego po stronie „producenta rolnego” w art. 613 kc nie spełniło oczekiwań projektodawcy nowelizacji – nie doszło do zauważalnej zmiany w obszarze powiązań umownych między zrzeszonymi rolnikami a przetwórstwem i podmiotami skupowymi. Należy w tym kontekście zadać pytanie o skutki hipotetycznego braku wprowadzenia § 4 do art. 613 kc. Jak wskazuje doktryna⁹⁸¹, w przypadku zawarcia takiej umowy przez grupę producentów rolnych lub ich związek mielibyśmy do czynienia najpewniej z umową nienazwaną zawierającą elementy kontraktacji, co prawdopodobnie prowadziłoby do wątpliwości interpretacyjnych. Zatem już z tego względu wprowadzenie zmiany do kodeksu cywilnego należy *prima facie* ocenić pozytywnie. Po pierwsze, dzięki usunięciu ewentualnych wątpliwości dotyczących odpowiedniego stosowania przepisów o kontraktacji. Dzięki temu zniesiono potencjalne bariery dla organizowania się w grupy producentów rolnych, które mogłyby wynikać z niepewnej interpretacji przepisów w zakresie kontraktacji poprzez grupy. Po drugie, art.

⁹⁷⁷ Zmiana nastąpiła Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 maja 2018 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi lub ich rozwój” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U. z 2018 r., poz. 1107.

⁹⁷⁸ *Ibidem*.

⁹⁷⁹ Zob. uzasadnienia projektu rozporządzenia: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//509/12309351/12496346/12496347/dokument333836.pdf>.

⁹⁸⁰ *Ibidem*.

⁹⁸¹ A. Suchoń, *Art. 613 [pojęcie]*, w: M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, Warszawa 2022, lb 15; Por. D. Łobos-Kotowska, *Art. 613*, w: M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Zobowiązania. Część szczególna (art. 535–764)*, Warszawa 2022, lb 9; K. Leśkiewicz, I. Lipińska, *Prawne aspekty kwalifikacji stosunku prawnego jako umowy kontraktacji w świetle orzecznictwa sądów powszechnych*, „*Studia Iuridica*” 2016, nr 66, s. 153–167.

613 § 4 kc tworzy bezpośrednio warunki, by także grupy odgrywały znaczącą rolę w procesie zawierania umów na wytwarzanie i dostawę produktów rolnych.

Występowanie grupy producentów rolnych w roli producenta rolnego w stosunku kontraktacji umacniać ma pozycję tych zrzeszeń oraz ich członków w relacjach gospodarczych z podmiotami skupowymi. Jednocześnie złożoność treści relacji prawnej, przy dosyć skąpym unormowaniu, budzi szereg wątpliwości i pytań. Mając na uwadze cele niniejszej rozprawy, należy dokonać analizy regulacji przez pryzmat jej wpływu na status prawny grupy producentów rolnych oraz na tworzenie trwałych podmiotów. Poza obszarem badań pozostaną ogólne problemy prawne umowy kontraktacji, które były przedmiotem licznych rozważań w literaturze⁹⁸².

3.1. Zakres definicji pojęcia „grupa producentów rolnych” w umowie kontraktacji

Ustawodawca poszerzył w art. 613 § 4 kc zakres definicji pojęcia „producent rolny” o grupę producentów rolnych oraz ich związek. Przepis nie odnosi się wprost do ustawy o grupach, jednak zgodnie z regułami wykładni systemowej należy przyjąć, iż chodzi o uznane na podstawie tego aktu grupy producentów lub ich związki. W literaturze postuluje się szeroką interpretację pojęcia „grupa producentów rolnych” w regulacji i objęcie nim także wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw oraz organizacji producentów owoców i warzyw⁹⁸³ i zmiany przepisów w tym zakresie. Wydaje się jednak, iż treść przepisu art. 613 § 4 kc nie daje obecnie takich podstaw do przyjęcia szerszej definicji pojęcia grup producentów rolnych w kc. Należy jednak wysunąć, popierając argumenty przedstawione w doktrynie, postulat *de lege ferenda* zmiany treści przepisu.

Poważną wątpliwość budzi kwestia posiadania przez grupę producentów rolnych statusu uznania w okresie trwania stosunku kontraktacji. Z rezultatów wykładni systemowej, zaprezentowanej wcześniej a uwzględniającej regulację wspólnotową i unijną, wynika, że prawodawca dostrzega i uznaje funkcjonowanie, obok podmiotów uznanych, także grup producentów nieposiadających statusu uznania. Toteż w opinii autora przyjąć należy, iż stosunek kontraktacji dotyczyć będzie podmiotów w obu przypadkach. Podkreślenia wymaga przy tym, iż kodeksowa regulacja umowy kontraktacji nie przewiduje sankcji nieważności umowy lub części jej postanowień, w przypadku gdyby jej stroną miała być grupa nieposiadająca decyzji

⁹⁸² Zob. np. literatura wskazana w: J. Rajski (red.), *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*. System Prawa Prywatnego, Warszawa 2018.

⁹⁸³ A. Suchoń, *Art. 613*, w: M. Gutowski (red.), *op. cit.*, lb 20.

o uznaniu lub gdyby taka decyzja w trakcie trwania stosunku prawnego miała wygasnąć. Uznaniem autora można także, iż podmiot kontraktujący nie może skutecznie uchylić się od skutków prawnych swego oświadczenia woli, powołując się na błąd co do treści czynności prawnej (art. 84 kc), w przypadku, gdy zrzeczenie nie posiada decyzji administracyjnej o uznaniu, ale jest zdolne do wykonania zobowiązań wynikających z umowy kontraktacji.

Wyjątkiem od powyższej zasady będzie kontraktacja produktów rolnych przeznaczonych do wytwarzania biokomponentów na podstawie ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych⁹⁸⁴, której art. 2 ust. 3 pkt 2 wskazuje wprost, iż przez rolnika rozumie się także „grupę producentów rolnych w rozumieniu ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, pod warunkiem, że grupa ta wytwarza biopaliwa ciekłe wyłącznie na własny użytek członków tej grupy”. W tym przypadku jedynie uznana grupa producentów rolnych spełniać będzie przesłanki powyższej definicji legalnej.

Niekonsekwencja ustawodawcy w stosowaniu definicji legalnej obejmującej grupy producentów rolnych ujawnia się w § 8 pkt 1 lit. b tiret pierwsze, § 9 pkt 1 lit. b tiret pierwsze i § 10 pkt 3 lit. b tiret pierwsze Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10 marca 2023 r.⁹⁸⁵ W przepisach tych ustawodawca warunkuje przyznanie pomocy zawarciem umowy kontraktacji przez rolnika z „grupą producentów rolnych” bez odwołania się do ustawy o grupach lub użycia przymiotnika „uznana”. Wydaje się jednak, iż urzędowe uznanie grupy producentów, z którą rolnik zawarł umowy kontraktacji, jest konieczne, by płatności związane do powierzchni uprawy ziemniaków skrobiowych lub uprawy buraków cukrowych zostały przyznane. W praktyce prawdopodobne jest żądanie przez właściwy organ – aktualnie jest to kierownik biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – by grupa producentów była zrzeczeniem uznanym i wpisanym do rejestru grup.

Podkreślić trzeba, iż stosunek łączący grupę producentów rolnych z jej członkami w zakresie dostawy produktów rolnych, dla których grupa powstała, będzie zawsze co do zasady stosunkiem kontraktacji albo umową nienazwaną podobną cechami do kontraktacji. Zawiera on bowiem wszystkie *essentialia negotii* właściwe dla tej regulacji. Jak wynika bowiem m.in. z art. 3 ust. 1 pkt 6 lub art. 3a pkt 6 ustawy g.p.r., a zwykle także z aktu założycielskiego i

⁹⁸⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 169, poz. 1199, ze zm.

⁹⁸⁵ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty podstawowego wsparcia dochodów, płatności redystrybucyjnej, płatności dla młodych rolników, płatności związanych z produkcją do powierzchni upraw i płatności związanych z produkcją do zwierząt, płatności dla małych gospodarstw i przejściowego wsparcia krajowego w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, Dz.U. z 2023 r., poz. 482 ze zm.

umowy członkowskiej, członek grupy zobowiązuje się wytworzyć i dostarczyć kontraktującemu oznaczoną ilość produktów rolnych określonego rodzaju, a kontraktujący zobowiązuje się te produkty odebrać w terminie umówionym, zapłacić umówioną cenę oraz spełnić określone świadczenie dodatkowe, jeżeli umowa lub przepisy szczególne przewidują obowiązek spełnienia takiego świadczenia. Również stosowanie procesu produkcji zgodnego z wskazówkami kontraktującego, zaliczane w literaturze do elementów charakterystycznych dla umowy kontraktacji⁹⁸⁶, stanowi – na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 5 i art. 3a pkt 5 ustawy g.p.r. – obligatoryjny element stosunku członkostwa w grupie producentów rolnych. Grupa może także wystąpić w roli kontraktującego w umowie z producentami rolnymi, którzy nie są członkami tej grupy, choć nie ma takiego obowiązku (możliwa jest także sprzedaż). Wówczas wartość nabytych przez grupę produktów rolnych na podstawie takich umów, w przypadku produktu, dla którego grupa powstała, podlegać będzie ograniczeniu wynikającemu z art. 3 ust. 1 pkt 4 lub art. 3a pkt 4 ustawy g.p.r.

Wejście grupy producentów rolnych w stosunek kontraktacji, zgodnie z art. 613 § 4 kc jako „producent rolny”, prowadzić będzie w konsekwencji do ukształtowania relacji prawnej ze swoimi członkami opartej na kontraktacji. Analogicznie prezentować będzie się sytuacja w przypadku związku grup producentów rolnych. Zawarcie umowy kontraktacji przez związek sprawi, iż pomiędzy członkiem grupy producentów a stroną umowy ze związkiem znajdzie się dwóch pośredników a stosunek prawny charakteryzować będzie się jeszcze większą złożonością⁹⁸⁷. Zauważyć wypada, iż w art. 14 pkt 2 ustawy g.p.r. ustawodawca wymienia, wśród celów działania związków grup, jedynie organizowanie i koordynowanie zbywania produktów lub grupy produktów, ze względu na które grupy zostały utworzone. Zatem kontraktacja stanowi fakultatywne uzupełnienie przewidzianych w ustawie o grupach działań podejmowanych przez związki. Jednak dochody związków, w odróżnieniu od zrzeszanych przez nie grup producentów rolnych, nie korzystają ze zwolnienia przedmiotowego od podatku dochodowego od osób prawnych, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 49 u.p.d.o.p. To czyni transakcje zbycia produktów rolnych poprzez związki grup nieatrakcyjne ze względów podatkowych.

⁹⁸⁶ A. Suchoń, *Art. 617*, w: M. Gutowski (red.), *op. cit.*, lb 1.

⁹⁸⁷ Zob. M. Korzycka, A. Stelmachowski, w: J. Rajski (red.), *op. cit.*, s. 328.

3.2. Umowa o świadczenie przez osobę trzecią i umowa o świadczenie na rzecz osoby trzeciej

Stosunek obligacyjny powstający w wyniku zawarcia umowy kontraktacji przez grupę producentów rolnych w opinii autora będzie zawierał, na podstawie art. 391 kc, treść umowy o świadczenie przez osobę trzecią, czyli członka grupy. Związanie producenta rolnego skutkami prawnymi takiej umowy kontraktacji, która w myśl autonomii podmiotów na gruncie prawa zobowiązań nie może skutecznie nałożyć na producenta żadnych obowiązków⁹⁸⁸, wymagać będzie⁹⁸⁹ odpowiednich postanowień aktu założycielskiego grupy, względnie uchwał właściwych organów osoby prawnej lub umowy członkowskiej, lub zawarcia oddzielnej umowy kontraktacji z rolnikiem.

W umowie kontraktacji grupa producentów, na podstawie art. 391 kc, przyrzeka jako gwarant drugiej stronie, że członek zrzeszenia spełni określone świadczenie. W literaturze uznaje się, iż przyrzeczenie może być rozumiane również jako zobowiązanie do poczynienia starań w celu skłonienia osoby trzeciej, by zachowała się w określony sposób⁹⁹⁰. W przypadku umowy kontraktacji, której stroną jest grupa producentów, należy przyjąć jednak mocniejsze znaczenie⁹⁹¹ treści regulacji kodeksowej – gwarancji spełnienia świadczenia. Zauważyć trzeba, iż właściwość zobowiązania w ramach kontraktacji – wytworzenie w konkretnym gospodarstwie rolnym produktu, nieistniejącego w chwili zawarcia porozumienia – będzie okolicznością uniemożliwiającą grupie co do zasady zwolnienie się od obowiązku naprawienia szkody poprzez, przewidziane w art. 391 zd. 2 kc, spełnienie przyrzeczonego świadczenia. Przy czym odpowiedzialność gwaranta nie będzie odpowiedzialnością *ex contractu* – z tytułu niewłaściwego wykonania własnych świadczeń przez dłużnika⁹⁹². Obowiązek odszkodowawczy nie stanowi sankcji za niewykonanie zobowiązania, ale za odmowę ze strony osoby trzeciej spełnienia przyrzeczonego świadczenia lub zaciągnięcia określonego zobowiązania⁹⁹³.

Zobowiązanie kontraktującego do spełnienia określonych świadczeń dodatkowych, o których mowa w art. 613 i 615 kc, w przypadku gdy stroną umowy kontraktacji jest grupa producentów rolnych, będzie *de iure* umownym zobowiązaniem do świadczenia na rzecz osoby trzeciej przewidzianym w art. 393 kc⁹⁹⁴. Zgodnie z regulacją kodeksową *pactum in*

⁹⁸⁸ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2014, s. 193.

⁹⁸⁹ *Ibidem*, s. 194.

⁹⁹⁰ Zob. *Ibidem*, s. 193.

⁹⁹¹ Z. Radwański, A. Olejniczak, *op. cit.*, s. 193.

⁹⁹² A. Koch *Art. 391*, w: M. Gutowski (red.), *op. cit.*, lb. 12.

⁹⁹³ *Ibidem*.

⁹⁹⁴ Odmienne niż w sytuacji, gdy stroną umowy kontraktacji jest bezpośrednio producent rolny, zob. uchwała SN z 26 marca 1985 r., sygn. akt: III CZP 71/84; wyrok SN z 14 października 1968 r., sygn. akt: III CRN 202/68; Zob. A. Stelmachowski, M. Korzycka, *op. cit.*, s. 338.

favorem tertii osoba trzecia, w braku odmiennego postanowienia umowy, może żądać bezpośrednio od dłużnika spełnienia zastrzeżonego świadczenia. Wejście przez grupę producentów rolnych w rolę producenta rolnego w umowie kontraktacji nie tylko skróci drogę obrotu gospodarczego⁹⁹⁵, ale istotnie wzmocni pozycję rolnika w relacji z kontaktującym, którego reprezentować może podmiot zrzeszający. Podobną, doniosłą rolę, może pełnić grupa producentów w sytuacji, gdy kontraktujący skorzystałby z ustawowego uprawnienia do podniesienia zarzutów z umowy przeciwko osobie trzeciej (art. 393 § 3 kc). Należy zgodzić się z A. Suchoń⁹⁹⁶, iż w kontekście świadczeń dodatkowych, o których mowa w art. 613 i 615 kc, grupa producentów rolnych, z uwagi na znaczną ilość produktów rolnych członków, ma potencjalnie większe szanse na wynegocjowanie korzystniejszych warunków umowy kontraktacji i tychże świadczeń.

3.3. Przedmiot kontraktacji i forma umowy

Orzecznictwo, jak i doktryna, są zgodne co do tego, iż istotnym elementem umowy kontraktacji jest produkcja własna rolnika⁹⁹⁷. Zatem w przypadku, gdy stroną kontraktacji będzie grupa producentów rolnych, to umowa obejmie jedynie produkty wytworzone w gospodarstwach lub działach specjalnych jej członków. Z kodeksowej regulacji nie wynika przy tym obowiązek, by umową kontraktacji objęci mieli zostać wszyscy członkowie grupy, ani także żaden określony wolumen ich produkcji. Pomimo że grupę producentów rolnych tworzą – w myśl art. 3 ust. 1 pkt 1 lub art. 3a pkt 1 ustawy g.p.r. – producenci jednego produktu, to umową kontraktacji mogą zostać objęte także inne produkty rolne pochodzące z gospodarstw członków⁹⁹⁸. Kontraktacja może dotyczyć w zasadzie każdego produktu rolnego, a zatem np. według art. 38 ust. 1 TFUE, płodów ziemi, produktów pochodzących z hodowli i rybołówstwa, jak również produktów pierwszego przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami⁹⁹⁹. Przepisy kc nie ograniczają w przypadku grup producentów zakresu przedmiotowego unormowania do wykazu produktów i grup produktów określonego przez Ministra

⁹⁹⁵ Z. Radwański, A. Olejniczak, *op. cit.*, s. 189.

⁹⁹⁶ A. Suchoń, *Art. 615*, w: M. Gutowski (red.), *op. cit.*, lb 1.

⁹⁹⁷ A. Suchoń, *Art. 613*, w: M. Gutowski (red.), *op. cit.*, lb 4; K. Zaradkiewicz, *Art. 613*, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. T II. Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, Warszawa 2021, lb 2 i 4; A. Stelmachowski, M. Korzycka, w: J. Rajski (red.), *op. cit.*, 327.

⁹⁹⁸ Zob. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 28 maja 2015 r., sygn. akt: I ACa 1747/14.

⁹⁹⁹ A. Suchoń, *Art. 613*, w: M. Gutowski (red.), *op. cit.*, lb 27; Odmiennie: K. Zaradkiewicz, *Art. 613*, w: K. Pietrzykowski (red.), *op. cit.*, lb 4.

Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie art. 6 ustawy g.p.r., może to być zatem każdy inny towar spełniający unijną definicję produktu rolnego.

Zgodnie z art. 616 kc umowa kontraktacji powinna zostać zawarta w postaci pisemnej, bez rygору nieważności w sytuacji niezachowania przepisanej formy. Mimo ewentualnego niezachowania formy *ad probationem* dowód z zeznań świadków lub z przesłuchania stron będzie dopuszczalny, jeżeli obie strony wyrażą na to zgodę albo fakt dokonania czynności prawnej zostanie uprawdopodobniony za pomocą dokumentu (art. 74 § 2 kc). Jak już zostało podniesione wcześniej, obowiązek zawierania umów kontraktacji na piśmie z pierwszym nabywcą produktów rolnych wynika z art. 38q ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych¹⁰⁰⁰. Nie dotyczy on jednak transakcji pomiędzy członkiem a grupą producentów rolnych, jeżeli statut lub umowa spółki, lub umowa członkowska tej grupy spełniają ustawowe warunki. Rola grupy producentów rolnych, jako strony umowy kontraktacji, nabiera szczególnego znaczenia, gdy kontraktujący posługuje się wzorcem umownym. Wykorzystywanie wzorów umowy kontraktacji, jak słusznie zauważa A. Suchoń¹⁰⁰¹, jest prawnie dopuszczalne, ale w pełni uzasadnione są opinie, zgodnie z którymi kontraktujący wykorzystują bardzo często faktycznie silniejszą pozycję, wprowadzając do wzorca postanowienia niekorzystne dla producentów rolnych. Dlatego też grupa producentów powinna w ramach ustawowych celów jej działania – poprzez wspólne wprowadzanie towarów do obrotu – przejąć ciężar procesu negocjacji korzystniejszych warunków umowy.

3.4. Nadzór i kontrola, miejsce spełnienia świadczenia i podzielnosc świadczenia

Uprawnienie kontraktującego do nadzoru i kontroli, określone w art. 617 kc, jest jedną z charakterystycznych cech umowy kontraktacji. W przypadku gdy stroną tego stosunku prawnego jest grupa producentów, podmiot ten będzie ponosił odpowiedzialność, z odszkodowawczą włącznie, za ewentualne skutki odmowy poddania się kontroli przez członka produkcji objętej umową¹⁰⁰². Zobowiązanie rolnika do poddania się kontroli i wdrożenia zaleceń, o ile nie zostały one w umowie kontraktacji wyłączone, będą stanowić część składową świadczenia osoby trzeciej, o którym mowa w art. 391 kc. Producentowi rolnemu przysługuje roszczenie o naprawienie ewentualnej szkody powstałej w wyniku zaniedbań kontraktującego w zakresie

¹⁰⁰⁰ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 287, ze zm. Zob. A. Suchoń, *Wspólna organizacja rynku wewnętrznego produktów rolnych*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz, *op. cit.*, s. 211-214.

¹⁰⁰¹ A. Suchoń, *Art. 616*, w: M. Gutowski (red.), *op. cit.*, lb A3. Por. A. Stelmachowski, M. Korzycka, w: J. Rajski (red.), *op. cit.*, 331-332.

¹⁰⁰² Zob. A. Suchoń, *Art. 617*, w: M. Gutowski (red.), *op. cit.*, lb 5.

nadzoru i kontroli¹⁰⁰³. Ponadto w przypadku niemożności wywiązania się w całości z umowy z przyczyn związanych z niewłaściwym wykonaniem nadzoru i obowiązku udzielania pomocy, producent rolny będzie wolny od odpowiedzialności, jeśli przyczyna niewywiązania się z umowy leży po stronie kontraktującego¹⁰⁰⁴. Także i w tym przypadku ujawni się doniosła rola grupy producentów będącej stroną umowy kontraktacji, wynikająca z możliwości wzmocnienia ochrony interesu członka zrzeczenia w zakresie dochodzenia powyższych roszczeń.

Podobnie, gdy na podstawie z art. 618 kc strony postanowią, że to producent rolny będzie zobowiązany do dostarczenia produktów do miejsca wskazanego przez kontraktującego. Wówczas grupa producentów, realizując ustawowy cel wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych, może wykonać zobowiązanie, które członek grupy w innym przypadku musiałby zrealizować samodzielnie.

W prowadzonych rozważaniach, gdy stroną umowy będzie grupa producentów, uwzględnić trzeba problem podzielności przedmiotu świadczenia w kontraktacji. Poza produkcją na poziomie jednego gospodarstwa rolnego czy działu specjalnego produkcji rolnej¹⁰⁰⁵, włączy się także kwestia podzielności wynikającej z sumy świadczeń od kilku lub większej liczby członków grupy. Wówczas będziemy mieli do czynienia ze świadczeniem podzielnym. Zauważyć trzeba przy tym, iż prawo dopuszcza, by grupa zawarła umowę kontraktacji obejmującą produkcję wyłącznie jednego członka grupy.

3.5. Rękojmia producenta

Odnosząc się do kwestii rękojmi¹⁰⁰⁶, uregulowanej w art. 621 kc, należy zwrócić uwagę na problem wady prawnej przedmiotu kontraktacji w kontekście występowania grupy producentów jako strony umowy. W takiej sytuacji znaczenia nabiera problem prawa własności produktów rolnych, które zbywane są w pierwszej kolejności przez członka grupy do zrzeczenia, a następnie do kontraktującego. Zgodnie z zasadą *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet* w przypadku, gdy nie doszło do skutecznego przeniesienia prawa własności na grupę producentów, przedmiot kontraktacji będzie dotknięty wadą prawną. Poza opisywanymi w literaturze przykładami takich sytuacji, warto zwrócić uwagę na nowy problem tzw.

¹⁰⁰³ *Ibidem*, lb. 7; A. Stelmachowski, M. Korzycka, w: J. Rajski (red.), *op. cit.*, s. 335.

¹⁰⁰⁴ Wyrok SN z 5 września 1957 r., sygn. akt: 4 CR 527/56.

¹⁰⁰⁵ Zob. A. Suchoń, *Art. 620*, w: M. Gutowski (red.), *op. cit.*

¹⁰⁰⁶ Zob. P.A. Blajer, *Rękojmia za wady produktów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 35–58.

tuczu nakładczego, czyli takiego sposobu prowadzenia przez rolnika produkcji świń lub bydła rzeźnego, w którym dostawca warchlaków lub cieląt w celu ich tuczu pozostaje właścicielem zwierząt przez cały okres chowu. Nie będzie wówczas możliwe zbycie przez jej członka do grupy prawa własności tuczników lub byków czy jałówek po zakończeniu tak prowadzonego procesu produkcyjnego.

W zakresie wad fizycznych i prawnych środków produkcji dostarczonych producentowi przez kontraktującego po raz kolejny ujawnia się ważna rola grupy producentów, jeśli są one stroną umowy kontraktacji. Ciężar organizacyjny i finansowy dochodzenia roszczeń za te wady przejmuje bowiem grupa producentów. Wydaje się, że bez znaczenia będzie fakt, czy środki do produkcji zostały dostarczone grupie, czy bezpośrednio jej członkowi. Z drugiej strony, gdy to kontraktujący zawiadomi o wadzie wytworzonych produktów rolnych, odwołując się do przepisów o rękojmi przy sprzedaży (art. 556 i nast. kc)¹⁰⁰⁷, ważną funkcję pełnić będzie właśnie grupa producentów. W takiej bowiem sytuacji, jeśli nie zostanie postanowione inaczej, skutek prawny wywrze zawiadomienie grupy przez kontraktującego, nie zaś zawiadomienie rolnika.

3.6. Zwrot zaliczek i kredytów, obowiązki producenta przy niemożliwości świadczenia

W literaturze trafnie wskazuje się, iż kodeksowa regulacja dotycząca zwrotu przez producenta pobranych zaliczek i kredytów (art. 622 kc) chroni przede wszystkim kontraktującego, natomiast dla samych producentów, jako strony słabszej, jest niekorzystna, a nawet bywa uznawana za społecznie niesłuszną¹⁰⁰⁸. Dlatego też grupa producentów, jako strona umowy kontraktacji, może nie tylko wynegocjować korzystniejsze w myśl art. 622 § 2 kc warunki ewentualnego zwrotu otrzymanych świadczeń, ale, co istotne, przejmuje od członka zrzeszenia ciężar dowodu, że niewykonanie zobowiązania nie było spowodowane brakiem należytej staranności producenta¹⁰⁰⁹. Przepis dotyczy zarówno sytuacji, w której zaliczki lub kredyty zostały przekazane przez kontraktującego na podstawie umowy grupie producentów, jak i bezpośrednio zrzeszonemu producentowi rolnemu. Zadaniem grupy będzie także ewentualne wykazanie,

¹⁰⁰⁷ A. Suchoń, *Art. 621*, w: M. Gutowski (red.), *op. cit.*, lb 11; A. Stelmachowski, M. Korzycka, w: J. Rajski (red.), *op. cit.*, s. 338-339.

¹⁰⁰⁸ A. Suchoń, *Ibidem*, lb. 4; Por. A. Stelmachowski, M. Korzycka, *Ibidem*, s. 343-347; J. Bieluk, *Art. 622*, w: M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2024, SIP Legalis.

¹⁰⁰⁹ P. Sobolewski, *art. 622*, w: K. Osajda, W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2015, lb1.

że niespełnienie świadczenia z umowy kontraktacji było wynikiem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności¹⁰¹⁰.

Podnoszony w literaturze problem częściowej niemożności świadczenia producenta rolnego¹⁰¹¹ w przypadku, gdy stroną umowy jest grupa producentów, uzyskuje dodatkową perspektywę. Bowiem zakontraktowana produkcja będzie zwykle prowadzona w więcej niż jednym gospodarstwie rolnym lub dziale specjalnym produkcji rolnej. Oczwistym jest zatem, iż wystąpienie np. niekorzystnych zjawisk pogodowych (główna przyczyna niemożności dostarczenia produktów rolnych) może dotyczyć zarówno części produkcji w jednym gospodarstwie, jak i części spośród gospodarstw zrzeszonych w grupie producentów. Konsekwencje częściowej niemożności świadczenia z umowy kontraktacji przez grupę producentów obejmą oba przypadki.

Obowiązek skutecznego zawiadomienia, o którym mowa w art. 623 kc, spoczywać będzie na stronie umowy, a zatem na grupie producentów. Umowa może dopuszczać możliwość przekazania informacji bezpośrednio przez członka grupy¹⁰¹², którego produkcja jest objęta umową. Przeniesienie tego obowiązku na rolnika zwiększa ryzyko kontraktowe po stronie grupy, a w przypadku niespełnienia zobowiązania przez rolnika włącza jego odpowiedzialność odszkodowawczą wobec zrzeszenia.

3.7. Rozszerzona skuteczność umowy

Ostatni z ważkich problemów związany jest z rozszerzoną skutecznością umowy kontraktacji, z której wynikające prawa i obowiązki przejdą co do zasady na osobę, która wejdzie po zawarciu tej umowy w posiadanie gospodarstwa rolnego, z którego produkty objęte są kontraktacją (art. 625 kc)¹⁰¹³. Przejście posiadania może skutkować utratą członkostwa w grupie przez producenta, który posiadania się wyzbył. Wynikać to będzie m.in. z art. 2 ust. 1 oraz art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy g.p.r. oraz z treści aktu założycielskiego grupy, które zawierają szczegółowe zasady przyjmowania nowych członków. Regulacja kodeksowa zapewnia jednak ciągłość produkcji na rzecz kontraktującego, wiążąc następców gospodarstwa umowami kontraktacyjnymi, których nie byli stronami¹⁰¹⁴. Przejmujący gospodarstwo rolne w posiadanie może, na podstawie art. 625 zd. 2 kc, uchylić się od skutków regulacji. Jednakże wówczas po stronie

¹⁰¹⁰ A. Suchoń, *Art. 622*, w: M. Gutowski (red.), *op. cit.*, lb. 5.

¹⁰¹¹ *Ibidem*, lb. 6–7.

¹⁰¹² *Ibidem*, lb. 7.

¹⁰¹³ A. Stelmachowski, M. Korzycka, *op. cit.*, s. 345–347.

¹⁰¹⁴ J. Szachulowicz, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. I–II*, Warszawa 2015, pkt 2.

producenta rolnego (niezależnie od tego, czy jest członkiem grupy), który wyzbył się posiadania, włączy się odpowiedzialność odszkodowawcza wobec kontraktującej grupy na zasadach ogólnych (art. 471 kc). Przejmujący gospodarstwo rolne w posiadanie nabywa uprawnienia, z zaliczkami czy pomocą agrotechniczną włącznie. Kontraktująca grupa nie może odmówić przyjęcia świadczenia od osoby, która przejęła gospodarstwo rolne, chyba że co innego wynika z umowy kontraktacji¹⁰¹⁵, postanowień aktu założycielskiego lub wiążących uchwał organów grupy.

Przejście na nowego posiadacza praw i obowiązków z umowy kontraktacji będzie miało także skutki dla umowy grupy producentów z kontraktującym odbiorcą produktów rolnych. Kontraktujący nie będzie mógł odmówić przyjęcia świadczenia objętego umową od nowego posiadacza gospodarstwa, a w przypadku odpowiednich postanowień umownych, zobowiązany będzie m.in. dostarczyć nowemu posiadaczowi środki do produkcji, zaliczki, kredyty, pomoc agrotechniczną lub zootechniczną, czy wypłacić premie pieniężne. Natomiast w przypadku niewykonania świadczenia, choćby częściowego, przez nowego posiadacza gospodarstwa po stronie grupy producentów może włączyć się, w zależności od postanowień umownych, odpowiedzialność odszkodowawcza *ex contractu* wobec kontrahenta grupy lub związku.

Podobne skutki dla stosunków prawnych, w których stroną umowy kontraktacji, zarówno jako producent rolny jak i kontraktujący, jest grupa producentów, wywrze przewidziane w art. 626 kc wniesienie posiadanego gospodarstwa jako wkład do rolniczej spółdzielni produkcyjnej.

3.8. Płatności w ramach unijnych systemów wsparcia bezpośredniego a umowa kontraktacji

Konsekwencją uregulowania w przepisach kodeksu cywilnego pozycji prawnej grupy producentów rolnych w umowie kontraktacji było odpowiednie unormowanie przez ustawodawcę warunków przyznania płatności bezpośrednich producentom tytoniu zrzeszonym w grupach¹⁰¹⁶. Poza tym ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego¹⁰¹⁷, dla okresu budżetowego 2014–2020, przewidywała w ramach płatności związanych do powierzchni upraw ziemniaków skrobiowych, pomidorów i buraków cukrowych przyznanie

¹⁰¹⁵ Za dyspozytywnym charakterem przepisu opowiada się P. Sobolewski, *Art. 625*, w: K. Osajda, W. Borysiak (red.), *op. cit.*

¹⁰¹⁶ Art. 7 ust. 2b pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Dz.U. nr 35 z 2007 r., poz. 217.

¹⁰¹⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 308, dalej: ustawa o płatnościach z 2015 r.

pomocy rolnikom, którzy zawarli umowy kontraktacji także z grupami producentów rolnych, których są członkami (art. 15 ust. 3, 4 i 6 ustawy o płatnościach z 2015 r.). Choć w ustawie nie wskazano bezpośrednio na konieczność rozumienia pojęcia „grupa producentów rolnych” w myśl ustawy o grupach, będzie to wynikać z rezultatów wykładni systemowej. Argumentacja ta znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Bydgoszczy¹⁰¹⁸, w którego uzasadnieniu podniesiono, iż przez pojęcie użyte w ustawie o płatnościach z 2015 r. należy rozumieć grupę uznaną i wpisaną do rejestru grup na podstawie ustawy o grupach.

Przepisy ustawy o płatnościach z 2015 r. przewidywały, iż grupa producentów, z którą wnioskujący o pomoc rolnik zawarł umowę kontraktacji, przeznaczy odpowiednio ziemniaki na produkcję skrobi lub wyrobów skrobiowych albo buraki na produkcję cukru. Z treści przepisów art. 15 ust. 3, 4 i 6 tej ustawy nie wynika, jaki podmiot jest obowiązany do przetworzenia tych produktów oraz czy produkty mają trafić do niego z grupy producentów bez pośredników. Rola grup producentów, jako podmiotu kontraktującego, z którym zawarcie umowy upoważnia rolnika do ubiegania się o płatność związaną z produkcją ziemniaków skrobiowych oraz buraków cukrowych, została utrzymana w przepisach Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10 marca 2023 r.¹⁰¹⁹ Warunkiem przyznania pomocy jest w przypadku zawarcia umowy z grupą producentów rolnych stosunek członkostwa w tej grupie oraz wynikające z umowy zobowiązanie do wytworzenia i dostarczenia grupie określonej ilości produktów z określonej powierzchni użytków rolnych i zobowiązanie tej grupy do odebrania produktów w umówionym terminie, zapłacenia za nie umówionej ceny i przeznaczenia produktów do przetworzenia (produkcję skrobi lub wyrobów skrobiowych, produkcja cukru).

4. Umowa sprzedaży

Jak zauważono wcześniej, w przypadku kilku głównych produktów rolnych, dla których powstają grupy producentów, takich jak świnie żywe, bydło żywe, zboża i nasiona roślin oleistych znacząco częściej zawieraną umową na zbyt produktów rolnych jest umowa sprzedaży, której przedmiotem jest produkt gotowy. Natomiast zawierane zwykle w przypadku tych produktów umowy kontraktacji przez grupy producentów odpowiadają opisywanej w

¹⁰¹⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 15 marca 2022 r., sygn. akt: I SA/Bd 7/22; Zob. Wyrok WSA w Rzeszowie z 10 lutego 2022 r., sygn. akt: I SA/Rz 1020/21.

¹⁰¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty podstawowego wsparcia dochodów, płatności redystrybucyjnej, płatności dla młodych rolników, płatności związanych z produkcją do powierzchni upraw i płatności związanych z produkcją do zwierząt, płatności dla małych gospodarstw i przejściowego wsparcia krajowego w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, Dz.U. z 2023 r., poz. 482.

doktrynie „kontraktacji handlowej”¹⁰²⁰ albo „szczególnemu podtypowi umowy sprzedaży produktów rolnych”¹⁰²¹, stawiającej sobie za cel uzyskanie produktu końcowego o określonych parametrach bez nadzoru kontraktującego nad procesem produkcji i bez świadczeń dodatkowych przewidzianych w przepisach kodeksu cywilnego.

Choć pomiędzy umowami kontraktacji i sprzedaży występują pewne podobieństwa, w tym przede wszystkim wspólny cel – odpłatne przeniesienie własności rzeczy¹⁰²², to nie mogą być one ze sobą utożsamiane¹⁰²³. Przypomnieć trzeba, iż wspólne wprowadzanie towarów wyprodukowanych w gospodarstwach członków do obrotu odbywa się poprzez grupę w ten sposób, że prawo własności przenoszone jest najpierw na podmiot zrzeszający, a następnie na kolejnego odbiorcę. Ustawodawca posługuje się w umowie g.p.r. wyłącznie pojęciem „sprzedaży”, które w tym wypadku należy interpretować szerzej jako odpłatne zbycie produktów. Taka interpretacja nie budzi żadnych wątpliwości w doktrynie ani w orzecznictwie, natomiast ewentualne zawężenie sposobu przeniesienia prawa własności wyłącznie do sprzedaży nie znajduje żadnego uzasadnienia w wartościach, którymi kieruje się racjonalny ustawodawca.

W przypadku krajowych regulacji obejmujących pomoc ze środków unijnych na tworzenie grup producentów rolnych prawodawca konsekwentnie stosuje termin „sprzedaż” w odniesieniu do odpłatnego zbywania przez grupę towarów wyprodukowanych w gospodarstwach jej członków. Dla przykładu zarówno w § 12 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r., jak i punkcie 5.3 Wytycznych w sprawie pomocy dla grup i organizacji producentów w ramach PS dla WPR 2023–2027 mowa jest o wartości przychodów netto ze „sprzedaży” produktów lub grupy produktów, ze względu na które beneficjent został uznany. Unijne akty stanowiące podstawę dla tych instrumentów pomocy finansowej – Rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich i Rozporządzenia nr 2021/2115 w sprawie planów strategicznych dla WPR 2023–2027 – zawierają odpowiednio w art. 27 ust. 3 i art. 77 ust. 8 lit. b pojęcie „rocznej sprzedanej produkcji grupy”. Jednakże w wersji angielskiej użyto terminu „marketed production”, co należy przetłumaczyć jako „produkcja wprowadzona na rynek”, co lepiej odzwierciedla koncepcję wspólnego, odpłatnego zbywania towarów niezależnie od typu umowy. Grupy producentów ubiegające się o pomoc finansową zobowiązane są do przedłożenia wraz z wnioskiem wykazu faktur VAT potwierdzających przychody netto

¹⁰²⁰ A. Stelmachowski, M. Korzycka, *op. cit.*, s. 321.

¹⁰²¹ B. Zdziennicki, *op. cit.*, s. 541.

¹⁰²² M. Drela, *Art. 613*, w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, SIP Legalis, Warszawa 2023.

¹⁰²³ A. Stelmachowski, M. Korzycka, *op. cit.*, s. 328;

ze sprzedaży produktów lub grupy produktów¹⁰²⁴. Jak wynika natomiast z przepisów art. 106b ustawy o podatku od towarów i usług faktura VAT dokumentuje m.in. każdą dostawę towaru, w tym sprzedaż i dostawę w ramach kontraktacji. Reasumując, wypada wysunąć wniosek *de lege ferenda* poprawienia przepisów ustawy g.p.r. i regulacji dotyczących pomocy ze środków unijnych na tworzenie grup producentów poprzez zastąpienie pojęcia „sprzedaży” terminem „odpłatnego zbycia”.

Zauważyć wypada także, iż przeniesienie prawa własności produktów rolnych w wyniku sprzedaży, o której mowa w przepisach ustawy o grupach, należy interpretować z uwzględnieniem kodeksowej regulacji tego typu umowy, prawa rzeczowego i zasad ogólnych prawa cywilnego. Osoba prawna prowadząca działalność gospodarczą i posiadająca status grupy producentów rolnych może, korzystając z zasady swobody umów, dowolnie ukształtować stosunek prawny z podmiotem, któremu dostarczy produkty rolne wyprodukowane przez swoich członków i na którego przeniesie prawo własności do nich. Wybór jednego z typów umowy – sprzedaży lub kontraktacji – pozostanie bez wpływu na uzyskanie czy utratę statusu prawnego grupy producentów rolnych. Kluczowym dla uzyskania i utrzymania tego statusu będzie wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, czyli takie konstruowanie umowy sprzedaży albo kontraktacji, które będą przejawem współdziałania zrzeszonych producentów.

5. Umowa członkowska

Umowa członkowska jest umową nienazwaną, nieuregulowaną w przepisach ustawy g.p.r. Zwyczajowo jest ona zawierana pomiędzy uznanymi podmiotami a ich członkami w celu doprecyzowania zobowiązań stron, m.in. w zakresie zasad produkcji, wymagań jakościowych, sposobu rozliczeń. Choć w literaturze wskazuje się, iż taka umowa w decydujący sposób wpływa na właściwe funkcjonowanie grupy¹⁰²⁵, to przeprowadzone badania wskazują, iż jej znaczenie w działalności operacyjnej uznanego podmiotu jest jednak marginalne. Głównych powodów stosowania umów członkowskich należy upatrywać w przekonaniu producentów rolnych o prawnym obowiązku ich zawierania. Takie przeświadczenie wynika, po pierwsze, z licznych opracowań o charakterze doradczym i instruktażowym¹⁰²⁶, w których przygotowanie

¹⁰²⁴ § 12 ust. 2 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r.

¹⁰²⁵ M. Janicki, *op. cit.*, s. 131.

¹⁰²⁶ Np. W. Boguta, Z. Gumkowski, M. Martynowski, *Podniesienie ...*, s. 31; W. Boguta, Z. Gumkowski, M. Martynowski, *Instrukcja postępowania przy zakładaniu spółdzielni – jako grupy producentów rolnych wraz ze wzorami niezbędnych dokumentów*. Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa 2008, https://krs.org.pl/images/robocze_jl/grp/instrukcja_zakladania_spoldzielni_jako_gpr_fin.pdf (dostęp: 01.01.2026 r.).

i zawarcie umów członkowskich wskazywane jest jako obligatoryjny element procesu tworzenia grupy producentów. Po drugie, istotny wpływ na wytworzenie tego przeświadczenia miała praktyka wielu urzędów marszałkowskich, które w opracowanych przez siebie formularzach wniosków o uznanie grupy umieszczały wymóg przedłożenia wzoru takiej umowy¹⁰²⁷. Po trzecie, potencjalną przydatność umów członkowskich potwierdziło wejście w życie przepisów dotyczących obowiązku zawarcia umowy na dostawę produktu rolnego w określonej formie i o określonej treści, które zwolniły grupy producentów z tego obowiązku grupy, o ile umowa członkowska, względnie akt założycielski, spełnia warunki określone w regulacji unijnej zawartej w Rozporządzeniu nr 1308/2013. Wypełnianie obowiązków ustawowych podlega kontroli realizowanej, na podstawie art. 38q ust. 3a ustawy z 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych, przez dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa właściwego według miejsca siedziby grupy.

Ani prawodawca polski, ani unijny nie ustanowił obowiązku zawierania przez grupy producentów umów członkowskich ze zrzeszonymi rolnikami. Ich zastosowanie należy do obszaru swobodnej decyzji producentów rolnych tworzących grupę. Obecnie treść wniosku o uznanie grupy opracowany przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie wymaga przedłożenia wzoru umowy członkowskiej.

Główną funkcją umowy członkowskiej może być, jak słusznie wskazuje się w doktrynie¹⁰²⁸, uzupełnienie i sprecyzowanie ogólnych zasad relacji pomiędzy grupą a producentem rolnym wynikających z ustawy oraz aktu założycielskiego. Ma ona zatem charakter subsydiarny, a jej zakres wyznaczony jest zasadą swobody umów, przepisami ustawy g.p.r. i innych ustaw oraz postanowieniami statutu osoby prawnej i uchwał jej organów. Ograniczenie wynikające z przepisów ustawy ma to znaczenie, iż w przypadku wprowadzenia do umowy członkowskiej treści sprzecznych z ustawą, np. zobowiązanie członka grupy do sprzedaży do niej jedynie połowy wyprodukowanych przez siebie towarów, dla których grupa powstała, i przede wszystkim wykonanie takiej umowy skutkować będzie powstaniem podstawy prawnej do cofnięcia grupie uznania. Natomiast naruszenie przez postanowienia umowy członkowskiej treści aktu założycielskiego lub uchwał organów osoby prawnej rodzić będzie skutki o charakterze wewnątrzorganizacyjnym.

¹⁰²⁷ A. Suchoń, *Z prawnej ...*, s. 230. Analiza dostępnych wzorów wniosków potwierdza tezę autorki.

¹⁰²⁸ A. Suchoń, *Rozdział XII Zrzeszanie się producentów ...* P.A. Blajer, *Umowy członkowskie w ramach grup producentów rolnych*, w: M. Stec (red.) *Prawo umów handlowych. Tom 5B System Prawa Handlowego*, Warszawa 2020, s. 1139.

Obok zagadnienia zgodności postanowień umowy członkowskiej z innymi regulacjami ważne miejsce w rozważaniach zajmuje problem jej prawnego umocowania. Obowiązek zawarcia umowy spoczywający na każdym z członków grupy winien wynikać ze statutu albo umowy spółki, względnie uchwały właściwego organu osoby prawnej¹⁰²⁹. W odniesieniu do umowy członkowskiej zastosowanie będzie mieć także zasada równego traktowania członków spółdzielni czy wspólników spółek kapitałowych. Różnice w umowach poszczególnych członków powinny wynikać z obiektywnych przesłanek związanych przede wszystkim z produkcją rolną przy uwzględnieniu jej m.in. wolumenu, procesów, gatunków i sposobu przygotowania do sprzedaży¹⁰³⁰.

Uchwała właściwego organu osoby prawnej powinna wyznaczać także termin zawarcia umowy członkowskiej oraz moment wejścia jej w życie, co może wynikać także z treści samej umowy. Dopuszczalnym jest, a ze względów prakseologicznych wydaje się wskazane, zawarcie umowy pod warunkiem uzyskania urzędowego uznania przez grupę. Istotnym problemem, co potwierdza analiza dostępnych wzorów umów, jest prawidłowe określenie momentu wygaśnięcia zobowiązań z tego stosunku prawnego. Dotyczy to szczególnie zsynchronizowania wygaśnięcia tych zobowiązań z ustaniem stosunku członkostwa w wyniku wypowiedzenia, wykluczenia członka czy zbycia udziałów albo wyłączenia wspólnika.

Do skutecznej zmiany umowy członkowskiej potrzebne będzie złożenie zgodnego oświadczenia obu stron. Treść zmiany umowy może wymagać uprzedniego zatwierdzenia przez właściwy organ osoby prawnej. Ważnym zagadaniem o doniosłym znaczeniu dla funkcjonowania grupy i utrzymania przez nią uznania jest problem braku zgody ze strony członka grupy na wprowadzenie modyfikacji do umowy członkowskiej. Brak odpowiednich postanowień aktu założycielskiego, uchwał organów osoby prawnej czy samej umowy może skutkować sytuacją, w której odmowa zawarcia aneksu do umowy członkowskiej nie będzie sankcjonowana ustaniem członkostwa w grupie, może natomiast prowadzić pośrednio w określonych sytuacjach do powstania podstawy prawnej do utraty statusu grupy producentów na podstawie decyzji administracyjnej o cofnięciu jej uznania. Wśród takich okoliczności wskazać można na przykład wynikające z umów zobowiązania członka dotyczące realizacji celów funkcjonowania grupy czy stosowania określonych zasad produkcji.

¹⁰²⁹ Zob. W. Boguta, Z. Gumkowski, M. Martynowski, *Instrukcja postępowania ...*, s. 113.

¹⁰³⁰ W ramach jednego produktu w rozumieniu przepisów ustawy, a przez to w ramach jednej grupy producentów rolnych, możliwe jest wytwarzanie bardzo zróżnicowanych produktów rolnych, np. dla kategorii „świnie żywe, prosięta, warchlaki, mięso wieprzowe: świeże, chłodzone, mrożone; tucznik, prosięta do dalszego odchowu, loszki hodowlane”.

Treść analizowanych wzorów umów członkowskich wskazuje na kilka stałych, wspólnych elementów. Po pierwsze, przenoszone są z aktów założycielskich i ustawy g.p.r. zobowiązania członka wynikające z udziału w grupie producentów. Po drugie, część z nich zawiera opis technologii produkcji obowiązującej producenta, który jest zazwyczaj ujęty bardzo ogólnie. Towarzyszy temu zwykle ramowe zobowiązanie członka grupy do stosowania określonych przez grupę wspólnych zasad produkcji, w tym dotyczących np. technologii produkcji uwzględniającej ochronę środowiska oraz dostarczania do grupy produktów rolnych spełniających wymogi jakościowe ustanowione przez grupę. Trzecim z często spotykanych elementów umowy członkowskiej jest zobowiązanie członka grupy do umożliwienia przedstawicielom grupy wejścia na teren jego gospodarstwa celem przeprowadzenia odpowiednich czynności kontrolnych, jak również do okazania żądanych dokumentów i udzielenia stosownych wyjaśnień. Celem wprowadzenia postanowienia jest ochrona interesu grupy, w tym utrzymania statusu uznanego zrzeszenia, na który bezpośredni wpływ mają działania i zaniechania członka.

Czwartą składową umów członkowskich są zobowiązania grupy wobec członków. Do najczęściej spotykanych należy zobowiązanie grupy do odbioru wytworzonych przez jej członków produktów rolnych, np. zgodnie z określonym harmonogramem dostaw, zapłaty ceny w maksymalnym, wyznaczonym umową terminie oraz działania w interesie członków grupy, w szczególności w zakresie negocjowania najkorzystniejszych warunków z partnerami handlowymi grupy. Ponadto przekazywanie informacji dotyczących wymogów jakościowych, jakie muszą spełniać produkty rolne, zgodnie z umowami podpisanymi przez grupę z odbiorcami, czy zobowiązanie do zaopatrywania członków w środki produkcji zgodnie ze zgłoszonym przez nich zapotrzebowaniem. Piątym, charakterystycznym, elementem umów członkowskich jest ustanowienie sankcji na wypadek niewykonania zobowiązań przyjętych w niej przez strony, które to sankcje stanowią zwykle powielenie postanowień aktów założycielskich, kreowanych w tym zakresie na podstawie treści art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy g.p.r. Szóstym wreszcie są postanowienia dotyczące sytuacji, gdy niemożność wykonania zobowiązań jest następstwem działania siły wyższej.

Jak zauważyła A. Suchoń¹⁰³¹, umowa członkowska zawiera elementy kontraktacji. Występują w niej *essentialia negotii* regulacji kodeksowej, czyli m.in. zobowiązanie się producenta do wytworzenia i dostarczenia grupie oznaczonej ilości produktów rolnych określonego rodzaju oraz zobowiązanie się grupy do odebrania tych produktów w umówionym terminie i zapłacenia umówionej ceny. Ponadto grupa zobowiązuje się niekiedy do spełnienia

¹⁰³¹ A. Suchoń, *Z prawnej problematyki ...*, s. 231.

określonych świadczeń dodatkowych na rzecz członka, których część została wymieniona wprost w przykładowym katalogu otwartym, zawartym w art. 615 kc.

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że umowa członkowska jest umową nienazwaną, zawierającą elementy przedmiotowo istotne umowy kontraktacji. Jest także umową wzajemną, dwustronnie zobowiązującą i odpłatną. Charakter kontraktu wskazuje, iż możemy zaliczyć go do umów kauzalnych, gdzie przyczyną (*causa*), decydującą o ważności i skutkach prawnych, będzie stosunek członkostwa. Przepisy prawa nie przewidują żadnej szczególnej formy, jednak w praktyce umowy członkowskie zawierane są na piśmie.

Ważnym problemem związanym z umowami członkowskimi jest kwestia terminu przedawnienia roszczeń wynikających z tych umów. Wyznaczony normą generalną, wynikająca z art. 118 kc, trzyletni okres przedawnienia dla roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (obie strony umowy członkowskiej zawierają kontrakt w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej) ulegnie, na podstawie art. 624 § 1 kc, skróceniu do lat dwóch w przypadku roszczeń dotyczących kontraktacji. Obejmie on również roszczenia w zakresie świadczeń dodatkowych, ale jedynie wynikających z umowy, nie obejmie bowiem ów *lex specialis* roszczeń z umów z osobami trzecimi, które spełniły świadczenia w związku z kontraktacją¹⁰³². W odniesieniu do ewentualnych świadczeń grupy wynikających z umowy członkowskiej, ale niezwiązanych z kontraktacją, zastosowanie może mieć, w zależności od treści zobowiązania, norma generalna albo przepisy szczególne dotyczące przedawnienia roszczeń, np. wyznaczające dwuletni okres dla zlecenia i świadczenia usług (art. 751 pkt 1 w zw. z art. 750 kc), czy roczny okres w przypadku usług przewozu (art. 792 kc), najmu (art. 677 kc) i użyczenia (art. 719).

Treść umów członkowskich opracowywana jest przez grupy producentów w postaci wzorców umowy. Jak już wspomniano „wzorce umów” to pojęcie doktrynalne, w przepisach prawa nie została sformułowana ich legalna definicja, aczkolwiek sam termin występuje w języku prawnym (np. art. 384 § 1 lub 4 kc)¹⁰³³. Służą one do masowego zawierania umów o powtarzalnej, ustandaryzowanej treści. Wzorce przygotowuje się przed zawarciem umowy. Jak wskazuje się w literaturze¹⁰³⁴, cechą charakterystyczną zawarcia umowy z użyciem wzorca stanowi pasywna rola kontrahenta oraz brak miejsca na negocjowanie treści umowy i jej poszczególnych postanowień. Jednak w przypadku grup producentów praktykowane jest wspólne

¹⁰³² E. Nezbecka, *Art. 624*, w: A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część szczególna*, Warszawa 2014, SIP Lex.

¹⁰³³ M. Bednarek, P. Mikłaszewicz, *Rozdział VII. Wzorce umów*, w: K. Osajda (red.) *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego. Tom 5*, Warszawa 2020, s. 661.

¹⁰³⁴ *Ibidem*.

ustalanie przez przyszłych członków głównych postanowień umowy członkowskiej. W takim przypadku umowa nie zostanie zaliczona do umów adhezyjnych¹⁰³⁵. Może natomiast zostać do tego grona zaliczona w sytuacjach zawierania tej umowy na wzorcu z osobami przystępującymi do grupy już po jej założeniu. Będziemy bowiem mieli do czynienia z okolicznościami, w których co do zasady wyłączona została możliwość negocjowania treści kontraktu.

Do opracowywania wzorców umowy służą grupom producentów szablony zawarte w opracowaniach doradczych¹⁰³⁶ oraz kopie umów uzyskanych od innych uznanych zrzeszeń. Praktyka ta prowadzi w niektórych przypadkach do zawierania kontraktów członkowskich z pominięciem specyficznych uwarunkowań danego zrzeszenia, co naraża na problemy na etapie wykonywania umowy.

Alternatywnym rozwiązaniem prawnym dla umowy członkowskiej będzie odpowiednio skonstruowany zespół postanowień aktu założycielskiego, korzystających z właściwych regulacji ustawowych (prawo spółdzielcze, kodeks spółek handlowych, prawo o stowarzyszeniach czy ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników), oraz uchwał organów osoby prawnej uznanej jako grupa producentów. Takie podejście pozwala zapobiec niepotrzebnemu powielaniu w umowach członkowskich przepisów ustawy i postanowień aktów założycielskich grupy. Główne zobowiązania grupy i członka powinny wynikać bezpośrednio z aktu założycielskiego. Natomiast zobowiązania czasowe, czy potencjalnie podlegające częstszym zmianom, winny być wprowadzane na podstawie uchwał właściwych organów osoby prawnej. W tym trybie mogą być także przyjmowane regulaminy i wytyczne wiążące wszystkich członków grupy producentów, a dotyczące np. zasad produkcji i dostaw, wykorzystania maszyn i urządzeń grupy czy usług świadczonych na rzecz członków. Przewaga tego rozwiązanie polega także na znaczącym ułatwieniu i przyspieszeniu wprowadzania zmian w regulacjach stosunków pomiędzy grupą a jej członkami.

6. Instrumenty prawne przeciwdziałania nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi

Na transakcje zbycia produktów rolnych przez producenta rolnego do grupy producentów oraz przez grupę producentów do zakładów przetwórczych lub pośredników w obrocie wpływ będą miały przepisy ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i

¹⁰³⁵ A. Klein, K. Oplustil, 3.2.1.4. *Umowy adhezyjne i wzorce umowne*, w: M. Stec (red.) *op. cit.*, s. 114–118.

¹⁰³⁶ Np. W. Boguta, Z. Gumkowski, M. Martynowski, *Instrukcja postępowania ...*, 62.

spożywczy¹⁰³⁷. Zgodnie z jej treścią zakazane są praktyki nieuczciwie wykorzystujące przewagę kontraktową nabywcy względem dostawcy oraz dostawcy względem nabywcy. Przewagą kontraktową jest występowanie znaczącej dysproporcji w potencjale ekonomicznym nabywcy względem dostawcy albo dostawcy względem nabywcy.

Rodzi się pytanie czy grupa producentów rolnych jest dostawcą w świetle omawianej ustawy? Według tego aktu prawnego jest nim przedsiębiorca, który wytwarza lub przetwarza produkty rolne lub spożywcze lub odpłatnie zbywa je nabywcy. Zatem w opinii autora grupa producentów rolnych jest dostawcą w świetle ustawy p.n.w.p.k. i może korzystać z instrumentów określonych w omawianym akcie prawnym. Należy jednak zastrzec, że według ustawy znacząca dysproporcja w potencjale ekonomicznym, w przypadku praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową stosowanych przez nabywcę względem dostawcy, występuje między np. dostawcą, którego roczny obrót nie przekracza równowartości w złotych 2 000 000 euro, a nabywcą, którego roczny obrót przekracza równowartość w złotych 2 000 000 euro; dostawcą, którego roczny obrót przekracza równowartość w złotych 2 000 000 euro i nie przekracza równowartości w złotych 10 000 000 euro, a nabywcą, którego roczny obrót przekracza równowartość w złotych 10 000 000 euro. W praktyce znacząca większość grup producentów rolnych to mniejsze podmioty, których obrót nie przekracza wskazanej kwoty 2 000 000 euro.

Za praktyki nieuczciwie wykorzystujące przewagę kontraktową uznaje się w szczególności praktyki polegające na np. dokonaniu przez nabywcę zapłaty dostawcy, w przypadku gdy umowa przewiduje regularne dostarczanie produktów po upływie 30 dni od dnia zakończenia uzgodnionego między nabywcą a dostawcą okresu dostarczania łatwo psujących się produktów rolnych lub spożywczych, w którym produkty te zostały dostarczone albo 60 dni od dnia zakończenia uzgodnionego między nabywcą a dostawcą okresu dostarczania produktów rolnych lub spożywczych innych niż łatwo psujące się produkty rolne lub spożywcze, w którym produkty te zostały dostarczone, albo od dnia ustalenia kwoty do zapłaty za ten okres dostarczania produktów. Ustawa p.n.w.p.k. wymienia także w art. 8 ust. 1 inne praktyki wykorzystujące przewagę kontraktową, np. jednostronną zmianę przez nabywcę warunków umowy w zakresie częstotliwości, sposobu realizacji, miejsca, terminu lub wielkości ogółu dostaw lub pojedynczych dostaw produktów rolnych lub spożywczych, standardów jakości produktów rolnych lub spożywczych, warunków płatności lub cen; nieuzasadnione obniżanie należności z tytułu dostarczenia produktów rolnych lub spożywczych po ich przyjęciu przez nabywcę w całości albo w umówionej części, w szczególności na skutek żądania udzielenia rabatu; odmowę przez

¹⁰³⁷ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1773; dalej: ustawa p.n.w.p.k.

nabywcę pisemnego potwierdzenia warunków umowy obowiązujących między nabywcą a dostawcą, o których pisemne potwierdzenie zwrócił się dostawca, chyba że umowa dotyczy produktów rolnych lub spożywczych, które mają być dostarczone przez członka enumeratywnie wymienionego w art. 8 ust. 1 pkt 7 ustawy p.n.w.p.k. zrzeszenia rolników, w tym uznanej grupy producentów.

Ustawa wskazuje w dalszej części art. 8 także, że za praktyki nieuczciwie wykorzystujące przewagę kontraktową uznaje się odmowę przez nabywcę pisemnego potwierdzenia warunków umowy obowiązujących między nabywcą a dostawcą, o których pisemne potwierdzenie zwrócił się dostawca, chyba że umowa dotyczy produktów rolnych lub spożywczych, które mają być dostarczone przez członka uznanej grupy producentów rolnych, o której mowa w przepisach ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, który sprzedaje produkty rolne lub spożywcze do tej grupy, jeżeli akt założycielski tej grupy albo umowa między członkiem tej grupy a grupą zawiera postanowienia o skutkach podobnych do warunków umowy¹⁰³⁸.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydaje decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję, jeżeli stwierdzi naruszenie zakazów określonych w art. 6 lub w art. 9 ustawy lub w art. 101 lub w art. 102 TFUE. W owej decyzji, Prezes Urzędu nakazuje zaniechanie stosowania praktyki naruszającej zakazy, jeżeli do czasu wydania decyzji praktyka ta nie została zaprzestana.

¹⁰³⁸ Szerzej A. Suchoń, *Umowa kontraktacji i umowy pokrewne* w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2025, s. 444 i n.

ROZDZIAŁ VIII

Związki grup producentów rolnych i ich wpływ na status prawny oraz realizację celów działania grupy producentów rolnych

1. Uwagi wprowadzające

Konsekwencją bezpośredniego wzorowania polskiej regulacji dotyczącej grup producentów na legislacji unijnej i niemieckiej było wprowadzenie do ustawy z 2000 r. instytucji związku grup producentów rolnych. Możliwość ich tworzenia przewidywały także krajowe regulacje we Włoszech i Francji. Unormowanie dotyczące związków grup producentów pojawiło się już w projekcie rządowym, przedłożonym Sejmowi w 1999 r. i w niemal niezmienionym kształcie przetrwało do dzisiaj. Na przestrzeni ponad dwudziestu lat obowiązywania ustawy uznano i wpisano do rejestru związków zaledwie cztery podmioty¹⁰³⁹.

Przypomnieć wypada, iż na podstawie art. 5 ust. 3 Rozporządzeń nr 1360/1978 i 952/1997 w sprawie grup producentów i ich związków prawodawca unijny oczekiwał od związków „dążenia do tych samych celów, co grupy, ale na większą skalę”. Systematyka aktu wskazywała przy tym na równorzędne potraktowanie obu typów zrzeszeń. Świadczy o tym przede wszystkim przepis art. 6 rozporządzeń, który te same warunki uznania stawiał zarówno przed grupami, jak i związkami. W polskiej ustawie skąpa regulacja dotycząca związków umieszczona została w rozdziale trzecim – „Rejestracja grup i związków”. Przepisy art. 14 – 17a ustawy g.p.r. stanowią w zasadzie wyodrębnioną, choć nie redakcyjnie, regulację złożoną z norm prawa materialnego i procesowego.

Związek grup producentów rolnych nie jest formą prawną, a pojęcie oznacza prowadzącą działalność gospodarczą osobę prawną, zrzeszającą uznane grupy producentów. Dotychczas związki grup wybierały formę spółdzielni, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i związku rolniczych zrzeszeń branżowych¹⁰⁴⁰.

Status prawny związku grup producentów rolnych, podobnie jak samej grupy, wyznacza uznanemu urzędowo podmiotowi pozycję prawną, której konsekwencją jest nabycie zespołu uprawnień, przywilejów i obowiązków, a z których wynikają jego cechy

¹⁰³⁹ W. Boguta, Z. Gumkowski, M. Martynowski, *Podniesienie ...*, s. 22–23; Dane z rejestru związków grup producentów rolnych, <https://www.gov.pl/web/arimr/rejestr-zwiazkow-grup-producentow-rolnych> (dostęp: 15.11. 2024 r.); Autorzy pracy zbiorowej pod red. M. Martynowskiego nazywają przepisy umożliwiające tworzenie związków grup producentów rolnych „martwymi” z racji na niezarejestrowanie w ciągu pierwszych 9 lat obowiązywania ustawy o grupach żadnego ich związku, M. Martynowski (red.), *Organizowanie się ...*, s. 11.

¹⁰⁴⁰ Na podstawie ustawy z 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 281.

charakterystyczne (atrybuty) niedostępne nieuznanym zrzeszeniom grup producentów rolnych. Jest on przyznawany związkom po spełnieniu wymienionych w art. 15 ustawy g.p.r. kryteriów, których wypełnienie warunkuje uzyskanie i utrzymanie tego statusu. Uzyskanie i utrata statusu uznanego związku grup producentów rolnych następuje na mocy decyzji administracyjnej kompetentnego organu, którym aktualnie jest prezes ARiMR.

Z art. 14 ustawy g.p.r. wynika, iż celem powoływania do życia związków grup producentów jest reprezentowanie interesów zrzeszonych w nich podmiotów. Podobnie jak w przypadku grup producentów, „możliwość” organizowania się oznacza, że takowe zachowanie podmiotu będzie czynem prawnie indyferentnym¹⁰⁴¹. Podkreślić trzeba, iż zgodnie z konstytucyjnymi zasadami wolności tworzenia zrzeszeń i wolności prowadzenia działalności gospodarczej, grupy producentów tworzyć mogą związki niezależnie od regulacji przewidzianej w ustawie g.p.r. Uzyskanie urzędowego uznania przez taki związek tworzy dla niego, co oczywiste, nową sytuację prawną. Ważnym z perspektywy prowadzonych rozważań jest pytanie o wpływ tej szczególnej pozycji prawnej związku na status prawny zrzeszonej w nim grupy. Chodzi jednak o takie oddziaływanie, które wykracza poza ramy typowego stosunku członkowskiego, a więc takie, które konstytuuje te dodatkowe uprawnienia i obowiązki, których grupa producentów nie uzyska, przynależąc do związku nie posiadającego urzędowego uznania.

2. Warunki uznania związku grup producentów rolnych

Ustawa g.p.r. obliguje uznane związki do realizacji co najmniej dwóch spośród enumeratywnie wymienionych celów szczegółowych: organizowania i koordynowania zaopatrzenia w środki produkcji, organizowania i koordynowania zbywania produktów lub grupy produktów, ze względu na które grupy zostały utworzone, przechowywania i przygotowywania do obrotu produktów lub grupy produktów oraz ich przetwarzania, reprezentowania zrzeszonych grup wobec organów samorządowych i organów administracji państwowej, promowania efektywnych metod produkcji i jakości oraz dostosowania produkcji do wymogów rynku przez informowanie oraz doradzanie grupom i ich członkom, promowania technologii produkcji korzystnych dla środowiska, prowadzenia analiz rynku oraz szkoleń producentów rolnych oraz prowadzenie obsługi prawnej i księgowej grup. Wymienione zadania, spośród których realizacja co najmniej dwóch jest obligatoryjna, mają charakter pomocniczy wobec działalności grup producentów oraz służą zwiększeniu wymiernych efektów poprzez wspólną realizację tych

¹⁰⁴¹ Wronkowska, *op. cit.*, s. 165.

aktywności przez grupy. Ustawodawca nie zawarł w tym katalogu celów, których realizacja nie byłaby możliwa bez członkostwa grupy w uznanym związku.

Z treści przepisu nie wynika, by związek realizujący co najmniej dwa spośród wymienionych celów nie mógł wypełniać innych, dodatkowych zadań, które wynikać będą z jego statutu czy uchwał odpowiednich organów. I tak dla przykładu uznać należy, iż związek może reprezentować interesy swoich członków wobec nie tylko organów samorządowych i organów administracji państwowej, ale także innych organizacji i podmiotów prywatnych. Ponadto wydaje się, że nie ma przeszkód prawnych, aby związek w trakcie działalności zmieniał realizowane cele w obrębie wskazanych w art. 14 ustawy g.p.r.

Podkreślić trzeba, że ustawodawca nie zobowiązuje związków do nabywania produktów lub grup produktów od swoich członków. Także po stronie zrzeszonych grup nie powstaje *ex lege* obowiązek zbywania produktów rolnych do związku. Treść celu z art. 14 pkt 2 ustawy g.p.r. wskazuje, iż prawodawca oczekuje jedynie organizowania i koordynowania obrotu produktami lub grupami produktów, ze względu na które grupy zostały utworzone. Nie jest to równoznaczne z zakazem nabywania przez związki grup producentów produktów od swoich członków, co potwierdza treść art. 15 pkt 3 lit. b ustawy g.p.r. – możliwość utworzenia funduszu specjalnego przeznaczonego na „wypłacanie członkom związku zaliczek za dostarczone produkty lub grupy produktów”.

Realizacja co najmniej dwóch spośród wymienionych w ustawie celów stanowi główny warunek uzyskania uznania i jego utrzymania przez związek. Pozostałe warunki prawodawca wymienia w art. 15 ustawy g.p.r. Należą do nich w pierwszej kolejności, podobnie jak w przypadku uznanych grup producentów, prowadzenie działalności jako przedsiębiorca mający osobowość prawną. Zauważyć wypada, iż nabycie osobowości prawnej nastąpi z chwilą wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym. Przypomnieć trzeba, iż art. 6 ust. 1 lit. g Rozporządzenia nr 952/1997 dopuszczał, również w przypadku związków, możliwość uznania podmiotu nieposiadającego osobowości prawnej, o ile wyposażony został w dostateczną zdolność prawną, wystarczającą, zgodnie z prawem krajowym, do wykonywania praw i zaciągania zobowiązań.

Kolejnym warunkiem uzyskania i utrzymania statusu uznanego związku grup producentów rolnych jest zrzeszanie co najmniej 5 uznanych grup producentów rolnych, a żadna z nich nie może należeć do innego związku grup. Z ustawy g.p.r. nie wynika, aby związek mogły utworzyć wyłącznie podmioty uznane jako grupy w kategorii jednego, wspólnego produktu czy grupy produktów, jak wymagała tego regulacja niemiecka czy włoska. Za dopuszczalne uznać zatem należy, co potwierdza także praktyka działania prezesa ARiMR, zrzeszanie się

podmiotów o różnych profilach produkcyjnych. Przepisy ustawy nie stoją także na przeszkodzie, by o uznanie ubiegał się związek, w skład którego wchodzi inne podmioty niż uznane grupy producentów.

Następny z warunków uznania nakazuje związkowi działanie na podstawie aktu założycielskiego, który, oprócz wymagań określonych w odrębnych przepisach, powinien zawierać co najmniej zasady przyjmowania do związku nowych członków oraz występowania członków ze związku, przy czym minimalny okres członkostwa, który liczy się od dnia wydania decyzji o uznaniu, nie może być krótszy niż trzy lata działalności związku, a informacja o zamiarze wystąpienia powinna być złożona na piśmie co najmniej na 12 miesięcy przed końcem danego roku działalności związku. Innym elementem statutu winny być zasady tworzenia i wykorzystania funduszu specjalnego przeznaczonego na wypłacanie członkom związku zaliczek za dostarczone produkty lub grupy produktów oraz na inne cele określone w statucie lub umowie, jeżeli będzie on utworzony, oraz sankcje wobec członka związku, który nie wypełnia nałożonych na niego zadań lub obowiązków.

Charakterystycznym elementem statusu prawnego związku grup producentów jest nakaz poddania się nadzorowi sprawowanemu przez prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zakres działań kontrolnych w ramach przedmiotowego nadzoru zawężony został przez ustawodawcę w art. 17 ust. 2 ustawy g.p.r. do weryfikacji spełniania warunków uznania podmiotu, które w odróżnieniu od grup producentów przeprowadza się jedynie po uznaniu, co najmniej raz na 2 lata, licząc od dnia wydania decyzji o uznaniu związku. Związek obowiązany jest do składania prezesowi ARiMR sprawozdania na piśmie z realizacji celów wybranych spośród wymienionych w art. 14 ustawy o grupach, w terminie 3 miesięcy od dnia zakończenia każdego roku jego działalności. Nadzorem wynikającym z ustawy o grupach związki zostają objęte z chwilą ich urzędowego uznania na podstawie decyzji administracyjnej. Kończy się on natomiast wraz z wygaśnięciem statusu uznanego związku grup producentów rolnych w wyniku władczej interwencji organu nadzorującego w działalność podmiotu poprzez cofnięcie uznania albo uchylenie decyzji o uznaniu, czy też stwierdzenie jej nieważności.

Warunki uznania związku grup i utrzymania tego uznania są zbliżone do warunków stawianych przez ustawodawcę grupom, choć ich katalog został wyraźnie zawężony. Przede wszystkim na związki nie został nałożony obowiązek przedkładania planu biznesowego, nie zostało także ograniczone prowadzenie przez nich obrotu produktami rolnymi nie pochodzącymi od członków związku, a także pozostawiono im większą swobodę w zakresie kształtowania swojego składu członkowskiego. Sytuacja prawna zrzeszonej w związku grupy producentów zostaje poszerzona o obowiązki oraz uprawnienia majątkowe i korporacyjne

wynikające ze stosunku członkostwa. W tym obszarze ustawodawca nie ustanawia żadnych szczególnych powinności, poza minimalnym okresem członkostwa i terminem jego wypowiedzenia, ani praw związanych z przynależnością do uznanego związku.

Omówione warunki uznania stanowią przesłanki materialne uzyskania statusu związku grup producentów rolnych. Samo spełnienie kryteriów nie powoduje *ex lege* uzyskania tej wyodrębnionej prawnie pozycji. Bezwzględnie wymagany jest stosowny wniosek, dzięki któremu zrzeszenie zostaje uznane i wpisane do rejestru związków grup. Uzyskanie statusu na wniosek jest rozwiązaniem prawnym właściwym dla wszystkich badanych porządków prawnych, zarówno rozporządzeń unijnych jak i ustawy francuskiej, niemieckiej i włoskiej. Decyzja o uznaniu, na podstawie której prezes ARiMR wpisuje podmiot do rejestru związku grup producentów, jest przesłanką formalną uzyskania statusu. Warunki uznania zrzeszenia stają się, po wydaniu decyzji administracyjnej o uznaniu, kryteriami utrzymania statusu uznanego związku grup producentów rolnych.

3. Uzyskanie i utrata statusu związku grup producentów rolnych

Utworzenie podmiotu – osoby prawnej w zamiarze prowadzenia działalności gospodarczej – jest, podobnie jak w przypadku grup producentów rolnych, pierwszym etapem zakładania związku takich grup. W praktyce powołanie osoby prawnej następuje zwykle z intencją uzyskania przez podmiot statusu uznanego związku, jednak nic nie stoi na przeszkodzie, aby status uznanego związku grup producentów rolnych uzyskał podmiot, który został założony w innym celu.

Ustawa, podobnie jak w przypadku grupy producentów, nie narzuca formy prawnej związku i nie zawiera żadnych wskazówek w tym zakresie. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że grupy tworzące związki wybierały formę spółdzielni, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i związku rolniczych zrzeszeń branżowych. Także w przypadku związku grup dopuszczalne jest powołanie spółki akcyjnej a także prostej spółki akcyjnej. Odpowiednia, wybrana przez producentów rolnych, forma prawna pełnić będzie rolę „wehikułu prawnego” (zw. też „szatą prawną”) przedsięwzięcia, jakim jest uzyskanie i utrzymanie przez zrzeszenia grup producentów rolnych urzędowego uznania.

W odróżnieniu od postępowania w sprawie uznania grup producentów rolnych, w przypadku związku organem właściwym do wydania decyzji o uznaniu jest prezes ARiMR, który w myśl art. 16 ust. 1 ustawy g.p.r. i na podstawie decyzji administracyjnej dokonuje wpisu podmiotu do prowadzonego przez ten organ rejestru związków. Zauważyć należy, iż do 2015 r.

to ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa przysługiwała ustawowa kompetencja do uznania związku grup producentów. Do wniosku o wydanie decyzji o uznaniu związku grup producentów oraz do zasad prowadzenia rejestru przewiduje się odpowiednie stosowanie przepisów odnoszących się w tym zakresie do grup producentów rolnych.

Stroną postępowania w rozumieniu art. 28 kpa i w konsekwencji adresatem decyzji administracyjnej (art. 107 § 1 pkt 3 kpa) będzie osoba prawna ubiegająca się o uznanie lub takowe posiadająca. Dlatego użyte przez ustawodawcę w art. 16 ust. 1 ustawy g.p.r. pojęcie „związek” w stwierdzeniach „wydanie decyzji o uznaniu związku” i „dokonuje wpisu związku do rejestru związków” należy interpretować jako wyrażenie, w którym „związek” oznacza osobę prawną posiadającą status uznanego związku grup producentów rolnych, a nie nową formę prawną, która mogłaby być w tym sensie stroną postępowania. Od decyzji wydanej przez prezesa ARiMR przysługuje, na podstawie art. 127 § 2 kpa, odwołanie do organu administracji publicznej wyższego stopnia, którym jest minister właściwemu do spraw rozwoju wsi.

Postępowanie wszczynane jest wyłącznie na wniosek strony, ustawa nie przewiduje możliwości zainicjowania tego postępowania z urzędu. We wniosku związek grup umieszcza nazwę i adres swojej siedziby, dane osób upoważnionych do reprezentowania związku „zgodnie z jej aktem założycielskim” – co jest sformułowaniem, podobnie jak w przypadku grupy producentów, nietrafnym, gdyż akt założycielski zawiera jedynie sposób reprezentacji podmiotu, i *de lege ferenda* należałoby je usunąć. Ponadto we wniosku strona wskazuje oznaczenie produktu lub grupy produktów, choć jak wskazano wcześniej, ustawodawca nie ograniczył zakresu działalności związku tylko do jednego produktu lub grupy produktów. Związek umieszcza w podaniu także numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, co oznacza, iż w momencie jego składania podmiot winien być wpisany do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, względnie uzyskać ten wpis do dnia, w którym upływa, wyznaczony przez organ na podstawie art. 64 § 2 kpa, termin na usunięcie braków w podaniu. Na podstawie art. 16 ust. 3 w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy g.p.r. związek podaje także numer uzyskany w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności¹⁰⁴². Z treści przepisów nie wynika, czy związek grup zobowiązany jest przedłożyć wraz z wnioskiem o uznanie dowodów potwierdzających realizację warunków uznania. Wydaje się, że wystarczające będą na tym etapie, analogicznie jak w sytuacji osób prawnych ubiegających się o uznanie jako grupa, odpowiednie deklaracje

¹⁰⁴² Ustawa z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 885.

zawarte w statucie związku potwierdzające, poza warunkami uznania, dążenie do realizacji celów wymienionych w art. 14 ustawy g.p.r.

Następstwem wydania decyzji administracyjnej o uznaniu związku grup producentów rolnych jest czynność techniczna, nieobjęta treścią rozstrzygnięcia zawartego w decyzji, wpisania podmiotu do rejestru związków grup prowadzonego na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy g.p.r. przez prezesa ARiMR. Zgodnie z treścią art. 15 pkt 3 lit. a ustawy g.p.r. okres działalności związku grup liczony w latach rozpoczyna się w dniu wydania decyzji o uznaniu, nie zaś w dniu wpisania grupy do rejestru. Podkreślić trzeba, iż przez okres „działalności związku” należy na podstawie przepisów tej ustawy rozumieć czas, w którym osoba prawna utrzymuje status uznanego związku grup producentów. Granice tego okresu wyznacza z jednej strony data wydania decyzji administracyjnej o uznaniu związku grup, a z drugiej decyzja o cofnięciu tego uznania, względnie uchylenie decyzji o uznaniu. Podobnie jak w przypadku grup producentów rolnych status uznanego związku grup powstaje na podstawie i w dniu wydania decyzji o uznaniu związku, nie zaś na podstawie wpisu do rejestru. Natomiast warunkiem nabycia, na podstawie odrębnych przepisów, szczególnych uprawnień i przywilejów podmiotu znajdującego się w tej sytuacji prawnej jest wydanie decyzji o uznaniu związku oraz uzyskanie wpisu do rejestru.

Jawny rejestr uznanych związków grup producentów rolnych prowadzony jest przez prezesa ARiMR i mają do niego odpowiednie zastosowanie, na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy g.p.r., przepisy dotyczące rejestru uznanych grup producentów. Związek, a w zasadzie uznana osoba prawna, jest obowiązany do informowania na piśmie prezesa ARiMR o każdej zmianie danych zawartych w rejestrze, w terminie miesiąca od dnia dokonania zmiany. W przypadku gdy związek nie wypełnia tego obowiązku, prezes Agencji wzywa podmiot do jego wykonania, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania, pod rygorem cofnięcia uznania i skreślenia z rejestru związków. Prezes ARiMR zobowiązany jest do informowania ministra właściwego do spraw rynków rolnych o każdej zmianie danych zawartych w rejestrze. Przepis, podobnie jak w przypadku grup producentów, wydaje się nie mieć aktualnie żadnego znaczenia, ponieważ rejestr prowadzony przez prezesa Agencji jest jawny, publikowany na stronie internetowej ARiMR, i z tego względu należy postulować *de lege ferenda* jego usunięcie.

Zauważyć wypada, iż ewentualny wpis do rejestru związków bez wydania decyzji, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy g.p.r., byłby działaniem organu administracji publicznej bez podstawy prawnej. Natomiast w przypadku braku wpisu do rejestru przez prezesa ARiMR, pomimo uprawomocnienia się decyzji wydanej na podstawie przywołanego przepisu ustawy, związkowi będzie przysługiwać prawo do wniesienia ponaglenia – w myśl art. 37 § 1 pkt 1 kpa

– z uwagi na bezczynność organu. Z treści przepisu art. 16 ust. 4 ustawy g.p.r. wynika, iż prezes ARiMR wydaje decyzję o uznaniu grupy i na tej podstawie dokonuje czynności technicznej wpisania związku do rejestru. Natomiast art. 17 ust. 9 ustawy g.p.r. jednoznacznie wskazuje, iż skreślenie z rejestru związku, któremu prezes cofnął uznanie, jest częścią składową decyzji o cofnięciu uznania. Występuje tu pewna niekonsekwencja ustawodawcy, która wymaga jego interwencji w celu zharmonizowania przepisów.

Art. 16 ust. 1a ustawy g.p.r. przewiduje, iż w przypadku niespełniania przez wnioskodawcę warunków określonych w art. 14 i art. 15 tego aktu prawnego prezes ARiMR zobowiązany jest wydać decyzję o odmowie uznania związku i dokonania wpisu do rejestru związków. Ustawodawca nie pozostawia organowi luzu decyzyjnego i obliuguje go, jako adresata normy prawnej, do odpowiedniego zachowania, tj. wydania negatywnej dla związku decyzji.

Postępowanie w sprawie cofnięcia związkowi uznania i skreślenia go z rejestru związków wszczynane jest z urzędu przez prezesa ARiMR. Może ono zakończyć się, zgodnie z treścią art. 17 ust. 9 ustawy g.p.r., wydaniem decyzji o cofnięciu związkowi uznania i skreślenia go z rejestru, która to decyzja wywiera skutek *ex nunc*. Alternatywnym zakończeniem postępowania, w myśl art. 105 § 1 kpa, będzie jego umorzenie. Stanie się tak w sytuacji, gdy strona wykaże, iż przesłanki cofnięcia uznania nie zostały spełnione a dowody nie dają podstaw do wydania niekorzystnego dla zrzeszenia rozstrzygnięcia.

Kryteria wymienione w art. 17 ust. 9 ustawy g.p.r., których wypełnienie skutkuje wydaniem decyzji o cofnięciu uznania i skreśleniu z rejestru związków, stanowią katalog zamknięty. Obejmuje on przypadki, gdy związek mimo uprzedniego wezwania w terminie określonym w tym wezwaniu nie spełnił brakujących warunków lub uniemożliwia albo utrudnia przeprowadzenie kontroli, lub mimo wezwania nie wypełnił obowiązku przedłożenia rocznego sprawozdania, lub przestał spełniać co najmniej jeden z warunków uznania określonych w art. 14 lub art. 15 ustawy g.p.r.

Podobnie jak w przypadku grup producentów rolnych postępowaniem nieprzewidzianym w ustawie, a wynikającym z art. 155 kpa, jest procedura uchylenia decyzji. Postępowanie to może być wszczęte zarówno przez stronę, jak i organ administracji publicznej. Z uwagi na przepis art. 17 ust. 9 ustawy g.p.r., który upoważnia prezesa ARiMR do cofnięcia uznania, inicjatywa wystąpienia z wnioskiem o uchylenie prawomocnej decyzji o uznaniu będzie w praktyce miała znaczenie jedynie dla podmiotu uznanego jako związek grup. Przepisy ustawy nie zamykają drogi stronie do wystąpienia z wnioskiem o uchylenie takiej decyzji. Uznany podmiot będzie przy tym obowiązany wprost i wyraźnie (nie w sposób dorozumiany) wyrazić zgodę na uchylenie decyzji oraz wykazać swój słuszny interes, którym będzie przede

wszystkim konstytucyjnie chroniona wolność prowadzenia działalności gospodarczej, w tym możliwość samodzielnego podejmowania decyzji gospodarczych przez zrzeszenie.

4. Skutki prawne utraty statusu uznanego związku grup producentów rolnych

Utrata statusu uznanego związku grup producentów rolnych, wskutek uprawomocnienia się decyzji administracyjnej o cofnięciu uznania czy też uchylenia albo stwierdzenia nieważności decyzji o uznaniu, wywiera skutek *ex nunc*. Wraz z wygaśnięciem statusu osoba prawna utraci uprawnienia i przywileje, które nabyła na podstawie odrębnych przepisów, o ile te przepisy tak stanowią. Stanie się tak m.in. w przypadku bezzwrotnej pomocy na inwestycje w działalność przetwórczą, o ile do utraty statusu uznanego związku grup producentów dojdzie przed zawarciem umowy o tę pomoc.

Przepisy ustawy g.p.r. nie zabraniają osobie prawnej, która utraciła status uznanego związku grup producentów rolnych, ponownego ubiegania się o jego uzyskanie. Ponieważ akt nie przewiduje specjalnej procedury w takich przypadkach, to zainteresowany podmiot będzie musiał wystąpić do właściwego organu z nowym wnioskiem o uznanie. Wszczęte zostanie wówczas w myśl art. 61 § 1 kpa nowe postępowanie zakończone wydaniem stosownej decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 16 ust. 1 albo art. 16 ust. 1a ustawy g.p.r. W przypadku uzyskania przez podmiot decyzji o uznaniu nie powstanie „nowy” związek grup producentów rolnych, ale ta sama osoba prawna uzyska ponownie status uznanego związku. W rejestrze związków grup producentów, o którym mowa w art. 16 ust. 2 ustawy g.p.r., prezes ARiMR odnotuje datę ponownego uznania podmiotu. Należy przy tym zaznaczyć, iż nie istnieją żadne przeszkody prawne, aby decyzję o uznaniu związku grup producentów uzyskał podmiot, który tworzą osoby należące w przeszłości do zrzeszenia, które utraciło status uznanego związku grupy producentów rolnych.

Cofnięcie uznania grupie producentów nie będzie stanowić podstawy do utraty statusu uznanego związku grup. Jak zostało bowiem stwierdzone wcześniej, przepisy ustawy g.p.r. nie ograniczają kręgu członków takiego związku wyłącznie do grup producentów. Uznać przez to można, że w takim przypadku, o ile w związku status grupy producentów utrzyma co najmniej pięć zrzeszeń, utrata uznania przez pozostałe nie wpłynie na sytuację prawną związku.

5. Uprawnienia i przywileje uznanych związków grup producentów rolnych

Katalog uprawnień i przywilejów, które nabywają na podstawie odrębnych przepisów prawa związki grup producentów rolnych, jest znacząco węższy niż w przypadku samych grup. Przyczyną takiego stanu rzeczy wydaje się być pierwotne niedopatrzenie prawodawcy, który z niewyjaśnionych i niczym nieuzasadnionych przyczyn pomijał te zrzeszenia w regulacjach obejmujących grupy producentów, mimo że w samej ustawie g.p.r. wyznaczono im cel wspierania działalności zrzeszonych w związku grup. Małe zainteresowanie tworzeniem związków grup producentów w Polsce, a przez to brak praktycznego znaczenia tych podmiotów, prawdopodobnie wpłynął na nieuwzględnianie tych zrzeszeń w kolejnych regulacjach prawnych. Związki nie mogą przede wszystkim korzystać z pomocy w postaci czasowych, degresywnych dotacji na pokrycie części kosztów administracyjnych, które były dla nich przewidziane jedynie w Rozporządzeniach nr 1360/1978 i 952/1997 w sprawie grup producentów i ich związków¹⁰⁴³. Takie wsparcie nie obowiązywało nigdy w Polsce i nie przewidują go także przepisy unijne w sprawie pomocy publicznej w sektorze rolnym. W odróżnieniu od grup producentów, ich związki nie zostały objęte zwolnieniem od podatku od nieruchomości, a ich dochody zwolnieniem od podatku dochodowego od osób prawnych, a przy tym są one zobowiązane do sporządzenia lokalnej dokumentacji cen transferowych na podstawie przepisów u.p.d.o.p.

Wąski katalog szczególnych uprawnień o charakterze finansowym zawiera bezzwrotną dotację ze środków Unii Europejskiej na inwestycje oraz bezpłatne udzielenie gwarancji spłaty kredytu inwestycyjnego i dotacji na spłatę odsetek od tego kredytu, a także prawo do wystąpienia z wnioskiem o rekompensatę z Funduszu Ochrony Rolnictwa. Obszar ten uzupełnia przywilej dotyczący utworzenia izby gospodarczej o zmniejszonej liczbie członków. Prawodawca nie ustanowił żadnego dodatkowego uprawnienia dla zrzeszonej w związku grupy producentów, którego uzyskanie byłoby uzależnione od członkostwa w uznanym związku.

5.1. Bezzwrotna dotacja ze środków Unii Europejskiej na inwestycje

Związki grup producentów mogą korzystać przede wszystkim ze wsparcia w postaci pochodzących z budżetu Unii Europejskiej bezzwrotnych dotacji na realizowane przez nie inwestycje w zakresie przetwarzania i obrotu produktami rolnymi. Przepisy Rozporządzenia w

¹⁰⁴³ Unijne przepisy dotyczące wsparcie w ramach rozwoju obszarów wiejskich (Rozporządzenie nr 1257/1999, Rozporządzenie nr 1698/2005, Rozporządzenie nr 1305/2013) także nie przewidywały i nie przewidują takiej pomocy dla uznanych związków grup producentów rolnych.

sprawie pomocy na przetwarzanie z 2015 r. przewidują preferencje dla tych podmiotów w dostępie do pomocy finansowej. W myśl § 14 ust. 2 pkt 1 aktu związek, obok grup i organizacji producentów, otrzymuje dodatkowe 5 punktów decydujących o kolejności przysługiwania wsparcia. Po raz pierwszy w ramach tego instrumentu, znanego z poprzednich okresów budżetowych¹⁰⁴⁴, przywilejem owym zostały objęte związki grup producentów. Wysokość pomocy wynosi 50% kosztów kwalifikowanych, do których zalicza się budowę lub modernizację zakładu przetwórstwa produktów rolnych lub infrastruktury handlu hurtowego produktami rolnymi lub infrastruktury usługowego przechowywania produktów rolnych w stanie zamrożonym.

Ograniczeniu podlega przy tym zakres działalności gospodarczych, których prowadzenie przez związki grup oraz innych wnioskodawców uprawnia do otrzymania pomocy, przy czym dotacja nie może zostać przyznana związkowi grup, który taką działalność planuje dopiero podjąć. Zamknięty katalog wskazany w załączniku nr 1 do Rozporządzenia w sprawie pomocy na przetwarzanie z 2015 r. umożliwia skorzystanie ze wsparcia w zasadzie wszystkim związkom grup producentów rolnych utworzonym po 2000 r. Ponadto beneficjent tej pomocy zobowiązuje się do nabywania w każdym roku w okresie 5 lat od dnia otrzymania płatności końcowej co najmniej 50% ilości produktów rolnych przeznaczonych do produkcji lub sprzedaży hurtowej na podstawie co najmniej jednorocznych umów. Kontrakty te powinny obejmować mechanizm ustalania cen nabycia tych produktów i być zawierane bezpośrednio z podmiotami wymienionymi w § 4 ust. 1 pkt 1 lit. a Rozporządzenia w sprawie pomocy na przetwarzanie z 2015 r., w tym producentami rolnymi oraz grupami producentów i ich związkami. W przypadku związków grup producentów wydaje się uzasadnionym przyjęcie, że za „produkty rolne wytworzone przez ich członków” należy uznać zarówno produkty wytworzone przez grupy zrzeszone w związku, jak i przez członków grup zrzeszonych w związku.

Rozporządzenie w sprawie pomocy na przetwarzanie z 2015 r. wprowadza nieznany wcześniej przywilej wyższej kwoty limitu pomocy finansowej w wysokości 15 mln zł dla związku grup producentów rolnych¹⁰⁴⁵. Jest to zarazem pierwsze i jedyne rozwiązanie skierowane wyłącznie do związków z pominięciem samych grup producentów. Maksymalna kwota dotacji w przypadku, gdy jej beneficjentem będzie związek, może zostać powiększona o

¹⁰⁴⁴ Związki grup producentów uprawnione były do korzystania z tej formy pomocy zarówno w ramach przedakcesyjnego programu SAPARD, jaki programów wspierających rozwój obszarów wiejskich w latach 2002–2006 i 2007–2013. Zob. Rozdział V rozprawy.

¹⁰⁴⁵ Wg danych ARiMR do 8 sierpnia 2022 r. w ramach tego instrumentu pomocy zawarto dwie umowy o łącznej wartości 20 mln zł ze związkami grup producentów, z tytułu których do tego dnia nie została wypłacona żadna kwota dotacji.

5 mln zł. Możliwość jej uzyskania pozostanie uprawnieniem zarezerwowanym dla związku, natomiast zrzeszona w nim grupa producentów uzyska pośrednie korzyści będące efektem tego świadczenia pieniężnego. Przepisy rozporządzenia nie przewidują sankcji dla podmiotu, który w okresie trwałości operacji¹⁰⁴⁶ utracił status związku grup producentów, o ile realizuje inne zobowiązania przewidziane w akcie czy umowie o przyznaniu pomocy.

Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023–2027 zakłada w ramach interwencji „I 10.7.1 – Rozwój współpracy w ramach łańcucha wartości (dotacja) – poza gospodarstwem”¹⁰⁴⁷ możliwość przyznawania pomocy uznanym związkom grup producentów rolnych na inwestycje związane z przetwórstwem i wprowadzaniem do obrotu produktów rolnych. Planuje się ustanowienie przywilejów w dostępie do wsparcia, które objąć mają przedsięwzięcia realizowane przez „zorganizowane formy współpracy rolników”, w tym związki grup. Ponadto wyłącznie te podmioty, wśród nich uznane związki, będą mogły realizować projekty związane z wprowadzeniem produktów rolnych do obrotu (obszar A interwencji), w tym produktów rolnictwa ekologicznego (obszar B interwencji).

Pomoc przyznawana będzie pod warunkiem, że wnioskodawca prowadzi działalność jako mikro, małe lub średnie przedsiębiorstwo, a jeśli będzie realizować inwestycje zakładające wzrost mocy produkcyjnych, to udokumentuje posiadanie bazy surowcowej i możliwości zbytu produkcji. Ponadto beneficjent zobowiąże się do nabywania, na podstawie co najmniej trzyletnich umów, produktów rolnych w okresie pięciu lat po zakończeniu realizacji projektu bezpośrednio od producentów rolnych lub zorganizowanych form współpracy rolników na co najmniej 50% całkowitej ilości surowców niezbędnych do produkcji. Ostatni z warunków nie dotyczy podmiotów zrzeszających rolników.

W interwencji przewidziano intensywność pomocy na poziomie 50% kosztów kwalifikowalnych, natomiast dla beneficjentów prowadzących działalność „w formie zorganizowanych form współpracy rolników”, w tym związków grup, została ona podniesiona do 60%. Pomoc przyznana jednemu beneficjentowi w formie dotacji w okresie realizacji planu strategicznego wynosi maksymalnie 10 mln zł, a minimalna kwota pomocy na realizację operacji

¹⁰⁴⁶ Zgodnie z art. 71 rozporządzenia Parlamentu i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320.

¹⁰⁴⁷ Plan strategiczny dla WPR na lata 2023–2027, s. 968–973.

wynosi 100 tys. zł. W tym przypadku nie zdecydowano się na zróżnicowanie uprawnień finansowych w stosunku do grupy producentów.

5.2. Zwrotny instrument finansowy ze środków Unii Europejskiej

Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023–2027 przewiduje ponadto pomoc w postaci zwrotnych instrumentów finansowych w ramach interwencji „I 10.7.2. – Rozwój współpracy w ramach łańcucha wartości (Instrumenty finansowe) – poza gospodarstwem”¹⁰⁴⁸. Wsparcie objąć ma bezpłatne udzielenie gwarancji do 80% kwoty kapitału kredytu pozostającego do spłaty oraz do 50% dotacji na spłatę odsetek, w przypadku gdy inwestycja przyczynia się do ochrony środowiska i klimatu lub realizacji celów Strategii „Od pola do stołu”. Intensywność pomocy ustalona została na poziomie 65% kosztów kwalifikowalnych.

O pomoc na inwestycje związane z obrotem produktami rolnymi będą mogły ubiegać się wyłącznie „zorganizowane formy współpracy rolników”, w tym związki grup producentów rolnych. Uprawnienie związku grup producentów nie będzie różnić się w swojej treści od uprawnień grup w nim zrzeszonych.

5.3. Rekompensata z Funduszu Ochrony Rolnictwa

Ustawa o Funduszu Ochrony Rolnictwa przyznaje związkom grup producentów rolnych, podobnie jak grupom producentów, szczególne uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o rekompensatę z tytułu utraty przychodów za sprzedane produkty rolne podmiotom skupującym, które stały się niewypłacalne. Prawem tym objęte są jedynie produkty wytworzone w gospodarstwach członków grup producentów zrzeszonych w związku. W przypadku związków grup inaczej ukształtowany jest obowiązek dotyczący naliczania wpłat na Fundusz Ochrony Rolnictwa oraz składania rocznych deklaracji o wysokości tych wpłat – dotyczyć będzie on jedynie produktów nabytych od rolników niezrzeszonych w grupie producentów należących do tego związku. W odniesieniu do towarów sprzedanych do związku przez zrzeszone w nim grupy, obowiązek ów spoczywać będzie na samych grupach.

Związki producentów rolnych mogą zatem wystąpić o wypłatę rekompensaty za nieotrzymaną zapłatę za wyprodukowane przez członków zrzeszonych w związku grup produkty rolne zbyte podmiotowi skupującemu, który stał się niewypłacalny. Związki przejmują w ten

¹⁰⁴⁸ Plan strategiczny dla WPR na lata 2023–2027, s. 976–981.

sposób zadanie i ciężar organizacyjny uzyskania rekompensaty z tytułu niezapłaconych faktur. Przystąpienie grupy producentów do związku nie jest warunkiem koniecznym do uzyskania tego uprawnienia przewidzianego w ustawie o Funduszu Ochrony Rolnictwa. Jednak w sytuacji, gdy grupa sprzedała swoje produkty pochodzące od jej członków do związku grup, wówczas jedynie związek będzie w myśl art. 10 ust. 1 ustawy o f.o.r. upoważniony do wystąpienia z wnioskiem o stosowną rekompensatę.

Warunkiem koniecznym do uzyskania przez związek rekompensaty jest posiadanie przez grupę, od której pochodzą produkty rolne, statusu grupy producentów zarówno w momencie ich zakupu od rolnika, jak i sprzedaży do związku grup. Drugim warunkiem, który musi zostać spełniony łącznie, jest posiadanie statusu uznanego związku w momencie nabycia produktów rolnych od zrzeszonej w związku grupy oraz w momencie sprzedaży do podmiotu skupującego, a nadto w chwili wystąpienia z wnioskiem o rekompensatę, wydania decyzji o jej przyznaniu i w chwili jej wypłaty. Niespełnienie którejkolwiek ze wskazanych przesłanek skutkować będzie utratą uprawnienia po stronie związku do uzyskania rekompensaty. Natomiast grupa producentów zachowa swoje prawo do wystąpienia o rekompensatę z tytułu nieotrzymanych płatności za produkty rolne sprzedane do związku, niezależnie od statusu uznania związku, o ile spełnione zostaną wynikające z ustawy o f.o.r. przesłanki dotyczące niewypłacalności związku.

W sytuacji, gdy podmiot utraci status grupy producentów rolnych po dacie zbycia produktów rolnych do związku, w którym jest zrzeszony, uprawnienie związku do wystąpienia z wnioskiem o rekompensatę z Funduszu nie wygaśnie. W przypadku uzyskania płatności z FOR związek zobowiązany będzie, w przypadku braku odmiennych postanowień umownych pomiędzy stronami, do rozliczenia się z grupą za niezapłacone należności z wykorzystaniem środków otrzymanych z Funduszu. W tej szczególnej sytuacji zrzeszenie, pomimo utraty statusu uznanej grupy producentów, może zostać poprzez zrzeszający ją związek beneficjentem unormowania w sprawie Funduszu Ochrony Rolnictwa. Uprawnienie to będzie związane nie tyle z aktualną sytuacją prawną podmiotu, co z następstwem wcześniejszego posiadania statusu grupy producentów.

5.4. Ułatwienia w tworzeniu izby gospodarczej

Związki grup producentów objęte zostały, obok samych grup, uprawnieniem do tworzenia izb gospodarczych w zakresie produktów lub grup produktów, dla których działają. Art. 26 ustawy g.p.r. stworzył tę sposobność poprzez dodanie ust. 2a w art. 5 ustawy z 30 maja

1989 r. o izbach gospodarczych¹⁰⁴⁹. Przepis zobowiązuje ponadto taką izbę do działania na rzecz dostosowywania produkcji, przetwórstwa i handlu do wymogów rynku, w szczególności w zakresie ilości i jakości produktów. Jest to zatem zakres inny od zbioru aktywności, które w myśl przepisu art. 5 ust. 2 tej ustawy mogą podejmować pozostałe izby gospodarcze. Mamy do czynienia z katalogiem działań obligatoryjnych, które podmiot może uzupełnić o fakultatywne, przewidziane dla pozostałych organizacji.

Istotą przywileju w tworzeniu izb gospodarczych przez związki grup producentów, zawartego w art. 7 ust. 1b ustawy o izbach, jest znaczące zmniejszenie ustawowej liczby przedsiębiorców, którzy mogą utworzyć taką izbę – z 50 do 10 w przypadku organizacji obejmujących obszar województwa i ze 100 do 20 dla zrzeszeń o zasięgu krajowym. Zastosowanie przez ustawodawcę w treści art. 5 ust. 2a ustawy o izbach spójników koniunkcyjnych wskazuje, iż warunkiem skorzystania z uprawnienia jest utworzenie izby przez wszystkie podmioty wymienione w przepisie. Zatem członkiem takiej izby powinny być, obok grupy producentów rolnych, także związki grup – co najmniej jeden – oraz przedsiębiorcy prowadzący działalność przetwórczą lub handlową w zakresie produktów lub grupy produktów w rozumieniu przepisów o grupach producentów rolnych i ich związkach. Obowiązek uwzględnienia w tworzonej izbie gospodarczej związku grup producentów rolnych budzi pewne wątpliwości. Wydaje się, że taki rezultat wykładni gramatycznej, choć w pełni uzasadniony, nie jest poparty celem regulacji ani jakimikolwiek wartościami, które można przypisać racjonalnemu prawodawcy. Mając dodatkowo na uwadze całkowite fiasko tworzenia w Polsce związków grup producentów rolnych, należy postulować *de lege ferenda* zmianę przepisu poprzez zastąpienie spójnika „i” alternatywą łączną „lub”.

Ustawa o izbach nie zawiera przepisów regulujących skutki utraty przez podmiot statusu uznanego związku grup producentów czy zmniejszenia liczby członków takiej organizacji poniżej przepisane minimum (10 w przypadku izby obejmujących obszar województwa i 20 dla organizacji o zasięgu krajowym), przy tym art. 7 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1b tego aktu prawnego wskazują jedynie obligatoryjną liczbę „założycieli” izby. Przewidziane w art. 13 ust. 1 ustawy o izbach uprawnienia nadzorcze ministra właściwego ze względu na przedmiot działania izby lub wojewody właściwego dla jej siedziby przewidują zastosowanie enumeratywnie wymienionych sankcji w postaci wystąpienia do właściwych organów izby o usunięcie tych nieprawidłowości w określonym terminie albo wystąpienie do sądu o zastosowanie środków określonych w ustawie w przypadku, gdy działalność izby gospodarczej jest niezgodna z prawem

¹⁰⁴⁹ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 579, dalej: ustawa o izbach.

lub statutom. W kompetencji sądu natomiast leży ewentualne udzielenie upomnienia właściwym organom izby, uchylene niezgodnej z prawem lub statutom uchwały organów izby lub rozwiązanie izby, jeżeli jej działanie rażąco narusza prawo lub postanowienie statutu.

ROZDZIAŁ IX

Nadzór nad uznanymi grupami producentów rolnych

1. Uwagi wprowadzające

Obowiązek poddania się urzędowemu nadzorowi jest fundamentalnym elementem statusu prawnego grupy producentów i ich związków. Już w regulacji wspólnotowej zawartej w Rozporządzeniu nr 1360/1978 prawodawca umieścił, choć nie *expressis verbis*, stosowne nakazy skierowane do krajów członkowskich i Komisji Europejskiej. Wobec tych pierwszych wskazał w preambule aktu oczekiwanie, by przepisy krajowe zapewniały odpowiedni nadzór nad warunkami uznania, natomiast Komisja oceniała przyjęte na poziomie krajowym regulacje oraz praktyczne wyniki ich wdrażania. Kraje członkowskie, w myśl art. 8 Rozporządzenia nr 1360/1978, zobowiązane zostały do wycofania uznania grupie producentów w ściśle określonych w akcie przypadkach, w tym m.in. jeżeli warunki uznania ustanowione w rozporządzeniu wspólnotowym nie były lub przestały być spełniane. Realizacja tych nakazów wymagała od upoważnionych organów władzy w krajach członkowskich sprawowania nadzoru i odpowiedniej kontroli. Wynikający z aktu nadzór związany był także bezpośrednio z koniecznością zapewnienia prawidłowego wydatkowania środków ze wspólnego budżetu. Prawodawca wskazał przy tym bezpośrednio na konieczność wypełnienia dyspozycji norm prawnych wynikających z przepisów Rozporządzenia Rady (EWG) nr 729/1970 z 21 kwietnia 1970 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej¹⁰⁵⁰, w tym dotyczących właśnie nadzoru i kontroli.

Analiza regulacji w sprawie grup producentów i ich związków w Niemczech, Francji oraz we Włoszech wskazuje, iż w tych krajach kompetencje i zakres nadzoru oraz realizowanych w ramach niego kontroli został, stosownie do ich systemów prawnych, zdecentralizowany. Ustawodawca niemiecki wyposażył, na podstawie ustawy o strukturze rynku, organy władzy krajów związkowych w kompetencje do ustanawiania przepisów dotyczących nadzoru nad spełnianiem warunków uznania przez grupy producentów oraz wypłatą pomocy finansowej. Natomiast w myśl przepisów włoskiej ustawy nr 674 uprawnienia nadzorcze i kontrolne w odniesieniu do grup producentów zostały przyznane władzom regionów. Natomiast w analizowanej regulacji francuskiej kompetencje nadzorcze wobec grup producentów przyznano Ministrowi Rolnictwa.

¹⁰⁵⁰ Dz.Urz. L 94 z 28 kwietnia 1970 r., s. 13–18.

W literaturze podkreśla się brak legalnych definicji „nadzoru” i „kontroli”, które nie są pojęciami tożsamymi¹⁰⁵¹. Kontrolę postuluje się rozumieć jako porównanie stanu faktycznego ze stanem oczekiwanym przez przepisy prawa, a czynności kontrolne jako weryfikowanie i ocenę zgodności działania podmiotu z obowiązującym prawem, albo inaczej zestawianie faktów z tym, co być powinno, i wyciągnięcie na tej podstawie wniosków¹⁰⁵². Według T. Rabskiej przez pojęcie kontroli rozumie się zwykle „sprawdzenie prawidłowości określonych zjawisk czy działań, ich analizowanie i ocenę, ustalenie wyników pokontrolnych i wysuwanie wniosków”¹⁰⁵³, które stanowi źródło informacji i inspiracji. Nadzór jest natomiast pojęciem szerszym i należy przez nie rozumieć uprawnienie do władczej interwencji w działalność podmiotu¹⁰⁵⁴, podczas gdy organy kontroli, jeśli mamy do czynienia z odrębnymi jednostkami, nie mogą ingerować w sposób funkcjonowania tego podmiotu¹⁰⁵⁵. Zdaniem E. Ochendowskiego nadzór oznacza w konsekwencji możliwość podjęcia prawem przewidzianych środków wiążących nadzorowanego lub możliwość bezpośredniego wzruszenia (uchylenia, stwierdzenia nieważności) jego aktów¹⁰⁵⁶. Zarówno nadzór, jak i kontrola mogą być stosowane przez kompetentny organ wyłącznie na podstawie i w granicach prawa¹⁰⁵⁷. Należy także odnotować istniejące w doktrynie prawa administracyjnego stanowisko, które nie rozgranicza już tak kategorycznie pojęć kontroli i nadzoru¹⁰⁵⁸.

W przypadku grup producentów rolnych nadzór oraz związane z nim kontrole znajdują swoją podstawę w różnych aktach prawa. W pierwszej kolejności należy wskazać ustawę g.p.r. Dalej będą to przepisy prawa unijnego i krajowego w zakresie pomocy finansowej dla grup ze środków Unii Europejskiej. Po trzecie wreszcie, podstawę prawną nadzoru i kontroli wyznacza zespół przepisów¹⁰⁵⁹ związanych z rodzajem działalności gospodarczej prowadzonej przez

¹⁰⁵¹ A. Suchoń, *Prawna koncepcja spółdzielni ...*, s. 360; J. Borkowski, B. Adamiak, *art. 257*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, SIP Legalis.

¹⁰⁵² *Ibidem*.

¹⁰⁵³ *Ibidem*.

¹⁰⁵⁴ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 35 i n.; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 93; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 165 i 485.

¹⁰⁵⁵ T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa–Poznań 1978, s. 230 i n., A. Pyrzyńska, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2020, s. 15–18.

¹⁰⁵⁶ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 237.

¹⁰⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁵⁸ P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 75; D. Łobos-Kotowska, *Charakter prawny kontroli w przepisach ustawy z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW na lata 2014–2020*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Warszawa 2017, s. 169.

¹⁰⁵⁹ Zob. P. Wojciechowski, *System urzędowej kontroli żywności w Polsce*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 1179–1189.

uznane podmioty dotyczących przede wszystkim obrotu np. zwierzętami, mlekiem, ziarnem zbóż i nasionami roślin oleistych, czy np. produktami rolnictwa ekologicznego.

2. Nadzór związany z warunkami uznania

W myśl art. 12 ust. 1 ustawy g.p.r. dyrektor oddziału regionalnego ARiMR, właściwy ze względu na siedzibę grupy, sprawuje nadzór nad jej działalnością. Z analizy całego zespołu przepisów wywnioskować należy, iż nadzór obejmuje wyłącznie spełnianie warunków uznania, nie zaś „prowadzenie działalności przez grupę”, która jest działalnością gospodarczą polegającą na, w głównej mierze, obrocie produktami rolnymi. Ta może podlegać nadzorowi na podstawie odrębnych przepisów obejmujących wszystkich przedsiębiorców, w tym uznane i wpisane do rejestru grupy producentów rolnych. Istotę powyższego rozróżnienia – przedsiębiorca posiadający status uznanej grupy producentów *versus* przedsiębiorca go nieposiadający – obrazuje skutek negatywnego wyniku kontroli przeprowadzonej na podstawie przepisów ustawy g.p.r. Przewidują one jedynie sankcję cofnięcia uznania grupy, a przez to unicestwienie szczególnego prawa podmiotowego rozumianego jako korzystna sytuacja prawna podmiotu i związane z nim uprawnienia, po której to sankcji zastosowaniu przedsiębiorca może nadal prowadzić działalność gospodarczą, w tym działalność nadzorowaną w rozumieniu innych przepisów.

Zauważyć trzeba, iż nadzór nad grupami producentów został znacząco wzmocniony nowelizacją ustawy g.p.r. w 2015 r. W uzasadnieniu do projektu zmiany aktu wskazano, że konieczne stało się wzmocnienie nadzoru państwa nad organem kontrolnym¹⁰⁶⁰. Podstawą propozycji były zdobyte doświadczenia i zidentyfikowanie ryzyk w tym obszarze oraz ustalenia pokontrolne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego¹⁰⁶¹. Wcześniej nadzór sprawowały jednostki samorządu terytorialnego, tj. marszałkowie województw, co uniemożliwiało jego skuteczne egzekwowanie przez administrację rządową. Dlatego postanowiono przenieść kompetencje do jednostki podległej bezpośrednio ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych. Zadania w zakresie uznawania grup producentów rolnych oraz nadzoru powierzono dyrektorowi oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego właściwemu ze względu na siedzibę grupy. Natomiast po likwidacji ARR, 1 września 2017 r. kompetencje te powierzono dyrektorom oddziałów regionalnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

¹⁰⁶⁰ Uzasadnienie projektu ustawy z 2015 r., s. 3.

¹⁰⁶¹ *Ibidem*.

Po zmianach jeden organ, aktualnie dyrektor oddziału regionalnego ARiMR właściwy ze względu na siedzibę grupy, sprawuje wynikający z ustawy g.p.r. nadzór, a także przeprowadza w ramach niego kontrole. Ich zakres zawężony został przez ustawodawcę do poprawności i zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych we wnioskach o uznanie i zmianę planu biznesowego oraz w samym planie, a przede wszystkim spełniania przez grupę warunków uznania oraz realizacji planu biznesowego. Organ przeprowadza kontrole co najmniej raz na trzy lata¹⁰⁶².

Przed wydaniem decyzji o uznaniu organ przeprowadza, na podstawie art. 12 ust. 2a pkt 1 ustawy g.p.r., kontrolę poprawności i zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych we wniosku o uznanie i planie biznesowym. Zatem jest ona realizowana w momencie, gdy podmiot nie uzyskał jeszcze statusu uznanej grupy producentów a weryfikacji poddany zostaje potencjał i gotowość podmiotu do uzyskania urzędowego uznania. W tej sytuacji zrzeszenie dopiero ubiega się o status grupy producentów, nie nabywa żadnych uprawnień związanych z tą szczególną pozycją prawną, natomiast jest już adresatem obowiązku poddania się kontroli.

Dodatkowo ustawodawca wyznacza grupom obowiązek corocznego składania sprawozdania zawierającego w szczególności informację o rocznej wielkości produkcji i wartości przychodów netto grupy ze sprzedaży produktu lub grupy produktów, ze względu na które grupa została utworzona, w tym wytworzonych w gospodarstwach lub działach specjalnych produkcji rolnej członków grupy. Sprawozdanie, na formularzu opracowanym przez prezesa ARiMR, przedkłada się dyrektorowi oddziału regionalnego ARiMR właściwemu ze względu na siedzibę uznanego zrzeszenia w terminie do dwóch miesięcy od dnia zakończenia danego roku działalności tej grupy. Jest ono elementem nadzoru prowadzonego przez organ, którego celem jest ocena spełniania przez grupę niektórych warunków jej uznania, dotyczących wielkości sprzedaży czy liczby członków. Ustawa g.p.r. przewiduje sankcję w postaci cofnięcia uznania grupie, która uniemożliwia lub utrudnia przeprowadzenie kontroli¹⁰⁶³ lub pomimo wezwania nie wypełnia obowiązku przedłożenia sprawozdania dotyczącego obrotu produktem lub grupą produktów, ze względu na które grupa została uznana¹⁰⁶⁴.

Nadzór, o którym mowa w ustawie g.p.r., należy rozumieć w sposób zaproponowany przez T. Rabską¹⁰⁶⁵ jako aktywność organu opierającą się na czynnościach kontrolnych, jednakże wykraczającą poza samo sprawdzanie. Obejmuje ona bowiem także prawo

¹⁰⁶² Przed nowelizacją ustawy z 2023 r. były to dwa lata.

¹⁰⁶³ Tak wyrok WSA w Warszawie z 24 września 2020 r., sygn. akt: V SA/Wa 2040/19.

¹⁰⁶⁴ Tak wyrok WSA w Warszawie z 3 czerwca 2019 r., sygn. akt: V SA/Wa 24/19.

¹⁰⁶⁵ T. Rabska, *op. cit.*, s. 230.

bezpośredniej ingerencji w działalność kontrolowanej zrzeszenia, przy uwzględnieniu środków nadzoru i skutków prawnych wskazanych w przepisach ustawy. W tym przypadku ową ingerencją będzie m.in. wezwanie grupy do wypełnienia obowiązku złożenia sprawozdania, wezwanie grupy do spełnienia brakujących warunków uznania oraz określenie dodatkowego terminu na ich spełnienie, czy wreszcie cofnięcie uznania. Decyzja o cofnięciu uznania jest najdalej idącą ingerencją w sytuację prawną podmiotu, prowadzi bowiem do unicestwienia statusu grupy producentów.

Nadzorem, wynikającym z ustawy g.p.r., osoby prawne zostają objęte z chwilą ich urzędowego uznania na podstawie decyzji administracyjnej. Kończy się on natomiast wraz z wygaśnięciem statusu uznanej grupy producentów rolnych¹⁰⁶⁶ w wyniku cofnięcia tego uznania albo uchylecia decyzji o uznaniu, czy też stwierdzenia jej nieważności. Celem tego nadzoru będzie potwierdzenie, że status uznanej grupy producentów rolnych został uzyskany i jest utrzymywany w zgodzie z ustalonymi regułami prawnymi¹⁰⁶⁷. Wskazuje to na jego funkcję gwarancyjną¹⁰⁶⁸, mającą zapewnić, że z uprawnień i przywilejów, przede wszystkim tych o charakterze majątkowym (dotacje, dopłaty, zwolnienia), korzystają wyłącznie podmioty działające stosownie do przepisów ustawy g.p.r.

Uregulowanie przez ustawodawcę sposobu kontroli spełniania warunków uznania przez grupę producentów należy ocenić krytycznie. Okres trzech lat, przewidziany w art. 12 ust. 2a pkt 2 ustawy g.p.r., pomiędzy czynnościami w ramach nadzoru jest zbyt długi i nie zapewnia w związku z tym należytej weryfikacji sytuacji prawnej uznanego zrzeszenia. Rozwiązanie to podyktowane jest przyjętą koncepcją realizacji kontroli przeprowadzanych w siedzibie lub miejscu prowadzenia działalności przez grupę. Jest to metoda nie tylko uciążliwa dla uznanych podmiotów, ale i z racji na ograniczone zasoby ludzkie ARiMR, była faktyczną podstawą zmniejszenia w ustawie g.p.r. częstotliwości tych kontroli. W przeważającej większości przypadków grupy producentów rolnych prowadzą obrót produktami swoich członków bez magazynowania czy transportu, które są zazwyczaj obowiązkiem nabywcy towarów. To sprawia, iż zadania uznanego podmiotu sprowadzają się do działań administracyjnych, w tym przede wszystkim organizowania sprzedaży, wystawiania faktur i regulowania należności i są zwykle prowadzone w wynajmowanym lokalu. Dlatego też kontrola przedstawicieli ARiMR w siedzibie grupy producentów lub miejscu tej działalności jest w większości sytuacji zbędna.

¹⁰⁶⁶ Zob. B. Jeżyńska, *op. cit.*, s. 6.

¹⁰⁶⁷ Zob. A. Chełmoński, w: A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2000, s. 457.

¹⁰⁶⁸ Por. K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 171.

Może ona zostać przeprowadzona zdalnie z wykorzystaniem dokumentów elektronicznych lub cyfrowych obrazów tych dokumentów w zestawieniu z danymi uzyskanymi od innych organów administracji publicznej, np. pliki kontrolne JPK VAT¹⁰⁶⁹. Kontrola na miejscu powinna być działaniem fakultatywnym, podyktowanym wyłącznie uzasadnionym koniecznością zwerifikowania stanu faktycznego poprzez wizytację.

3. Nadzór związany z pomocą finansową dla grup producentów rolnych

Pomoc finansowa dostępna osobie prawnej posiadającej status uznanej grupy producentów także podlega nadzorowi. Zrzeszenie rolników, uzyskujące świadczenie pieniężne, zobowiązane jest do poddania się kontrolom, przewidzianym w odrębnych przepisach dotyczących tego wsparcia. Jest to zatem nadzór obejmujący wyłącznie grupy producentów, które korzystają z tego szczególnego uprawnienia. Poddanie się temu nadzorowi przez osobę prawną posiadającą status uznanej grupy producentów nastąpi poprzez złożenie wniosku o pomoc finansową, a obejmie on okres od daty złożenia tego wniosku do chwili upływu 5 lat od dnia otrzymania ostatniej płatności.

Pomoc finansowa pochodząca ze środków Unii Europejskiej i budżetu krajowego w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, polegająca na pięcioletnich, degresywnych dotacjach na pokrycie kosztów działalności grupy, objęta jest nadzorem właściwego ze względu na siedzibę grupy dyrektora oddziału regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W jego ramach organ przeprowadza kontrole¹⁰⁷⁰, o których mowa w Rozporządzeniu w sprawie pomocy dla grup z 2016 r. Dyrektorowi oddziału regionalnego ARiMR ustawodawca przyznał kompetencję do bezpośredniej ingerencji, na drodze decyzji administracyjnej, w sytuację prawną kontrolowanej grupy producentów rolnych w postaci przyznania pomocy, jej wypłaty, a także jej odmowy, zmniejszenia oraz zwrotu. Ponadto wyłącznie ten organ, na podstawie tego rozporządzenia i w ramach sprawowanego nadzoru, przeprowadza kontrole, zarówno administracyjne, jak i kontrole na miejscu, o których mowa w art. 59 ust. 1 Rozporządzenia nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej.

Przejawem wzmocnienia nadzoru nad środkami z budżetu Unii Europejskiej wypłacanymi grupom producentów rolnych jest przepis art. 27 ust. 3 Rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, który zakazuje krajom członkowskim wypłaty ostatniej

¹⁰⁶⁹ Jednolity plik kontrolny dla podatku od towarów i usług na podstawie art. 99 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 361, ze zm.

¹⁰⁷⁰ O charakterze prawnym tych kontroli zob. D. Łobos-Kotowska, *Charakter prawny ...*, s. 172–176.

raty wsparcia bez potwierdzenia prawidłowej realizacji planu biznesowego. Dyspozycję wynikającą z powyższej normy prawnej polski prawodawca realizuje poprzez obowiązek przeprowadzenia przez dyrektora oddziału regionalnego ARiMR, na podstawie § 16 ust. 9 rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r., kontroli osiągnięcia celów określonych w planie biznesowym, w tym zrealizowania wszystkich działań i inwestycji.

Zauważyć trzeba, iż grupa producentów rolnych korzystająca z pomocy finansowej w ramach tego instrumentu zobowiązuje się do umożliwienia przeprowadzania kontroli związanych z przyznaną pomocą w swojej siedzibie oraz w miejscach prowadzenia produkcji przez jej członków nie tylko w okresie objętym pomocą, ale także na przestrzeni 5 lat od dnia otrzymania ostatniej płatności. Na podkreślenie zasługuje zobowiązanie osoby prawnej, korzystającej ze wsparcia, do umożliwienia organowi przeprowadzenia kontroli, w związku z pomocą otrzymywaną przez podmiot, w miejscach prowadzenia produkcji przez jego członków. W tym przypadku działania kontrolne obejmą członków zrzeszenia, natomiast ewentualna ingerencja organu nadzorującego wywrze skutki prawne jedynie wobec grupy. Uznany podmiot będzie mógł dochodzić, na zasadach ogólnych, naprawienia potencjalnej szkody powstałej w wyniku działań lub zaniechań swojego członka.

Regulacja prawna mechanizmu pomocy finansowej dla grup, kontynuowana w perspektywie budżetowej 2023–2027, przewiduje, w myśl art. 10 ust. 2 ustawy o PS dla WPR 2023–2027, nadzór Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nad jej wykorzystaniem. Ustawa ta przyznaje ARiMR, bez wskazywania jej konkretnego organu (dotychczas był to właściwy dyrektor oddziału regionalnego), wyłączną kompetencję do udzielania tej pomocy (na podstawie umowy o przyznaniu pomocy), a także jej odmowy, zmniejszenia czy zażądania zwrotu w całości lub części. Organ przeprowadza w ramach nadzoru kontrole administracyjne i kontrole na miejscu, o których mowa w art. 100 ust. 1 ustawy o PS dla WPR 2023–2027, w zakresie m.in. spełniania warunków przyznania i wypłaty pomocy oraz zobowiązań wynikających z przyznanej pomocy określonych w postanowieniach Planu, wytycznych instytucji zarządzającej, regulaminie naboru wniosków o przyznanie pomocy oraz w umowie o przyznaniu pomocy. Także i w tym przypadku grupa korzystająca ze wsparcia będzie zobowiązana do umożliwienia przeprowadzania kontroli lub audytów związanych z przyznaną pomocą podmiotom upoważnionym do dokonywania takich czynności, w swojej siedzibie oraz w miejscach prowadzenia produkcji przez swoich członków, do momentu upływu 5 lat od dnia

otrzymania ostatniej płatności¹⁰⁷¹. W okresie budżetowym 2023–2027 nadzór również włączy się z chwilą złożenia wniosku o pomoc finansową i obejmie on okres od daty uznania grupy producentów do momentu upływu 5 lat od dnia otrzymania ostatniej płatności.

Podmioty posiadające status uznanej grupy producentów, które zawarły z ARiMR umowę o pomoc finansową na inwestycje związane z obrotem i przetwórstwem produktów rolnych, objęte zostają *ex lege* nadzorem nad prawidłowym wydatkowaniem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Krajowa regulacja prawna dotycząca tego instrumentu finansowego w okresie budżetowym 2014–2020 nie przewiduje żadnych szczególnych form kontroli poza unormowaniami dotyczącymi wszystkich środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zatem grupy producentów rolnych będą obowiązane do poddania się kontroli administracyjnej oraz kontroli na miejscu na zasadach ogólnych, o których mowa w przepisach ustawy w.r.o.w. i aktach prawa unijnego¹⁰⁷². Upoważniona do bezpośredniej ingerencji w sytuację prawną kontrolowanej grupy producentów będzie Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, jako „agencja płatnicza”¹⁰⁷³. Jej jednostki organizacyjne realizują kontrole wynikające z ustawowego nadzoru, którym wnioskodawcy, a następnie beneficjenci, są objęci w okresie od złożenia wniosku o przyznanie pomocy do momentu upływu 5 lat od dnia otrzymania ostatniej płatności.

Pomoc finansowa z budżetu krajowego w postaci dopłat do oprocentowania kredytów zaciągniętych przez grupy producentów rolnych podlega także nadzorowi organów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W umowach zawieranych przez tę instytucję z bankami udzielającymi kredytów, na podstawie § 7 ust. 4 Rozporządzenia w sprawie zadań ARiMR z 2015 r., zastrzeżone zostają warunki przeprowadzania przez Agencję oraz bank kontroli realizacji przez grupę umowy kredytu. Bezpośrednia ingerencja w sytuację prawną kontrolowanej grupy producentów przybrać może postać żądania zwrotu otrzymanych przez zrzeczenie dopłat wraz z dochodzeniem roszczeń akcesoryjnych, w tym odsetek i kosztów egzekucji.

¹⁰⁷¹ Punkt V.8.4 Wytycznych szczegółowych w zakresie przyznawania, wypłaty i zwrotu pomocy finansowej w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 dla interwencji I.13.2 Tworzenie i rozwój organizacji producentów i grup producentów rolnych. <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/wytyczne-szczegolowe-w-zakresie-przyznawania-wypłaty-i-zwrotu-pomocy-finansowej-w-ramach-planu-strategicznego-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-20232027-dla-interwencji-i132-tworzenie-i-rozwoj-organizacji-producentow-i-grup-producentow-rolnych> (dostęp: 01.01.2026 r.).

¹⁰⁷² Rozporządzenie nr 1305/2013; Rozporządzenie nr 1307/2013; Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 809/2014 z 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do integrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności, Dz.Urz. L 227, z 31 lipca 2014, s. 69–124.

¹⁰⁷³ Art. 6 ust. 1 ustawy w.r.o.w.

Reasumując, kontrole prowadzone przez organy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w grupach producentów rolnych mają różną podstawę prawną i związane są z nadzorem sprawowanym na podstawie odrębnych przepisów. Jednak wnioski pokontrolne mogą prowadzić do podejmowania przez ARiMR działań o skutkach w szerszym zakresie niż obszar kontroli. Dla przykładu, wyniki kontroli dotyczącej spełniania ustawowych warunków uznania podmiotu mogą mieć wpływ na uprawnienia i przywileje wynikające z odrębnych przepisów, przede wszystkim poprzez cofnięcie grupie uznania i tym samym unicestwienie statusu prawnego grupy producentów rolnych, a w konsekwencji utratę szczególnych uprawnień. Z drugiej strony rezultaty kontroli na podstawie przepisów o pomocy finansowej na tworzenie grup producentów mogą prowadzić do wszczęcia z urzędu przewidzianego w ustawie g.p.r. postępowania w sprawie cofnięcia uznania.

4. Nadzór nad działalnością gospodarczą prowadzoną przez grupy producentów rolnych

Uznana grupa producentów rolnych prowadzi działalność gospodarczą i w związku z nią jest podatnikiem przede wszystkim podatku od towarów i usług (VAT) oraz podatku dochodowego od osób prawnych. Ta sfera funkcjonowania zrzeszenia podlega nadzorowi i kontroli ze strony uprawnionego ustawowo organu administracji publicznej, którym w przypadku obu wymienionych podatków będzie, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁰⁷⁴, naczelnik urzędu skarbowego, właściwy ze względu na siedzibę podmiotu. Nadzór ów obejmuje wszystkich przedsiębiorców posiadających status uznanej grupy producentów, niezależnie od stosowania przez nich zwolnienia dochodów od podatku dochodowego od osób prawnych, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 49 u.p.d.o.p. W przypadku zrzeszeń korzystających z tego uprawnienia rozszerzony zostanie zakres czynności kontrolnych realizowanych przez naczelnika urzędu skarbowego.

Zwolnienie od podatku od nieruchomości zajmowanych przez uznaną grupę producentów, o którym mowa w art. 7. ust. 1 pkt 13 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁰⁷⁵, dotyczy wyłącznie tych nielicznych, uznanych podmiotów, które dysponują takimi nieruchomościami. Organem podatkowym właściwym, na podstawie art. 1c u.p.o.l., do realizacji działań kontrolnych i podjęcia prawem przewidzianych środków wiążących nadzorowanego jest wójt albo burmistrz, albo prezydent miasta.

¹⁰⁷⁴ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 615, ze zm.

¹⁰⁷⁵ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 70; dalej: u.p.o.l.

Sytuacja prawna podmiotów posiadających status uznanej grupy producentów objętych nadzorem i kontrolami związanymi z korzystaniem przez nie z wymienionych zwolnień podatkowych różni się od sytuacji innych podatników zakresem przedmiotowym kontroli i nadzoru. Bowiem w przypadku grup producentów obejmą one dodatkowo te szczególne uprawnienia, których nie uzyskiwały inne osoby prawne. Skutki naruszenia przepisów regulujących te zwolnienia podatkowe mogą wywołać władcze interwencje organów podatkowych na zasadach ogólnych, podobnie jak dla pozostałych zwolnień podatkowych, przewidzianych w ordynacji podatkowej¹⁰⁷⁶, przepisach u.p.d.o.p. i u.p.o.l. oraz kodeksie karnym skarbowym¹⁰⁷⁷.

Osoba prawna posiadająca status uznanej grupy producentów rolnych zobowiązana jest, w myśl art. 3 ust. 1 ustawy g.p.r., do prowadzenia działalności gospodarczej jako przedsiębiorca. Podjęcie tej działalności wiąże się z objęciem przez instytucje publiczne nadzorem i kontrolami wynikającymi z przepisów prawa a obejmującymi co do zasady wszystkich przedsiębiorców. Swoistym obszarem nadzoru i działań kontrolnych, związanym bezpośrednio ze statusem uznanej grupy producentów rolnych, jest zakres dotyczący podstawowej, ustawowej aktywności tych zrzeszeń, czyli wprowadzania produktów rolnych do obrotu¹⁰⁷⁸. Ustawodawca nie przewidział dla osób prawnych posiadających status uznanej grupy producentów rolnych żadnych ulg ani zwolnień dotyczących nadzoru i kontroli wynikających z omawianych dalej przepisów. Taką decyzję ustawodawcy należy ocenić pozytywnie, gdyż bezpieczeństwo¹⁰⁷⁹ obrotu produktami rolnymi i spożywczymi, a także ochrona m.in. interesów i zdrowia konsumentów stanowić musi wyższą wartość niż przeciwdziałanie nadmiernej regulacji czy obciążeniu administracyjnemu prowadzenia działalności gospodarczej. Zauważyć trzeba, iż grupy producentów rolnych mogą korzystać ze znaczącej pomocy finansowej na swoje funkcjonowanie, w tym na zatrudnienie personelu odpowiedzialnego za realizację obowiązków administracyjnych i sprawozdawczych związanych z aktywnością biznesową.

W pierwszej kolejności wyróżnić trzeba uregulowania dotyczące pośrednictwa w obrocie zwierzętami żywymi (np. świnie, bydło, drób, czy konie) oraz zadania Inspekcji Weterynaryjnej¹⁰⁸⁰ odnoszące się do nadzoru i kontroli tej działalności. Organy Inspekcji posiadają także ustawowe uprawnienia nadzorcze i kontrolne w zakresie mleka oraz ubocznych

¹⁰⁷⁶ T.j. Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2025 r., poz. 111, ze zm.

¹⁰⁷⁷ z 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 628, ze zm.

¹⁰⁷⁸ O organach urzędowej kontroli żywności zob. np. P. Wojciechowski, *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce – struktura, kompetencje i zakres działania*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 1, s. 49–65.

¹⁰⁷⁹ Zob. M. Korzycka, *Bezpieczeństwo żywności*, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, SIP Lex; P. Wojciechowski, *Cele prawa żywnościowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. 12, s. 52.

¹⁰⁸⁰ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2629, ze zm.

produktów pochodzenia zwierzęcego, a także wytwarzania i sprzedaży pasz, co ma istotne znaczenie także dla grup producentów ziaren zbóż i nasion roślin oleistych. Właściwy powiatowy lekarz weterynarii realizuje również, na podstawie art. 48 ustawy o i.r.z., zadania dotyczące nadzoru i kontroli w sferze identyfikacji i rejestracji zwierząt, co bezpośrednio wpływa na prowadzenie działalności polegającej na obrocie zwierzętami. Przejawem bezpośredniej ingerencji w działalność osoby prawnej posiadającej status uznanej grupy producentów rolnych będzie np. nałożenie grzywny na podmiot postępujący niezgodnie z przepisami ustawy o i.r.z., czy nakazanie, w drodze decyzji administracyjnej, usunięcia uchybień w określonym terminie, a nawet nakazującej wstrzymanie działalności do czasu usunięcia uchybień, na podstawie przepisów o ochronie zdrowia zwierząt¹⁰⁸¹.

W związku z zakresem realizacji obowiązków wynikających z prowadzenia działalności nadzorowanej w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie zdrowia zwierząt polegającej na pośrednictwie w obrocie zwierzętami żywymi bez obiektu powstał spór pomiędzy organami Inspekcji Weterynaryjnej¹⁰⁸² a grupami producentów, które sprzedawały świnię i bydło pochodzące od swoich członków i przemieszczane bezpośrednio z ich gospodarstw do ubojni. Pojawiło się bowiem żądanie części powiatowych lekarzy weterynarii zgłoszenia przez grupy producentów do właściwego kierownika biura powiatowego ARiMR siedziby stada, pomimo że uznane zrzeszenia takiej siedziby w rozumieniu przepisów o identyfikacji rejestracji zwierząt¹⁰⁸³ nie posiadały. Następnie organy Inspekcji Weterynaryjnej nakazywały grupom zgłaszanie do elektronicznego systemu IRZ¹⁰⁸⁴ administrowanego przez ARiMR przemieszczeń zwierząt będących przedmiotem obrotu grupy poprzez tę „siedzibę stada”. Powiatowi lekarze weterynarii motywowali swoje żądania koniecznością monitorowania transakcji zgodnie z kolejnością przechodzenia prawa własności tych zwierząt na podstawie faktur VAT. Działanie to nie znajdowało podstaw w obowiązujących przepisach prawa, bowiem naczelną zasadą systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt, wyrażoną wprost art. 3 ust. 2 obowiązującej wówczas ustawy i.r.z. z 2003 r.¹⁰⁸⁵, było wykorzystywanie systemu do ustalania miejsc pobytu i

¹⁰⁸¹ Ustawa z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1075 ze zm., dalej: ustawa o ochronie zwierząt.

¹⁰⁸² Ustawa z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 12.

¹⁰⁸³ Definicja pojęcia „siedziba stada” zawarta została w art. 2 ust. 1 pkt 12 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt (t.j. Dz.U. 2021 r., poz. 1542 ze zm.) i oznaczała „wszelkie budynki, zagrody, pastwiska lub miejsca na otwartej przestrzeni, w których przebywa dane stado lub stada różnych zwierząt gospodarskich, a także jest prowadzony chów lub hodowla tych zwierząt”.

¹⁰⁸⁴ Rejestr zwierząt gospodarskich oznakowanych w systemie informatycznym w myśl art. 4 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt.

¹⁰⁸⁵ Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt (t.j. Dz.U. 2021 r., poz. 1542 ze zm.) uchylona na podstawie art. 77 ustawy z 4 listopada 2022 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt (Dz.U. z 2022 r., poz. 2727, ze zm.).

przemieszczeń zwierząt. Z kolei z art. 6 ust. 2 Rozporządzenia nr 1760/2000¹⁰⁸⁶ wynikało, iż system ten służy umożliwieniu „śledzenia przemieszczania zwierząt wstecz aż od gospodarstwa pochodzenia”. W związku z tym „przemieszczenie” zwierzęcia w rozumieniu przepisów unijnych i krajowych oznacza jego realne, fizyczne przeniesienie do innego miejsca, umieszczenie w innym miejscu. Dlatego grupy producentów stały na stanowisku, iż w przypadku przemieszczenia żywego zwierzęcia bezpośrednio z gospodarstwa do ubojni, to na tych podmiotach (rolniku i ubojni) spoczywał obowiązek zgłoszenia takiego przemieszczenia do systemu IRZ. Przejście prawa własności zwierzęcia poprzez grupę producentów nie dawała, zdaniem uznanych zrzeszeń, prawa (ani nie ciążył na nich stosowny obowiązek) zgłoszenia przemieszczenia, bowiem zwierzę nigdy nie przybyło do żadnego miejsca należącego do grupy.

Ów spór sądy administracyjne rozstrzygnęły¹⁰⁸⁷ na niekorzyść grup producentów. Sądy bowiem uznały stanowisko organów Inspekcji Weterynaryjnej, które przekonywały o konieczności zapewnienia właściwego i ścisłego nadzoru nad obrotem zwierzętami. Naczelny Sąd Administracyjny nie uwzględnił, co należy ocenić krytycznie, podniesionego przez grupy braku podstawy w krajowych i unijnych przepisach prawa dla takich rozstrzygnięć oraz argumentu, że możliwość pełnego śledzenia drogi przemieszczania zwierząt zapewniają odpowiednie zgłoszenia do bazy IRZ dokonywane przez rolników i ubojnie, względnie pośredników, do których zwierzęta trafiały bezpośrednio z gospodarstw członków. Przyczyną problemu jest zatem stosowanie prawa, zarówno typu sądowego, jak i kierowniczego, a dokładniej procesu wykładni przepisów prawa w celu rekonstrukcji normy prawnej. Regulacja wymaga interwencji ustawodawcy, który powinien znieść zbędny obowiązek uznanych zrzeszeń prowadzących obrót zwierzętami bez obiektu, utrzymując jednocześnie powinności w tym zakresie po stronie każdego z posiadaczy zwierząt, który utrzymywał je w należącej do niego siedzibie stada (gospodarstwo, ubojnia, miejsce gromadzenia zwierząt itd.).

Część grup producentów, prowadząca obrót artykułami rolno-spożywczymi, przez które należy, w myśl art. 3 pkt 1 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych¹⁰⁸⁸, rozumieć m.in. produkty rolne, także w postaci surowców, podlegać będzie nadzorowi i kontrolom ze strony organów Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Podmiot zamierzający prowadzić obrót tymi artykułami zobowiązany jest, na podstawie art. 12 ust.

¹⁰⁸⁶ Rozporządzenie (WE) Nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 lipca 2000 r. ustanawiającego system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczące etykietowania mięsa wołowego i produktów z mięsa wołowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97, Dz.U. L 204, 11 sierpnia 2000, s. 1.

¹⁰⁸⁷ Wyrok NSA z 15 września 2020, sygn. akt II OSK 1327/20; wyrok NSA z 29 października 2020, sygn. akt II OSK 1732/20.

¹⁰⁸⁸ Ustawa z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1688, ze zm.; dalej: ustawa j.h.a.r.s.

1 ustawy j.h.a.r.s., dokonać stosownego zgłoszenia wojewódzkiemu inspektorowi jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, właściwemu ze względu na siedzibę przedsiębiorcy. Wojewódzki inspektor, realizując ustawowy nadzór, może ingerować w działalność podmiotów, w tym posiadających status grupy producentów rolnych, wydając decyzję administracyjną np. zakazującą wprowadzania do obrotu artykułu rolno-spożywczego niespełniającego wymagań jakości handlowej lub wymagań w zakresie transportu lub składowania, nakazującą poddanie artykułu rolno-spożywczego określonym zabiegom, czy zakazującą jego składowania w nieodpowiednich warunkach albo jego transportowania środkami transportu nienadającymi się do tego celu.

Szczególnym nadzorem Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych obejmuje grupy producentów rolnictwa ekologicznego¹⁰⁸⁹, które wprowadzają takie produkty do obrotu. Podmioty te są, na podstawie art 17 ust. 1 ustawy o rolnictwie ekologicznym, zobowiązane do zgłoszenia wojewódzkiemu inspektorowi rozpoczęcia prowadzenia działalności. Narzędziem ingerencji w działanie grupy producentów rolnictwa ekologicznego będzie m.in. decyzja Głównego Inspektora o zakazie wprowadzania do obrotu tych produktów, wydana na podstawie art. 4 ust. 7 tej ustawy.

Ustawowym nadzorem związanym z wprowadzaniem do obrotu produktów rolnych, a dotyczącym grup producentów uznanych w kategorii materiał siewny lub sadzeniaki, są przewidziane w art. 2 pkt 3 ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa¹⁰⁹⁰ zadania tej jednostki. Obejmuje on jednak także inne grupy producentów, które, realizując postulat zawarty w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy g.p.r., zdecydują się na zaopatrywanie grupy w środki do produkcji. Obrót materiałem siewnym roślin rolniczych może prowadzić, w myśl art. 84 ust. 1 ustawy o nasiennictwie¹⁰⁹¹, przedsiębiorca, który zgłosi zamiar prowadzenia tego obrotu wojewódzkiemu inspektorowi właściwemu ze względu na swoją siedzibę. Organ po otrzymaniu zgłoszenia wpisuje podmiot do ewidencji przedsiębiorców. Jak stanowi art. 90 tej ustawy, wojewódzki inspektor jest uprawniony w przypadku stwierdzenia naruszeń nakazać, w zaleceniach pokontrolnych, usunięcie uchybień w wyznaczonym terminie a nawet zakazać, w drodze decyzji, prowadzenia obrotu materiałem siewnym.

Jeszcze innym przykładem nadzoru, którym objęci są przedsiębiorcy posiadający status uznanej grupy producentów, związanym z wprowadzaniem towarów rolnych do obrotu, jest

¹⁰⁸⁹ Ustawa z 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej, Dz.U. z 2022 r., poz. 1370, ze zm.; dalej: ustawa o rolnictwie ekologicznym.

¹⁰⁹⁰ Ustawa z 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 288, ze zm.

¹⁰⁹¹ Ustawa z 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie, Dz.U. z 2021 r., poz. 129.

nadzór realizowany przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową¹⁰⁹² oraz nadzór dyrektorów oddziałów terenowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w sprawach zawarcia umowy na dostawę produktu rolnego w określonej formie i o określonej treści¹⁰⁹³. W pierwszym przypadku Prezes UOKiK zleca przeprowadzenie stosownych kontroli pracownikom Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub pracownikom Inspekcji Handlowej, którzy mogą, w myśl art. 23 ust. 1 ustawy p.n.w.p.k., korzystać z pomocy w tym zakresie innego organu kontroli państwowej lub Policji. W ramach nadzoru Prezes UOKiK może, na podstawie art. 31 ust. 1 tej ustawy, wydać decyzję o uznaniu działań za praktykę nieuczciwie wykorzystującą przewagę kontraktową, jeżeli stwierdzi naruszenie zakazu stosowania takich praktyk przez nabywcę względem dostawcy oraz dostawcy względem nabywcy. W decyzji tej organ nakazuje zaniechanie stosowania działań naruszających zakaz. Ponadto Prezes Urzędu może nałożyć na dostawcę albo nabywcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości do 3% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia tej kary.

W drugim przypadku w ramach ustawowego nadzoru dyrektor oddziału terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa przeprowadza kontrole podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisu art. 38q ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych dotyczącego obowiązku zawarcia umowy na dostawę produktu rolnego w określonej formie i o określonej treści. Przejawem bezpośredniej ingerencji w działalność jednostki kontrolowanej będzie wymierzenie, w drodze decyzji administracyjnej, przez dyrektora oddziału terenowego KOWR, właściwego według miejsca siedziby podmiotu, kary pieniężnej w wysokości wskazanej w art. 40i ustawy, uzależnionej od rodzaju i skali naruszenia.

¹⁰⁹² Ustawa z 17 listopada 2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 351, ze zm., dalej: ustawa p.n.w.p.k.

¹⁰⁹³ Ustawa z 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych, Dz.U. z 2023 r., poz. 287, ze zm.

ROZDZIAŁ X

Konsekwencje prawne utraty statusu grupy producentów rolnych

1. Uwagi wprowadzające

Utrata statusu uznanej grupy producentów rolnych następuje z przyczyn przewidzianych bezpośrednio w art. 11 ust. 1b ustawy g.p.r. na podstawie decyzji administracyjnej o cofnięciu uznania i skreśleniu podmiotu z rejestru grup. W szczególnych przypadkach organ wyższej instancji, aktualnie prezes ARiMR, może stwierdzić, na podstawie art. 156 § 1 w zw. z art. 157 § 1 kpa, nieważność decyzji o uznaniu. Mamy do czynienia w tych wypadkach z pozbawieniem podmiotu korzystnej dla niego sytuacji prawnej z urzędu. Alternatywnym sposobem utraty statusu uznanej grupy będzie postępowanie administracyjne wszczęte na wniosek grupy producentów a prowadzące do uchylenia decyzji o uznaniu na podstawie art. 155 kpa.

Cofnięcie uznania grupie, która przestała spełniać warunki wyznaczone przepisami prawa, przewidywały zarówno regulacja francuska, jak i niemiecka czy włoska. Także Rozporządzenie nr 1360/1978 w sprawie grup producentów i ich związków uwzględniało stosowne unormowania. W art. 8 aktu prawa wspólnotowego wskazane zostały przesłanki cofnięcia uznania, natomiast w art. 9 tego rozporządzenia zawarte zostało zobowiązanie Komisji do publikacji informacji o wycofanych uznaniach dla grup producentów.

2. Postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia grupie uznania i skreślenia jej z rejestru grup

Decyzja o cofnięciu uznania i skreślenia podmiotu z rejestru grup wydawana jest na podstawie art. 11 ust. 1b ustawy g.p.r. w wyniku postępowanie administracyjnego wszczętego z urzędu przez dyrektora właściwego oddziału regionalnego ARiMR. Jej skutkiem jest utrata przez osobę prawną statusu uznanej grupy producentów rolnych. Decyzja taka wywiera zawsze skutek *ex nunc*. Podobnie owo zagadnienie temporalne regulowała niemiecka ustawa o strukturze rynku oraz Rozporządzenie nr 1360/1978, które dodatkowo przewidywało obowiązek wycofania uznania z mocą wsteczną w jednym przypadku, gdy uznanie uzyskane zostało z naruszeniem prawa (ang. „by irregular means”). Alternatywnym zakończeniem postępowania, w myśl art. 105 § 1 kpa, będzie jego umorzenie. Stanie się tak w sytuacji, gdy strona wykaże, iż kryteria cofnięcia uznania nie zostały spełnione, a dowody nie dają podstaw do wydania niekorzystnego dla niej rozstrzygnięcia.

Przesłanki wymienione w art. 11 ust. 1b ustawy g.p.r., których wypełnienie skutkuje utratą statusu grupy producentów poprzez wydanie decyzji o cofnięciu uznania i skreśleniu z rejestru grup, stanowią katalog zamknięty. Obejmuje on przypadki, w których podmiot, pomimo uprzedniego wezwania, nie spełnił warunków uznania określonych w art. 3 ust. 1 pkt 1–3, 5 lub 7 albo art. 3a pkt 1–3, 5 lub 7 ustawy g.p.r. lub uniemożliwia albo utrudnia przeprowadzenie kontroli. Ponadto gdy grupa pomimo wezwania nie wypełniła obowiązku dotyczącego informowania o zmianach i składania sprawozdań lub przestała spełniać co najmniej jeden z warunków uznania określonych w art. 3 ust. 1 pkt 4 lub 6 albo art. 3a pkt 4 lub 6 lub art. 3aa ustawy g.p.r. lub w przepisach wydanych na podstawie art. 6 ustawy g.p.r. Ustawodawca nie pozostawia przy tym organowi ARiMR luzu decyzyjnego i nakazuje mu, jako adresatowi normy prawnej, odpowiednie zachowanie, tj. wszczęcie postępowania i w przypadku potwierdzenia spełnienia przesłanek wydanie decyzji o cofnięciu uznania i skreśleniu z rejestru grup¹⁰⁹⁴.

Norma prawna wynikająca z treści przepisu art. 11 ust. 1b pkt 4 ustawy g.p.r. wydaje się wchodzić w kolizję z normą, którą tworzy art. 3 ust. 1 pkt 2 (względnie art. 3a ust. 3) w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 7 lit. b ustawy g.p.r. Prawodawca, nowelizując przepisy tej ustawy, wprowadził regulację, w myśl której zaprzestanie przez podmiot spełniania warunku uznania polegającego na tym, że każdy z członków w każdym roku działalności grupy produkuje oraz sprzedaje do grupy co najmniej 70% wyprodukowanych przez siebie produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została utworzona, skutkować ma wydaniem decyzji o cofnięciu uznania i skreśleniu z rejestru grup. Nie przewidział przy tym dla tego warunku procedury zawartej w art. 11 ust. 1 ustawy g.p.r., tj. wezwania podmiotu na piśmie do spełnienia obowiązku z jednoczesnym określeniem terminu na jego wypełnienie. Wydaje się, że podstawą takiej decyzji ustawodawcy była istota przedmiotowego kryterium uznania, bowiem obowiązek sprzedaży do grupy co najmniej 70% wyprodukowanych towarów podlega weryfikacji po zakończonym roku działalności. Ustawodawca wyznacza bowiem w treści przepisu jednoznacznie jednostkę czasu – „rok działalności grupy”, i wyklucza możliwość jego zrealizowania *post factum*. Z drugiej strony art. 3 ust. 1 pkt 2 (odpowiednio art. 3a ust. 3) w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 7 lit. b ustawy g.p.r. nakazuje grupie działanie na podstawie statutu lub umowy, zwanych „aktem założycielskim”, spełniających wymagania określone w art. 4 ustawy g.p.r., w tym

¹⁰⁹⁴ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z 3 czerwca 2019 r., sygn. akt: V SA/Wa 24/19; Wyrok WSA w Warszawie z 24 września 2019 r., sygn. akt: V SA/Wa 2040/19.

stosowanie sankcji wobec członków, którzy nie spełniają warunków określonych w art. 3 albo art. 3a tej ustawy.

W praktyce stosowania przepisów ustawy g.p.r. pojawiły się po stronie organów ARiMR wątpliwości wynikające z nowelizacji ustawy g.p.r. z 2021 r. i wprowadzenia w treści art. 11 dodatkowego zobowiązania właściwego dyrektora oddziału regionalnego Agencji do wezwania grupy na piśmie do spełnienia brakujących warunków oraz określenia (biorąc pod uwagę ich rodzaj), terminu na ich spełnienie nie dłuższego niż 12 miesięcy (licząc od początku roku działalności grupy następującego po roku, w którym wezwano grupę do spełnienia tych warunków). Przepisem nie został objęty warunek sprzedaży do grupy przez każdego z jej członków co najmniej 70% wyprodukowanych przez siebie produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została utworzona. W nowelizacji aktu prawnego z 2021 r. ustawodawca utrzymał treść przepisu art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy g.p.r., w myśl którego sankcjonowaniu podlegają wszystkie bez wyjątku warunki określone w art. 3 i 3a u.g.p.r., w tym kryterium dotyczące produkcji oraz sprzedaży członków. Ustawodawca nie wykluczył zatem z kręgu naruszeń podlegających sankcjonowaniu środkami przewidzianymi w statucie, na mocy art. 4 ust. 1 pkt 7 tego aktu prawnego, uchybienia treści art. 3a pkt 6 ustawy g.p.r.

Przyjęcie hipotezy, iż dyrektor oddziału regionalnego ARiMR cofa uznanie przed sankcją indywidualną, znajdującą podstawę w art. 4 ust. 1 pkt 7 u.g.p.r., wykluczałoby sens istnienia normy prawnej nakazującej stosowanie sankcji przez zrzeszenie wobec swoich członków. Zatem w opinii autora w obliczu kolizji kompromisem normatywnym będzie nakaz odstąpienia przez dyrektora oddziału regionalnego ARiMR od wymierzenia sankcji administracyjnej grupie w postaci cofnięcia uznania i skreślenia z rejestru w przypadku, gdy grupa zastosuje przewidziane w statucie sankcje indywidualne dla członka grupy niewypełniającego nałożonych na niego obowiązków. Przedwczesne urzędowe cofnięcie uznania grupie przez organ niweczyłoby sens regulacji wynikającej z art. 4 ust. 1 pkt 7 lit. b w związku z art. 3 pkt 3 u.g.p.r., co zarazem nie znajduje uzasadnienia w wartościach, którymi kieruje się ustawodawca.

Zaprezentowaną wykładnię potwierdza także systematyka aktu normatywnego – umieszczenie przepisu dotyczącego cofnięcia uznania w dalszej części ustawy, po regulacji w sprawie funkcjonowania grupy, obowiązków i sankcji indywidualnych dla członków, które mają mieć zastosowanie przed sankcją generalną dla całej grupy (*argument a rubrica*). W tym świetle sankcja cofnięcia uznania i unicestwienia korzystnej sytuacji prawnej grupy sytuuje się jako narzędzie ostateczne. Natomiast sankcja administracyjna przewidziana w art. 11 ust. 1b pkt 4 u.g.p.r. nakładana powinna być przez organ wyłącznie, gdy grupa nie spełnia

wymienionych w przepisie warunków uznania określonych w art. 3 i 3a u.g.p.r., w tym nie stosuje sankcji wobec członków, *ergo* nie działa na podstawie statutu albo umowy spółki.

Konstrukcja przyjętej w ustawie sankcji jest sprzeczna ponadto w ocenie autora z zasadą proporcjonalności¹⁰⁹⁵. Zgodnie z przyjętym w doktrynie¹⁰⁹⁶ poglądem opartym na wyrokach Trybunału Konstytucyjnego¹⁰⁹⁷ zarzut braku proporcjonalności wymaga udzielenia odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy), czy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela¹⁰⁹⁸ ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). Na żadne z tych pytań w odniesieniu do analizowanego problemu nie można zdaniem autora odpowiedzieć twierdząco. Rażąca nierównowaga wystąpi w ocenie zgodności uregulowania sankcji cofnięcia uznania grupie producentów, przy stosunkowo niewielkim naruszeniu normy prawnej wynikającej z art. 3 ust. 1 pkt 6 albo art. 3a pkt 6 ustawy g.p.r. (np. jeden rolnik sprzeda w danym roku działalności grupy 69% zamiast 70% wyprodukowanych towarów do grupy), z wartościami, którymi kieruje się polski i unijny¹⁰⁹⁹ prawodawca zachęcający rolników do zrzeszania się w grupy producentów i przeznaczając na ten cel niemałe środki finansowe. Analizowana sankcja nie zdaje w ocenie autora testu adekwatności¹¹⁰⁰ przeprowadzanego w ramach zasady proporcjonalności, przepisy te bowiem w żadnym stopniu nie chronią interesu publicznego wyrażonego w zadaniach Wspólnej Polityki Rolnej (art. 39 ust. 1 TFUE), a który realizować mają w zamierzeniu prawodawcy unijnego i polskiego¹¹⁰¹ trwałe grupy producentów.

Omówiony problem wynikający z przepisów ustawy g.p.r. wymaga interwencji ustawodawcy w celu jednoznacznego ustanowienia pierwszeństwa sankcji indywidualnych

¹⁰⁹⁵ Por. B. Jeżyńska, *Proporcjonalność sankcji w działaniu PROW „Ułatwianie startu młodym rolnikom”*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Warszawa 2017, s. 181–194.

¹⁰⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁹⁷ Wyrok TK: z 13 marca 2008 r., sygn. akt SK 8/07; 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 16/07; z 23 listopada 2009 r., sygn. akt P 61/08; z 7 października 2015 r., sygn. akt K 12/14.

¹⁰⁹⁸ Zarówno w literaturze (np. A. Stępkowski, *Między sprawiedliwością a treścią prawa stanowionego: kształtowanie się zasady proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 6/1, s. 107–131; B. Jeżyńska, *Proporcjonalność ...*, s. 187), jak i orzecznictwie TK (np. wyrok TK z 23 listopada 2009 r., sygn. akt P 61/08) postuluje się szersze zastosowanie zasady proporcjonalności i objęcie nią m.in. jednostek samorządu terytorialnego czy organizacji pozarządowych).

¹⁰⁹⁹ O zasadzie proporcjonalności w orzecznictwie ETS (obecnie TSUE) zob. B. Jeżyńska, *Proporcjonalność ...*, s. 188; R. Lipniewicz, *Zasada proporcjonalności a podatkowe ograniczenia swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, zeszyt 4, s. 93–103.

¹¹⁰⁰ B. Jeżyńska, *Proporcjonalność ...*, s. 188.

¹¹⁰¹ PS dla WPR 2023–2027, s. 130, 314.

wynikających z postanowień aktu założycielskiego przed sankcją administracyjną cofnięcia uznania grupie.

3. Uchylenie decyzji o uznaniu grupy producentów rolnych

Statusu uznanej grupy producentów rolnych podmiot może się wyzbyć na podstawie innego postępowania, nieprzewidzianego w ustawie o grupach, a wynikającego z art. 155 kpa, prowadzącego do uchylenia decyzji. Decyzja o tym rozstrzygająca wywrze skutek *ex nunc*. Postępowanie to może być wszczęte zarówno przez stronę, jak i organ administracji publicznej. Mając jednak na uwadze przepisy art. 11 ustawy g.p.r., które upoważniają dyrektora oddziału regionalnego ARiMR do cofnięcia uznania, to inicjatywa wystąpienia z wnioskiem o uchylenie prawomocnej decyzji o uznaniu będzie w praktyce stosowana jedynie przez samą uznaną osobę prawną. Tym samym grupie przysługuje kompetencja do wystąpienia z wnioskiem o wygaszenie statusu uznania. W praktyce główną przesłanką do podjęcia takiej decyzji przez zrzeszenie jest zwykle subiektywna lub obiektywna ocena o przewadze obowiązków lub ograniczeń wynikających z ustawy g.p.r. nad świadczeniami i przywilejami, które grupa jest w stanie uzyskać. Z takim wnioskiem strona może wystąpić w każdej chwili, przepisy ustawy g.p.r. nie przewidują bowiem minimalnego okresu, w którym podmiot zobowiązany jest do utrzymania urzędowego uznania. Przypomnieć wypada, że taki minimalny okres ustawodawca wyznaczył członkom grupy w zakresie ich przynależności do uznanego podmiotu a wynosi on trzy lata działalności grupy.

Z treści przepisu art. 155 kpa wynika, iż organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić decyzję ostateczną, jeżeli spełnione są łącznie następujące przesłanki: strona wyraziła zgodę na zmianę lub uchylenie decyzji, przepisy szczególne nie sprzeciwiają się zmianie lub uchyleniu takiej decyzji, za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawiają interes społeczny lub słuszny interes strony. W przypadku decyzji o uznaniu grupy producentów rolnych przepisy ustawy g.p.r. nie zamykają drogi stronie do wystąpienia z wnioskiem o uchylenie takiej decyzji. Podmiot będzie przy tym obowiązany wprost i wyraźnie (nie w sposób dorozumiany¹¹⁰²) wyrazić zgodę na uchylenie decyzji oraz wykazać swój słuszny interes, którym

¹¹⁰² B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz do art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021, SIP Legalis.

będzie przede wszystkim konstytucyjnie chroniona wolność prowadzenia działalności gospodarczej, w tym możliwość samodzielnego podejmowania decyzji o swoim statusie prawnym¹¹⁰³.

Uchylenie decyzji administracyjnej o uznaniu grupy producentów nie będzie możliwe natomiast w trybie przewidzianym w art. 162 § 2 kpa, bowiem decyzja ta nie jest wydawana z zastrzeżeniem dopełnienia określonych czynności. Właśnie ta ustawowa przesłanka jest warunkiem koniecznym do ewentualnego zastosowania procedury ustalonej w analizowanym przepisie kodeksu postępowania administracyjnego.

4. Stwierdzenie nieważności decyzji o uznaniu grupy producentów rolnych

Na podstawie art. 156 § 1 w zw. z art. 157 § 1 kpa prezes ARiMR uprawniony jest do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej o uznaniu grupy producentów rolnych. Postępowanie wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Legitymację do zgłoszenia żądania zainicjowania postępowania będzie miał ponadto każdy podmiot, który w myśl art. 28 kpa, uzna, iż decyzja wadliwa dotyczy jego interesu prawnego¹¹⁰⁴. Jak wskazuje się powszechnie w literaturze¹¹⁰⁵, stwierdzenie nieważności decyzji jest wyjątkiem od, zawartej w art. 16 § 1 kpa, ogólnej zasady trwałości decyzji ostatecznych. Może mieć ono miejsce tylko wtedy, gdy decyzja w sposób niewątpliwy dotknięta jest przynajmniej jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 kpa. Zakwalifikować do nich można np. nieumieszczenie przez podmiot w akcie założycielskim wszystkich obligatoryjnych elementów wymienionych enumeratywnie w art. 4 ust. 1 ustawy g.p.r., co stanowi, jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie¹¹⁰⁶, rażące naruszenie prawa. Zdaniem innego składu orzekającego nie wyczerpuje natomiast przesłanek art. 156 § 1 pkt 1 kpa okoliczność, w której nie odnaleziono pisemnego upoważnienia dla pracownika organu, który kontrolowaną decyzję wydał¹¹⁰⁷.

Artykuł 156 § 2 kpa wskazuje dwie przesłanki negatywne stwierdzenia nieważności decyzji – są nimi upływ czasu, 10 lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia, oraz nieodwracalne

¹¹⁰³ Zob. L. Garlicki, M. Zubik, *Art. 20*, w: franc 7; P. Tuleja, *uwaga 2 do art. 20*, w: P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2021.

¹¹⁰⁴ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2014, s. 325.

¹¹⁰⁵ M. Jaśkowska, *Art. 156*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021.

¹¹⁰⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 28 lutego 2018 r., sygn. akt: V SA/Wa 922/17.

¹¹⁰⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 1 grudnia 2020 r., sygn. akt: V SA/Wa 653/20.

skutki prawne. Ich wystąpienie uniemożliwi stwierdzenie nieważności decyzji pomimo spełnienia warunków, o których mowa w art. 156 § 1 kpa.

Stwierdzenie nieważności jest aktem działającym z mocą wsteczną (*ex tunc*). Decyzja stwierdzająca nieważność uchyla wszystkie skutki prawne decyzji uznanej za nieważną, które powstały od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji nieważnej, a organ nadzoru wydający decyzje o stwierdzeniu nieważności jedynie potwierdza ten fakt swoim rozstrzygnięciem¹¹⁰⁸. Podstawowym skutkiem takiej decyzji jest zatem potwierdzenie, że wadliwa decyzja nie wywołała następstw prawnych. W konsekwencji tego nabyte przez podmiot uprawnienia zostają również unieważnione. Wyjątkiem są sytuacje, w których decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne, co może prowadzić do utrzymania niektórych z tych skutków w mocy¹¹⁰⁹.

5. Możliwość stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o uznaniu grupy producentów rolnych

W przepisie art. 162 kpa przewidziana została kompetencja organów administracyjnych do weryfikacji wykonania decyzji administracyjnej przez jej adresatów, stanowiąca tryb ograniczania trwałości decyzji ostatecznych w czasie. Jak wskazuje się w doktrynie¹¹¹⁰ u podstaw tego rozwiązania legła potrzeba stworzenia organom administracji możliwości elastycznego działania, stosownie do zmieniających się warunków politycznych, gospodarczych i społecznych, m.in. poprzez odwoływanie ostatecznych decyzji. Konieczną przesłanką obowiązywania w czasie decyzji musi być istnienie takiego samego stosunku prawnego, jaki został w niej skonkretyzowany¹¹¹¹. W związku z tym decyzja administracyjna wiąże tak długo, jak długo istnieją elementy decydujące o trwaniu konkretnego stosunku prawnego. Zmiana sytuacji czy stosunków społecznych po wydaniu decyzji, odbiegających od czynników indywidualizujących dany stosunek prawny ukształtowany lub ustalony w decyzji, w sposób kładący kres istnieniu tego stosunku albo zmieniający go w sposób istotny może uzasadniać weryfikację tego aktu.

Organ administracji publicznej będzie zobligowany do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, jeśli zostaną spełnione, na podstawie rozwiązania zawartego w art. 162 § 1 pkt 1 kpa, dwa elementy kumulatywnie – decyzja stała się bezprzedmiotowa oraz tak nakazuje przepis prawa, albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony. Bezprzedmiotowość rozumieć

¹¹⁰⁸ Postanowienie NSA z 26. Października 2012 r., sygn. akt: II OZ 952/12.

¹¹⁰⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz do art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021.

¹¹¹⁰ T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.)*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7, s. 49–52; T. Woś, *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 6, s. 32.

¹¹¹¹ *Ibidem*.

należy, jak wskazał w uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny¹¹¹², jako ustanie prawnego bytu stosunku materialnoprawnego nawiązanego na jej podstawie. Będzie ona miała miejsce wówczas, gdy nierealne okaże się osiągnięcie celu, ze względu na który decyzja została wydana, wskutek tego, że przestanie istnieć bądź przedmiot rozstrzygnięcia (prawo lub obowiązki strony), bądź podmiot, którego to rozstrzygnięcie dotyczyło (przestał istnieć lub utracił kwalifikację). Druga przesłanka zawarta w przepisie – nakaz wynikający z przepisu prawa odsyła do przepisów szczególnych, które nakazują stwierdzenie wygaśnięcia decyzji. Należy zauważyć, iż ustawa g.p.r. stosownego nakazu nie zawiera. Zatem analizowane unormowanie kodeksu postępowania administracyjnego nie będzie dawało podstawy do stwierdzenia przez kompetentny organ wygaśnięcia decyzji o uznaniu grupy producentów. Także alternatywna przesłanka, w połączeniu z bezprzedmiotowością, oparta na interesie społecznym lub interesie strony, nie znajdzie zastosowania, gdyż realizacja tych interesów będzie następować w pierwszej kolejności na drodze postępowania w sprawie cofnięcia uznania albo stwierdzenia nieważności decyzji o uznaniu, a w przypadku interesu strony w postępowaniu o jej uchylenie.

Podstawy do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o uznaniu grupy producentów nie da także likwidacja osoby prawnej – adresata owej decyzji. Bowiem jak wynika z art. 162 § 3 kpa organ stwierdza wygaśnięcie decyzji administracyjnej w drodze decyzji administracyjnej. Natomiast jak zauważył NSA w wyroku z 2 grudnia 2008 r. (sygn. akt: II GSK 489/08), postępowanie w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji musi toczyć się z udziałem stron – żyjących osób fizycznych lub istniejących jednostek organizacyjnych. Status tych podmiotów oceniać należy na tle wykładni art. 28 kpa. Stwierdzenie przez organ, iż osoba prawna uległa likwidacji, prowadzić będzie do umorzenia tego postępowania.

Zauważyć wypada, iż ustawa g.p.r. wiąże wykreślenie podmiotu z rejestru grup wyłącznie z wydaniem decyzji o cofnięciu uznania (art. 11 ust. 1b). W przypadku decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji o uznaniu albo decyzji uchylającej decyzję o uznaniu grupy ustawodawca ustanowił jedynie nakaz umieszczenia w rejestrze grup daty wydania tych rozstrzygnięć, bez wykreślenia podmiotu z rejestru.

Prawodawca nie przewidział natomiast, co wymaga jego interwencji, stosownych skutków w postaci odpowiedniego wpisu w rejestrze bądź wykreślenia z niego osoby prawnej, której byt ustał, a której kompetentny organ (aktualnie dyrektor oddziału regionalnego ARiMR) nie wydał decyzji o cofnięciu uznania albo o stwierdzeniu nieważności decyzji o uznaniu, albo decyzji uchylającej decyzję o uznaniu grupy.

¹¹¹² Wyrok NSA z 30 stycznia 2008 r., sygn. akt: I OSK 4/07.

6. Skutki utraty statusu grupy producentów rolnych

Utrata statusu grupy producentów rolnych na podstawie cofnięcia tego uznania, a także uchYLENIA decyzji administracyjnej, następuje wyłącznie na podstawie postępowania przewidzianego ustawą g.p.r. oraz przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Natomiast o konsekwencjach wygaśnięcia szczególnych uprawnień i przywilejów zarezerwowanych dla podmiotów posiadających ów status decydować będą odrębne, właściwe przepisy prawa. Dla przykładu wskazać można przepisy np. Rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r., w tym przypadku wygaśnięcie statusu uznanej grupy producentów spowoduje utratę prawa do ubiegania się o pomoc pochodzącą ze środków Unii Europejskiej albo prawa do wypłaty tej pomocy, jeśli pozbawienie statusu grupy nastąpiło po przyznaniu dotacji. W odniesieniu do zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych unicestwienie tej korzystnej sytuacji prawnej grupy oddziaływać będzie jedynie na przychody uzyskane po tym zdarzeniu. Natomiast utrata uznania przez zrzeszenie pozostanie bez wpływu np. na uprawnienia do prowadzenia działalności nadzorowanej w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt czy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, które to uprawnienia nie są uzależnione od utrzymywania statusu prawnego grupy producentów.

Przepisy ustawy o grupach nie zabraniają zrzeszeniu, które utraciło status uznanej grupy producentów rolnych, ponownego ubiegania się o jego uzyskanie. Ponieważ wyżej wymieniony akt prawny nie przewiduje specjalnej procedury w takich przypadkach, to zainteresowany podmiot będzie musiał wystąpić do właściwego organu z nowym wnioskiem o uznanie. Wszczęte zostanie wówczas w myśl art. 61 § 1 kpa nowe postępowanie zakończone wydaniem stosownej decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 albo art. 10 ustawy g.p.r. W przypadku uzyskania przez podmiot decyzji o uznaniu grupy producentów rolnych nie powstanie „nowa” grupa producentów rolnych, ale ta sama osoba prawna uzyska ponownie status uznanej grupy. W rejestrze grup producentów upoważniony organ odnotuje datę ponownego uznania podmiotu. Należy przy tym zaznaczyć, iż nie istnieją żadne przeszkody prawne, aby decyzję o uznaniu grupy producentów uzyskał podmiot, który tworzą osoby należące w przeszłości do zrzeszenia, które utraciło status uznanej grupy producentów rolnych. Jednak w świetle obowiązujących regulacji¹¹¹³ dotyczących pomocy finansowej dla

¹¹¹³ Działanie 9 „Tworzenia grup producentów i organizacji producentów” objęte PROW 2014–2020; Interwencja I 13.2 „Tworzenie i rozwój organizacji producentów i grup producentów rolnych” objęta PS dla WPR 2023–2027.

grup ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej podlegać będzie ograniczeniom, które zostały omówione w rozdziale V.

7. Wpływ likwidacji, podziału, przekształcenia i połączenia osoby prawnej na status uznanej grupy producentów rolnych

W świetle prowadzonych rozważań rodzi się uzasadnione pytanie o wpływ na status uznanej grupy producentów zmian, którym może podlegać osoba prawna. Analizę skutków likwidacji i przekształceń osób prawnych przeprowadzić wypada na przykładzie spółki z o.o. i spółdzielni, czyli dwóch dominujących form prawnych grupy producentów w Polsce.

Najczęściej spotykaną zmianą jest ustanie bytu osoby prawnej. Oczywiście będzie, iż status uznanej grupy producentów wygaśnie najpóźniej wraz wykreśleniem podmiotu z Krajowego Rejestru Sądowego, a więc z momentem uprawomocnienia się postanowienia sądu w tym przedmiocie, które wyznaczy kres istnienia osoby prawnej. W przypadku spółdzielni posiadającej status uznanej grupy producentów do ustania jej bytu dojdzie po przeprowadzeniu postępowania likwidacyjnego albo upadłościowego¹¹¹⁴. Analogicznie przedstawia się sytuacja spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, do której rozwiązania i wykreślenia z Krajowego Rejestru Sądowego prowadzić będzie postępowanie likwidacyjne¹¹¹⁵. Postawienie podmiotu w stan likwidacji wymagać będzie, na podstawie art. 9 ust. 4 ustawy o grupach, poinformowania na piśmie dyrektora oddziału regionalnego ARiMR o zmianie danych zawartych w rejestrze co najmniej w zakresie nazwy, bowiem spółdzielnia w likwidacji, w myśl art. 121 § 1 u.p.spółz. i analogicznie spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 274 § 2 ksh), zachowują dotychczasową swoją nazwę (firmę) z dodaniem wyrazów: „w likwidacji”. Zmiana w rejestrze obejmie także dane osób upoważnionych do reprezentowania grup, gdyż po otwarciu likwidacji spółdzielnię, jak i spółkę z o.o., reprezentują likwidatorzy¹¹¹⁶. Niedopełnienie obowiązku po dodatkowym wezwaniu przez organ skutkować będzie, na podstawie art. 11 ust. 1b pkt 3 ustawy g.p.r., wydaniem decyzji o cofnięciu grupie uznania i skreśleniu jej z rejestru grup.

Jak wskazuje się w literaturze, postępowanie likwidacyjne prowadzi do unicestwienia dotychczasowego celu, dla którego realizacji spółdzielnia funkcjonowała przed postawieniem jej w stan likwidacji¹¹¹⁷, nie może ona prowadzić już działalności statutowej w pełnym,

¹¹¹⁴ A. Suchoń, *Prawna koncepcja ...*, s. 273.

¹¹¹⁵ A. Koch, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, w: A. Koch, J. Napierała (red.), *Prawo spółek ...*, s. 339.

¹¹¹⁶ M. Stepnowska, *Ustanie spółdzielni*, w: K. Pietrzykowski (red.), *Prawo spółdzielcze*, System Prawa Prywatnego Tom 21, Warszawa 2020, s. 401; A. Koch, *op. cit.*, s. 340.

¹¹¹⁷ M. Stepnowska, *op. cit.*, s. 387.

dotychczasowym zakresie¹¹¹⁸. Postawienie spółdzielni w stan likwidacji nie stanowi jeszcze jednak wystarczającej podstawy do pozbawienia jej statusu uznanej grupy producentów. Jest to zatem uregulowanie odmienne niż np. w przypadku organizacji pożytku publicznego, w sytuacji których utrata statusu takiej organizacji następuje *ex lege* w wyniku otwarcia likwidacji podmiotu prawnego, na podstawie art. 22 ust. 5 w zw. z ust. 4 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹¹¹⁹. Dopiero stwierdzenie przez kompetentny organ na podstawie postępowania administracyjnego, że podmiot przestał spełniać warunki uznania, prowadzić będzie do wydania decyzji o cofnięciu tego uznania i skreśleniu z rejestru grup. Zwrócić uwagę należy, iż postawienie w stan likwidacji spółdzielni jest decyzją odwracalną, bowiem w myśl art. 116 § 1 u.p.spółdz. spółdzielnia postawiona w stan likwidacji na podstawie art. 113 § 1 pkt 3 u.p.spółdz. może przed upływem roku od dnia podjęcia drugiej uchwały walnego zgromadzenia o likwidacji przywrócić stosowną uchwałą walnego zgromadzenia swoją działalność. „Wygaszanie” statutowej działalności likwidowanej spółdzielni nie musi kolidować z warunkami uznania grupy producentów, a utrzymanie statusu zwykle leżeć będzie w interesie grupy także w procesie likwidacji. Analogicznie przedstawia się sytuacja spółki z o.o., w przypadku której likwidacja stanowi ostatni etap jej istnienia i ogranicza się do zakończenia jej bieżącej działalności¹¹²⁰. Dopiero jednak stwierdzenie przez kompetentny organ ARiMR na podstawie postępowania administracyjnego, że spółka przestała spełniać warunki uznania grupy producentów, prowadzić będzie do wydania decyzji o cofnięciu tego uznania i skreśleniu z rejestru grup. Także i w przypadku spółki kapitałowej jej wspólnicy mogą podjąć jednomyślnie uchwałę, na podstawie art. 273 ksh, o dalszym jej istnieniu i wyprowadzić ją tym samym z procesu likwidacji.

Również ogłoszenie upadłości spółdzielni, jak i spółki z o.o., która nie pozbawia ich zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnej, a tym samym zachowują one osobowość prawną¹¹²¹, nie będzie stanowić wystarczającej podstawy do pozbawienia ich statusu uznanej grupy producentów. Taki efekt będzie miało dopiero uprawomocnienie się decyzji o cofnięciu uznania na podstawie przeprowadzonego postępowania administracyjnego (na podstawie art. 11 w zw. z art. 12 ustawy g.p.r.), w którym wykazane zostanie, że podmiot przestał spełniać warunki uznania.

¹¹¹⁸ H. Cioch, *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 2011, s. 101.

¹¹¹⁹ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 571.

¹¹²⁰ A. Koch, *op. cit.*, s. 339.

¹¹²¹ M. Stepnowska, *op. cit.*, s. 419.

Innym przypadkiem istotnych zmian dotyczących osoby prawnej i mogących mieć wpływ na utrzymanie przez nią statusu grupy producentów będą, przewidziane zarówno w prawie spółdzielczym, jak i kodeksie spółek handlowych, procesy reorganizacyjne¹¹²² spółdzielni i spółek. Jednym z nich jest łączenie się podmiotów. Zarówno w przypadku spółdzielni, jak i spółek kapitałowych mamy do czynienia z łączeniem się poprzez przejęcie, przy czym dodatkowo art. 492 § 1 pkt 2 ksh przewiduje także łączenie się spółek przez zawiązanie nowej spółki (kapitałowej albo spółki komandytowo-akcyjnej) i przeniesienia majątków łączących się spółek na spółkę nowo zawiązaną. W każdym z tych rozwiązań dochodzi do ustania bytu prawnego co najmniej jednego podmiotu (spółka przejmowana, spółdzielnia przejmowana) oraz do następstwa prawnego opartego na sukcesji uniwersalnej¹¹²³. W ramach tego procesu organizacyjnego osób prawnych możemy mieć do czynienia z sytuacją, w której przynajmniej jedna z nich będzie posiadała status uznanej grupy producentów rolnych, co rodzi uzasadnione pytanie o wpływ łączenia się podmiotów na ów status.

Przepisy ustawy g.p.r. nie przewidują, by połączenie spółdzielni z inną spółdzielnią (czy spółdzielniami) albo spółki z inną spółką (czy spółkami) miało wpływ na status grupy producentów. Podmiot przejmujący utrzyma ów status, o ile kompetentny organ ARiMR na podstawie postępowania administracyjnego wszczętego przez organ nie uzna, że podmiot przestał spełniać warunki uznania, co prowadzić będzie do wydania decyzji o cofnięciu tego uznania i skreśleniu z rejestru grup. Podnieść należy przede wszystkim, iż w wyniku łączenia się podmiotów powiększeniu ulegnie skład osobowy (członkostwo w spółdzielni przejmującej uzyskają członkowie spółdzielni przejmowanej, a wspólnicy czy akcjonariusze spółki przejmowanej staną się wspólnikami i akcjonariuszami spółki przejmującej) oraz może ulec zmianie akt założycielski, a zatem dwie kluczowe kwestie objęte ustawowymi warunkami uznania. Nowy skład członkowski i akt założycielski podmiotu powstałego w wyniku połączenia będzie przedmiotem następczego badania w ewentualnym postępowaniu w sprawie cofnięcia uznania. Ustawa g.p.r. nie przewiduje procedury weryfikacyjnej na wypadek tak istotnych zmian w grupie, jak wskazane powyżej. Nie będzie tej funkcji pełnić postępowanie w sprawie zatwierdzenia zmian do planu biznesowego, wszczęte na wniosek strony z uwagi na zmianę składu osobowego w grupie. Może ono jednak prowadzić do uruchomienia procedury administracyjnej w sprawie cofnięcia uznania. Decyzja o cofnięciu uznania i w tym przypadku odniesie skutek

¹¹²² A. Witosz, *Przekształcenia organizacyjne spółdzielni – łączenie się spółdzielni, podział spółdzielni*, w: K. Pietrzykowski (red.), *Prawo spółdzielcze*, System Prawa Prywatnego Tom 21, Warszawa 2020, s. 348.

¹¹²³ *Ibidem*, s. 361; A. Nowicka, *Łączenie, podział i przekształcanie spółek*, w: A. Koch, J. Napierała (red.), *Prawo spółek ...*, s. 514–516.

ex nunc, co wskazuje, że nadzór nad grupami producentów przewidziany w ustawie g.p.r. wykazuje istotny deficyt, bowiem dopuścić może do funkcjonowania w obrocie podmiotu, który urzędowe uznanie posiada pomimo niespełniania ustawowych warunków w okresie od połączenia się podmiotów do wydania decyzji administracyjnej.

Odmienne konsekwencje spowoduje połączenie spółdzielni czy spółek w sytuacji, gdy uznana grupa producentów rolnych wystąpi w tym przekształceniu organizacyjnym jako spółdzielnia albo spółka przejmowana. W konsekwencji prowadzonej procedury dojdzie do ustania bytu prawnego, podmiot zostanie wykreślony z KRS i status uznanej grupy producentów rolnych wygaśnie. Uzyskanie statusu przez spółdzielnię albo spółkę przejmującą wymagać będzie przeprowadzenia odrębnego postępowania i wydania „nowej” decyzji administracyjnej o uznaniu grupy, zatwierdzeniu planu biznesowego i wpisaniu jej do rejestru grup.

W wyniku sukcesji uniwersalnej¹¹²⁴ na spółkę przejmującą przejdzie całość praw i obowiązków, a także, w myśl art. 494 § 2 ksh, w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane spółce przejmowanej albo którejkolwiek ze spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej. Nie przejdzie natomiast na nowy podmiot status uznanej grupy producentów rolnych, który spółka przejmująca będzie mogła uzyskać w odrębnym, indywidualnym postępowaniu administracyjnym. Status uznanej grupy producentów jest bowiem nie uprawnieniem, a warunkiem uzyskania szczególnych uprawnień, m.in. tych, o których mowa w art. 494 § 2 ksh („w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi”)¹¹²⁵. Natomiast będą owej spółce przysługiwać ewentualne roszczenia dotyczące części świadczeń, do których prawo przejmowana spółka uzyskała jako grupa producentów, ale także i zobowiązania wynikające z uzyskanych świadczeń. W przypadku uzyskania statusu uznanej grupy producentów przez spółkę przejmującą powstanie luka czasowa pomiędzy datą ustania bytu prawnego spółki przejmowanej a datą uzyskania statusu grupy przez spółkę przejmującą. W okresie tym podmiotowi nie będą przysługiwać żadne uprawnienia związane z owym statusem. Stanowi to poważne niedopatrzenie ustawodawcy, które wymaga *de lege ferenda* usunięcia. Uwagi te dotyczą również spółdzielni, przy czym zauważyć trzeba, iż art. 101 ustawy prawo spółdzielcze bardzo wąsko reguluje przedmiotowe zagadnienie, wskazując jedynie, iż majątek spółdzielni

¹¹²⁴ *Ibidem*, s. 514.

¹¹²⁵ Status uznanej grupy producentów rolnych nadaje się decyzją administracyjną podmiotom, które spełniają zarówno podmiotowo, jak i przedmiotowo określone wymagania prawne, o których mowa w ustawie o grupach. Decyzja ta ma charakter osobisty. Nie można zatem automatycznie uznawać istnienia uprawnienia wynikającego z decyzji o uznaniu innego podmiotu (spółka i spółdzielnia przejmowana), bez dokonania przez organ weryfikacji spełniania przez nie tych wymogów. Zob. Wyrok NSA z 19 marca 2019 r., sygn. akt: II GSK 227/17.

przejętej przechodzi na spółdzielnię przejmującą, a wierzyciele i dłużnicy pierwszej stają się wierzycielami i dłużnikami drugiej. Sytuację prawną spółdzielni, ale też spółki kapitałowej, precyzuje m.in. art. 93 § 1 ordynacji podatkowej przewidujący, iż osoba prawna powstała w wyniku łączenia się osób prawnych wstępuje we wszelkie przewidziane w przepisach prawa podatkowego prawa i obowiązki każdej z łączących się osób.

Skutki, podobne do omówionych wcześniej, dla statusu grupy producentów wywrze przewidziana w ksh i prawie spółdzielczym procedura podziału spółki i spółdzielni. W przypadku podziału urzędowo uznanej osoby prawnej status uznanej grupy producentów rolnych nie przejdzie *ex lege* na nowo powstałą spółkę, która przejmie określone w planie podziału prawa i obowiązki, ani też, analogicznie, na nowo powstałą w wyniku podziału spółdzielnię. Podmioty te, w przypadku zainteresowania uzyskaniem statusu uznanej grupy producentów, będą musiały wystąpić z wnioskiem o wydanie indywidualnej decyzji o uznaniu. Natomiast spółka albo spółdzielnia podlegająca podziałowi utrzyma ów status, o ile kompetentny organ na podstawie postępowania administracyjnego nie uzna, że podmiot przestał spełniać warunki uznania, co prowadzić będzie do wydania decyzji o cofnięciu tego uznania i skreśleniu z rejestru grup. W sytuacji rozwiązania spółki dzielonej, która uzyskała status uznanej grupy producentów rolnych, bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego, na podstawie art. 530 § 1 ksh, status ów wygaśnie w dniu uprawomocnienia się postanowienia sądu o wykreśleniu spółki dzielonej z rejestru przedsiębiorców.

W przypadku grupy producentów rolnych funkcjonującej w formie spółki kapitałowej możliwe jest także jej przekształcenie w inną spółkę kapitałową na podstawie art. 551 § 1 ksh. O ile kodeks dopuszcza przekształcenie spółki kapitałowej w spółkę osobową, o tyle w myśl przepisów ustawy g.p.r. jedynie przedsiębiorcy mający osobowość prawną mogą zostać urzędowo uznani jako grupa producentów rolnych. Istota przekształcenia polega na zmianie formy prawnej spółki¹¹²⁶. W jego wyniku spółka przekształcana kontynuuje swoje istnienie w nowej formie¹¹²⁷. Zgodnie z treścią art. 553 § 1 ksh spółce przekształconej przysługują wszystkie prawa i obowiązki spółki przekształcanej. Jak wskazuje się w literaturze, w przepisie trafnie użyto pojęcia „przysługują”, gdyż w wyniku przekształcenia nie zachodzi następstwo prawne, w szczególności sukcesja uniwersalna¹¹²⁸. Spółka przekształcona, odmiennie niż w przypadku

¹¹²⁶ Zob. A. Szajkowski w: S. Sołtysiński, A. Szajkowski, J. Szwaja (red.), *Kodeks handlowy. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 1304. Tak też SN w postanowieniu z 13 grudnia 1991 r., III CRN 321/91, w którym przekształcenie spółki z o.o. w spółkę akcyjną zostało uznane za „zmianę formy ustrojowej spółki, przy zachowaniu bytu prawnego”.

¹¹²⁷ A. Nowicka, *op. cit.*, s. 568.

¹¹²⁸ *Ibidem*.

łączenia się lub podziału spółek, nie wstępuje w jakiekolwiek prawa i obowiązki spółki przekształcanej, gdyż są to jej własne prawa i obowiązki, które przysługują jej w całości i bez jakichkolwiek zmian. W konsekwencji tego przekształcana spółka kapitałowa, która uzyskała wcześniej urzędowe uznanie, utrzyma status grupy producentów pomimo przekształcenia jej w inną spółkę kapitałową. Nie będzie zatem potrzebne wszczęcie postępowania w celu uzyskania uznania przez spółkę przekształconą, a jedynie aktualizacja danych dotyczących przede wszystkim firmy przedsiębiorcy w rejestrze grup producentów na podstawie art. 9 ust. 4 ustawy g.p.r.

ROZDZIAŁ XI

Uznane grupy producentów rolnych w danych statystycznych i praktyce

1. Uwagi wprowadzające

W rozważaniach wstępnych zasygnalizowany został problem nietrwałości podmiotów, które uzyskały w wyniku urzędowego uznania status grupy producentów rolnych. Polega on na wykreśleniu z rejestru grup producentów przeważającej większości zrzeszeń, które zakończyły pięcioletni okres korzystania z pomocy finansowej pochodzącej ze środków UE¹¹²⁹. Aktualnie wpisanych do rejestrów grup producentów rolnych jest nadal 671 podmiotów. Próba wyjaśnienia przyczyn tego zjawiska wymaga uwzględnienia w analizie danych statystycznych. Metoda empiryczna wspierać będzie ponadto udzielnie odpowiedzi na pytanie, jak ewolucja ukształtowania statusu prawnego grupy producentów oraz zmian w obrębie jej szczególnych uprawnień wpływała na liczbę decyzji administracyjnych o uznaniu i cofnięciu tego uznania. Dla celów niniejszej rozprawy istotna będzie także obserwacja tendencji regionalnych i sektorowych, odnoszących się do tworzenia grup dla poszczególnych produktów i grup produktów. Uwzględnione w analizie danych szeregi czasowe wyznaczone zostały przez kolejne okresy budżetowe UE¹¹³⁰, z którymi, jak wykazały wcześniejsze rozważania, związane są zmiany uregulowań dotyczących statusu prawnego grupy producentów rolnych.

Podstawą przeprowadzonych badań są dane zawarte w rejestrach¹¹³¹ grup producentów rolnych prowadzonych przez dyrektorów oddziałów regionalnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz informacja publiczna udostępniona na wniosek przez ARiMR i KOWR, a także dane pozyskane z Wielkopolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Poznaniu. Analizę danych statystycznych uzupełniają wnioski z przeprowadzonych przez autora w latach 2018–2024 ustrukturyzowanych rozmów z członkami zarządów i rolnikami zrzeszonymi w grupach producentów w Polsce. Ustrukturyzowana rozmowa nazywana jest w nauce

¹¹²⁹ Pięcioletnia, degresywna pomoc finansowa na tworzenie grupy producentów. Więcej zob. Rozdział V rozprawy.

¹¹³⁰ Wyodrębnione zostały następujące okresy: od wejścia w życie przepisów ustawy g.p.r. 21 listopada 2000 r. do 31 kwietnia 2004 r.; następnie od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2006 r., czyli zakończenia wdrażania środków w ramach SPO 2004–2006; kolejny okres obejmuje wdrażanie PROW 2007–2013, czyli przedział od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2013 r.; następny zawiera okres wdrażania PROW 2014–2020, który został wydłużony z powodów COVID-19 do 31 grudnia 2022 r.; ostatni okres obejmuje decyzje administracyjne od 1 stycznia 2023 r.

¹¹³¹ Rejestry grup producentów rolnych prowadzone na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy g.p.r. przez właściwych ze względu na siedzibę grupy dyrektorów oddziałów regionalnych ARiMR, <https://www.gov.pl/web/arimr/rejestry-grup-producentow-rolnych> (dostęp: 15.03.2026 r.).

„wywiadem eksperckim”¹¹³² i zalicza się ją do metod jakościowych¹¹³³. Jego celem jest poznanie stanowisk osób posiadających specjalistyczną wiedzę, co czyni tę rozmowę cennym źródłem danych niedostępnych za pomocą innych metod¹¹³⁴.

2. Decyzje o uznaniu grup producentów rolnych

Z informacji zawartych w rejestrach grup producentów rolnych wynika, że w okresie od wejścia w życie przepisów ustawy g.p.r. do 15 marca 2026 r. uznanych zostało w Polsce 2 536 grup producentów rolnych.

Tabela nr 1: liczba decyzji o uznaniu grupy producentów					
województwo / okres	2000-2006	2007-2013	2014-2022	2023-2026	suma
dolnośląskie	19	158	54	0	231
kujawsko-pomorskie	27	132	48	1	208
lubelskie	12	34	10	0	56
lubuskie	5	71	12	0	88
łódzkie	2	39	111	2	154
małopolskie	9	16	2	0	27
mazowieckie	10	77	47	1	135
opolskie	15	115	74	3	207
podkarpackie	11	44	7	0	62
podlaskie	5	45	2	0	52
pomorskie	7	85	21	0	113
śląskie	1	33	3	0	37
świętokrzyskie	3	18	0	0	21
warmińsko-mazurskie	5	103	15	0	123
wielkopolskie	31	448	422	19	920
zachodniopomorskie	9	88	5	0	102
suma:	171	1 506	833	26	2 536

Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w rejestrach grup producentów rolnych¹¹³⁵

¹¹³² S. Gudkova, *Wywiad w badaniach jakościowych*, w: D. Jemielniak (red.), *Badania jakościowe*, T.2, Warszawa 2019, s. 111–129.

¹¹³³ *Ibidem*.

¹¹³⁴ D. Silverman, *Prowadzenie badań jakościowych*, Warszawa 2012, s. 75.

¹¹³⁵ Rejestry grup producentów rolnych prowadzone przez właściwych dyrektorów OR ARiMR: <https://www.gov.pl/web/arimr/rejestr-grup-producentow-rolnych>, dostęp: 15.03.2026 r.

Zdecydowanie najwięcej tych podmiotów posiadało lub nadal posiada siedziby w woj. wielkopolskim (903), następnie w woj. dolnośląskim (231) i w kujawsko-pomorskim (208). Regiony o najmniejszej liczbie grup wpisanych do rejestru to: woj. świętokrzyskie (21), woj. małopolskie (27) i woj. śląskie (37). Szczególną uwagę zwraca sytuacja w Wielkopolsce, na którą to sytuację wpływ może mieć długa tradycja spółdzielczości rolniczej, bowiem aż 651 uznanych grup producentów to spółdzielnie, oraz lepiej rozwinięte niż w innych regionach kraju doradztwo prywatne, które zaangażowało się w tworzenie grup producentów. Sprawozdania z realizacji rocznych programów działalności Wielkopolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Poznaniu w 2021 r. i 2022 r.¹¹³⁶ potwierdzają, że państwowe jednostki świadczyły usługi związane z założeniem jedynie 20,45% i 1,84% nowych grup producentów w obu latach¹¹³⁷. Czynniki ten oddziaływał, jak wynika z wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami zrzeszeń, także w woj. dolnośląskim, gdzie zaobserwować można znaczące zwiększenie aktywności rolników w okresie 2007–2013. Dominującą grupą produktów była „ziarno zbóż lub nasiona roślin oleistych” a formą prawną spółka z o.o. Jako dodatkową determinantę rozmówcy wskazywali inicjatywę po stronie dużych gospodarstw towarowych, które wykazują większą skłonność do podejmowania działań nakierowanych na wykorzystanie dotacji UE. Z tej prawdopodobnie przyczyny w woj. świętokrzyskim i małopolskim uznanych zostało najmniej grup producentów, w regionach tych średnia powierzchnia gospodarstw należy do najmniejszych w Polsce, a dodatkowo prywatne doradztwo rolnicze jest słabiej rozwinięte.

Liczba wydawanych decyzji administracyjnych o uznaniu grupy charakteryzuje się istotną zmiennością w czasie. Początkowo – w okresie od 21.11.2000 r. do przystąpienia Polski do UE, a następnie w okresie realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego 2004–2006 – stosunkowo niewiele podmiotów zostało wpisanych do rejestru grup (171). W latach wdrażania programu PROW 2007–2013 ta liczba znacząco wzrosła o 1 506 grup producentów. W zasadzie we wszystkich województwach zaobserwowano przynajmniej kilkukrotny wzrost liczby wydanych decyzji o uznaniu grupy producentów. Sytuacja uległa radykalnej zmianie po nowelizacji ustawy g.p.r. z 2015 r.¹¹³⁸, która wzmocniła nadzór nad uznanymi podmiotami, zmodyfikowała cele, które grupy mają realizować, i wprowadziła obowiązek przygotowania planu biznesowego. Ponadto w tym czasie zmieniono istotnie zasady udzielania pięcioletniej pomocy ze środków UE na rozpoczęcie działalności przez grupy producentów, przede wszystkim z

¹¹³⁶ Sprawozdanie z realizacji rocznego planu działalności Wielkopolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Poznaniu w 2020 r., Sprawozdanie z realizacji rocznego planu działalności Wielkopolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Poznaniu w 2020 r., <https://wodr.bip.gov.pl/kontrola-zarzadcza/> (dostęp: 1.01.2026 r.).

¹¹³⁷ *Ibidem*.

¹¹³⁸ Ustawa o zmianie ustawy g.p.r. z 2015 r., zob. rozdział III rozprawy.

kręgu beneficjentów tego wsparcia wyłączono grupy, w skład których wchodziły osoby prawne, oraz grupy producentów drobiu, które wcześniej stanowiły 20% wszystkich grup producentów uznanych w okresie 2000–2013.

Zmiany tych regulacji prawnych miały bezpośredni wpływ na znaczący spadek liczby decyzji o uznaniu grupy producentów rolnych. W okresie 2014–2022 wpisane do rejestrów grup zostały 833 podmioty, co oznacza zmniejszenie o 45% w skali kraju w porównaniu z wcześniejszym okresem (2007–2013). Zwraca przy tym uwagę, iż w przypadku woj. wielkopolskiego spadek wyniósł jedynie 5,80%, a w woj. łódzkim odnotowano wzrost liczby uznań (blisko trzykrotny, z 39 do 111), co wynika, jak potwierdza część członków zarządów grup producentów, z uzyskanego wsparcia od doradców rolniczych z sektora prywatnego.

Wpływ zmian regulacji prawnych dotyczących grup producentów rolnych uwidacznia się jeszcze bardziej w związku ze zmianami, które zaszły w 2023 r. O ile nowelizacja ustawy g.p.r. zmniejszyła zakres obowiązków uznanych podmiotów w zakresie realizacji celów (obligatoryjną realizację sześciu celów zastąpiono nakazem związanym tylko z jednym zadaniem¹¹³⁹), o tyle znaczącej zmianie uległy warunki uzyskania pięcioletniej pomocy ze środków UE na rozpoczęcie działalności. Zmniejszenie wartości rocznej pomocy do 60 tys. euro oraz ustanowienie obowiązku zachowania uznania przez okres trzech lat od otrzymania ostatniej płatności przyczyniło się do spadku liczby nowych grup wpisanych od 1 stycznia 2023 r. do rejestru grup do 26 podmiotów w całym kraju¹¹⁴⁰. Dane te potwierdzają ważny w kontekście celu niniejszej rozprawy wnioski, iż na tworzenie grup producentów w większym stopniu, niż warunki uznania i związane z nimi obowiązki, wpływ ma kształt uprawnień finansowych, które prawodawca proponuje w związku z uzyskaniem statusu uznanej grupy producentów. Wspierają tę obserwację rezultaty analizy sytuacji w sektorze drobiu, w którym, po wykluczeniu w 2015 r.¹¹⁴¹ z pięcioletniej pomocy ze środków UE grup utworzonych z uwagi na ten produkt, nie została uznana ani jedna grupa producentów drobiu (w latach 2007–2013 było to 335 grup, które stanowiły blisko 20% wszystkich podmiotów uznanych w tym okresie).

3. Uznania ze względu na produkt rolny

Pewne trwałe tendencje zarysowują się także w obrębie produktów i grup produktów, dla których rolnicy mogą organizować się w grupy. Największa liczba podmiotów uzyskała w

¹¹³⁹ Zob. rozdział IV rozprawy.

¹¹⁴⁰ W tym okresie wyraźny wzrost liczby uznanych grup zaobserwowano w 2025 r. – 22 nowe podmioty.

¹¹⁴¹ Rozporządzenie w sprawie pomocy dla grup z 2016 r., zob. rozdział V rozprawy.

całym badanym okresie (2000–2026) uznanie w kategorii: ziarno zbóż lub nasiona roślin oleistych lub bobowatych (781)¹¹⁴². Jednak po zmianie w 2015 r. warunków uznania, jak i w zakresie pięcioletniej pomocy ze środków UE, liczba nowo tworzonych grup producentów zmalała z 576 w latach 2007–2013 do 205 w okresie 2015–2022. Przyczyn tej sytuacji upatrywać należy m.in., co potwierdzają wywiady z przedstawicielami grup producentów, w wyczerpaniu się swoistego rezerwuaru producentów rolnych gotowych do zrzeszania się w grupach. Dodatkowym czynnikiem było wykluczenie z możliwości uzyskania pięcioletniej pomocy finansowej ze środków UE grup producentów zrzeszających osoby prawne oraz osoby fizyczne, które należały wcześniej do grup, którym przyznano pomoc.

Tabela nr 2: liczba decyzji o uznaniu grupy producentów wg kategorii produktów			
produkt / okres	2000-2013	2014-2026	suma
zboża i nasiona roślin oleistych	576	205	781
świnie	360	344	704
drób	335	0	335
bydło	67	109	176
mleko	123	126	249

Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w rejestrach grup producentów rolnych¹¹⁴³

Druga największa liczba podmiotów w całym badanym okresie (2000–2026) uzyskała uznanie w sektorze produkcji świń (704). Wpływ na to może mieć dobre zorganizowanie się tych producentów oraz ich lokalizacja – w większości w województwach, które przodują w ogólnej liczbie uznanych grup (woj.: wielkopolskie, łódzkie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie). Trzeba też zwrócić uwagę na istotny aspekt związany z warunkami uzyskania pięcioletniej pomocy finansowej ze środków UE. W przypadku producentów świń wystarczy bowiem ich minimalna liczba, 5 osób, by grupa mogła uzyskać maksymalny poziom rocznego wsparcia (60 tys. euro, w poprzednim okresie, czyli 2004–2022, 100 tys. euro). Co może zarazem stanowić przyczynę tego, że w okresie 2014–2022 grupy producentów świń były najczęściej uznawanymi urzędowo podmiotami (340 grupy, 40,81% wszystkich), a w czołówce znajdują się

¹¹⁴² Do 2015 r. prawodawca przewidywał w aktach wykonawczych do ustawy g.p.r. 3 różne kategorie produktów i grup produktów: (1) ziarno zbóż, (2) nasiona roślin oleistych, (3) ziarno zbóż lub nasiona roślin oleistych; Od 1 czerwca 2014 r. po zmianie tego aktu wykonawczego grupy producentów uznawane są w kategorii: ziarno zbóż lub nasiona roślin oleistych lub bobowatych.

¹¹⁴³ Rejestry grup producentów rolnych prowadzone przez właściwych dyrektorów OR ARiMR: <https://www.gov.pl/web/arimr/rejestr-grup-producentow-rolnych>, dostęp: 15.03.2026 r.

także producenci mleka (125 grup, 15,11% wszystkich) oraz bydła żywego¹¹⁴⁴ (99 grup, 11,88% wszystkich). Przypomnieć trzeba, że prawodawca nie przewidział żadnych szczególnych uprawnień adresowanych do grup producentów w tych sektorach, co mogłoby stanowić dodatkowy czynnik wyjaśniający zdiagnozowany trend.

Dane uzyskane z rejestrów grup producentów pomocne będą także w ocenie nowych regulacji prawnych, których celem jest zwiększenie zaangażowania tych zrzeszeń w działania rynkowe. Mowa tu o instrumentach pomocy finansowej skierowanej do sektora pszczelarzkiego¹¹⁴⁵ oraz wsparcie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów objętych systemami jakości¹¹⁴⁶, w tym rolnictwa ekologicznego. W pierwszym przypadku analiza wskazuje jednoznacznie na brak występowania korelacji, bowiem od 2000 r. nie została w Polsce uznana żadna grupa producentów w kategorii: miód naturalny lub inne produkty pszczele. Natomiast w kategorii produkty rolnictwa ekologicznego łącznie uznane zostało w całym kraju od 2000 roku zaledwie 12 grup, z czego 9 zostało wykreślonych z rejestru grup producentów. Wywnioskować można zatem, że wymienione uprawnienia finansowe nie zachęcają rolników do organizowania się w grupy producentów.

4. Formy prawne wybierane przez grupy producentów rolnych

Wpływ zmiany unormowania prawnego na zachowania rolników tworzących grupy producentów zaobserwować można natomiast w wyborze formy prawnej dla tego podmiotu. Wprowadzenie w Rozporządzeniu w sprawie pomocy dla grup z 2016 r. przywileju¹¹⁴⁷ dla spółdzielni przyczyniło się do wzrostu liczby grup producentów utworzonych właśnie w tej formie prawnej (694 podmioty w okresie 2014–2026 wobec 520 w okresie 2007–2013), przy jednoczesnym spadku liczby spółek z o.o. (142 podmioty w okresie 2014–2026 wobec 1 076 w okresie 2007–2013), które były wcześniej dominującą formą prawną grup producentów rolnych (64,16% wszystkich grup uznanych w latach 2000–2013, w tym okresie spółdzielnie stanowiły 31,01%). Po wejściu w życie tego przywileju wpisane do rejestru zostały 694 spółdzielnie, co stanowi 80,79% wszystkich podmiotów uznanych od 2015 r. Uprawnienie przewidziane

¹¹⁴⁴ Kategoria wg Rozporządzenia w sprawie wykazu produktów z 2016 r. – bydło żywe: zwierzęta rzeźne lub hodowlane, mięso wołowe: świeże, chłodzone, mrożone.

¹¹⁴⁵ Wsparcie rynku produktów pszczelich i interwencje w sektorze pszczelarstwie. Zob. Rozdział V.7.1.

¹¹⁴⁶ Wsparcie działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych przez grupy producentów na rynku wewnętrznym. Zob. Rozdział V.6.

¹¹⁴⁷ Spółdzielnie uzyskiwały dodatkowe 3 punkty w procesie przyznawania pomocy, które zarazem zapewniały minimalną ich liczbę, pozwalającą ubiegać się o wsparcie.

w Rozporządzeniu w sprawie pomocy dla grup z 2016 r. stanowi czynnik, choć nie jedyny¹¹⁴⁸, sprzyjający wyborowi spółdzielni jako formy prawnej dla grupy producentów.

Tabela nr 3: liczba decyzji o uznaniu grupy producentów wg formy prawnej			
Forma prawna:	2000-2013	2014-2026	suma
spółdzielnia	520	694	1 214
spółka z o.o.	1 076	142	1 218
rolnicze zrzeszenie branżowe	89		89
stowarzyszenie	15		15

Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w rejestrach grup producentów rolnych¹¹⁴⁹

5. Struktura członkowska grup producentów rolnych

W toku wcześniejszych rozważań zasygnalizowany został w obszarze warunków uznania grupy problem minimalnej liczby producentów, z których powinna się ona składać. Prawodawca wspólnotowy w Rozporządzeniu nr 1360/1978, ale także i niemiecki ustawodawca, ustanowił limity na znacznie wyższym poziomie niż przepisy Rozporządzenia w sprawie wykazu produktów z 2016 r. Analiza danych statystycznych obejmujących wszystkie grupy uznane od 2000 r. wskazuje, iż średnia liczba członków w jednym zrzeszeniu wynosi 12,82. Jednak dominują w tym zbiorze podmioty o minimalnej liczbie członków czyli 5, co stanowi aż 45,09% wszystkich grup producentów wpisanych w badanym okresie do rejestrów grup producentów. Natomiast w przedziale obejmującym zrzeszenia o liczbie członków od 5 do 10 występuje aż 79,20% wszystkich podmiotów. Jest to w ocenie autora spowodowane przede wszystkim niskim poziomem minimalnej liczby członków ustanowionym przez polskiego prawodawcę w Rozporządzeniu w sprawie wykazu produktów z 2016 r., który zarazem dla wielu grup jest wystarczający, by mogły one uzyskać maksymalną pomoc ze środków UE na pierwsze pięć lat działalności.

Przechodząc do zagadnienia trwałości grup producentów, w pierwszej kolejności wskazać trzeba, że z ogólnej liczby 2 536 podmiotów urzędowo uznanych do 1 marca 2026 r. 1 860 grup, czyli 73,34%, zostało wykreślonych z rejestrów grup na podstawie decyzji o cofnięciu

¹¹⁴⁸ O pozostałych zaletach zob. Rozdział IV.4.1.1.

¹¹⁴⁹ Rejestry grup producentów rolnych prowadzone przez właściwych dyrektorów OR ARiMR: <https://www.gov.pl/web/arimr/rejestr-grup-producentow-rolnych>, dostęp: 15.03.2026 r.

uznania albo o stwierdzeniu nieważności decyzji o uznaniu albo o uchyleniu decyzji o uznaniu, czyli utraciło tę szczególną pozycję prawną. Problem uwidacznia się jeszcze bardziej, gdy analizie podda się sytuację grup producentów rolnych uznanych do 31 grudnia 2013 r.¹¹⁵⁰. Wpisanych do rejestrów grup zostało bowiem 1 677 podmiotów, z czego aż 94% (1 579) utraciło urzędowe uznanie. Główną przyczyną tego, w opinii wyrażonej w wywiadach przez przedstawicieli grup, był brak, po pięcioletnim okresie korzystania z dotacji UE na rozpoczęcie działalności, na tyle istotnych uprawnień, przede wszystkim finansowych, by kontynuować tę działalność. Na wydanie decyzji, których skutkiem było wykreślenie podmiotów z rejestrów grup, wpływ miała także nowelizacja ustawy o g.p.r. z 2015 r., która wzmocniła nadzór nad uznanymi zrzeszeniami oraz nakazała wszystkim posiadającym wówczas status uznanej grupy producentów osobom prawnym złożenie wniosku o potwierdzenie spełniania warunków uznania. Doprowadziło to do sytuacji, w której część grup nie złożyła stosownego wniosku lub nie użyła potwierdzenia spełniania warunków uznania.

Tabela nr 4: liczba decyzji o uznaniu grupy producentów; liczba członków; średnia; dominanta						
	decyzje o uznaniu	liczba członków	średnia liczba członków w grupie	dominanta	liczba grup z liczbą członków = 5	liczba grup z liczbą członków <10
dolnośląskie	231	2 416	10,46	5	129	196
kujawsko-pomorskie	208	2 881	13,85	5	72	137
lubelskie	56	3 152	56,29	5	15	34
lubuskie	88	1 218	13,84	5	47	75
łódzkie	154	1 275	8,28	5	84	144
małopolskie	27	588	21,78	5	9	17
mazowieckie	135	1 578	11,69	5	60	98
opolskie	207	1 906	9,21	5	92	184
podkarpackie	62	1 992	32,13	5	15	37
podlaskie	52	2 310	44,42	5	33	45
pomorskie	113	1 540	13,63	5	72	96
śląskie	37	271	7,32	5	23	34
świętokrzyskie	21	572	27,24	5	8	13
warmińsko-mazurskie	123	809	6,58	5	78	113
wielkopolskie	920	9 130	9,92	5	350	692
zachodniopomorskie	102	767	7,52	5	54	93
suma	2 536	32 230	12,82		1 134	1 992

Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w rejestrach grup producentów rolnych¹¹⁵¹

¹¹⁵⁰ Grupy producentów korzystające z pomocy finansowej krajowej, a następnie SPO 2004–2006 i PROW 2007–2013 (nabór wniosków trwał do 31 grudnia 2013 r., a finansowanie obejmowało kolejnych 5 lat).

¹¹⁵¹ Rejestry grup producentów rolnych prowadzone przez właściwych dyrektorów OR ARiMR: <https://www.gov.pl/web/arimr/rejestr-grup-producentow-rolnych>, dostęp: 15.03.2026 r.

Tendencja ta utrzymuje się także w kolejnych latach. Bowiem spośród 136 grup uznanych w latach 2014–2019 r.¹¹⁵², już 255 podmiotów (co stanowi 63,27% badanej populacji) utraciło status grupy producentów i zostało wykreślonych z rejestrów prowadzonych przez dyrektorów oddziałów regionalnych ARiMR. Nadal status uznanej grupy producentów utrzymuje 671 zrzeszeń.

Zwraca uwagę także rosnąca liczba decyzji (313) o uchyleniu decyzji o uznaniu grupy producentów, aktualnie jest to 17,87% wszystkich decyzji unicestwiających tę szczególną pozycję prawną. Zaobserwować można przy tym zwiększenie liczby tych rozstrzygnięć administracyjnych wydanych od 2017 r., a w przypadku kilku województw o największej liczbie uznanych grup – jak woj. wielkopolskie, dolnośląskie czy kujawsko-pomorskie – był to pierwszy rok wydania tych decyzji. Przyczynę zjawiska wiązać można, co potwierdzają przeprowadzone wywiady, ze zintensyfikowaniem działań nadzorczych w wyniku nowelizacji ustawy g.p.r. z 2015 r. Zdaniem zarządzających zrzeszeniami występowali oni z wnioskami o uchylenie decyzji o uznaniu, by zdjąć z grup dodatkowy ciężar kontroli i raportowania w sytuacji, gdy po pięcioletnim okresie pozyskiwania dotacji ze środków UE planowali zakończenie działalności przez podmioty.

¹¹⁵² Jest to pierwsze pięć lat wdrażania PROW 2014–2022. Grupom uznanym w tych latach okres objęty pięcioletnią pomocą finansową zakończył się najpóźniej w 2024 r.

ROZDZIAŁ XII

Rozważania końcowe

1. Podsumowanie

Przeprowadzone w niniejszej rozprawie rozważania, oparte nie tylko na ustawodawstwie polskim, ale także unijnym oraz ustawodawstwie innych państw członkowskich Unii Europejskiej, jak również na literaturze przedmiotu, dostarczyły wystarczającej ilości materiału do tego, by podjąć próbę określenia statusu prawnego grupy producentów rolnych. Pozwoliły one ustalić katalog uprawnień i obowiązków składających się na szczególną pozycję prawną grupy producentów oraz sformułować ich charakter i podział. Ponadto określone zostały, zawarte w ustawie g.p.r., materialne przesłanki uzyskania statusu grupy producentów, które stanowią zarazem obowiązki urzędowo uznanych podmiotów. W dalszej kolejności podjęta została, na podstawie rezultatów badań, próba oceny, w jakim stopniu prawodawca wspiera i uprzywilejowuje ten sposób organizowania się rolników, a także określenia wpływu regulacji prawnych na trwałość tych podmiotów. Udzielona zostanie także odpowiedź na pozostałe pytania zawarte w celach szczegółowych rozprawy, a zatem na ile uprawnienia i obowiązki związane ze statusem grupy producentów rolnych przyczyniają się do realizacji celów i aktualnych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej oraz jak na status prawny grup producentów i cele stawiane przed nimi przez prawodawcę wpływa ich uczestnictwo w związkach grup producentów. Zaprezentowane wnioski, w tym wynikające z przeprowadzonej analizy prawnoporównawczej, pozwolą ponadto na wysunięcie postulatów *de lege ferenda*.

2. Rozstrzygnięcie problemów badawczych

2.1. Określenie statusu prawnego grupy producentów rolnych, ustalenie uprawnień i obowiązków tworzących ten status oraz sformułowanie ich charakteru i podziału

1.

Status grupy producentów rolnych jest szczególną, złożoną sytuacją prawną¹¹⁵³ podmiotu, który uzyskał ów status na mocy decyzji administracyjnej upoważnionego organu administracji publicznej. Sytuacja ta, będąca zespołem połączonych ze sobą uprawnień, przywilejów, roszczeń i kompetencji oraz określonych obowiązków, wyznaczona jest grupie producentów przez normy prawne, ze względu na uznane przez ustawodawcę uzasadnione interesy

¹¹⁵³ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 108.

tego podmiotu. Do owego interesu podmiotu zalicza się na pewno działanie na rzecz swoich członków – producentów rolnych – poprzez konsolidację ich działalności pozwalającą na zwiększanie przychodów, optymalizację kosztów, przyspieszenie zmian technologicznych w ich działalności, ułatwienie dostępu do nowych kanałów rynkowych i wzmocnienie pozycji rolników wobec kolejnych uczestników łańcucha wartości¹¹⁵⁴.

W przypadku uznanych grup producentów mamy do czynienia przede wszystkim z zespołem uprawnień o charakterze publicznym, współtworzących takie sytuacje prawne podmiotu, ukształtowane przez normy prawa administracyjnego, w których podmiot ten może skutecznie domagać się czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś czynić, realizując swój indywidualny interes¹¹⁵⁵. Dany podmiot jest jednocześnie uprawniony i jego wolność jest prawnie chroniona, a jednocześnie przysługuje mu też określona kompetencja w postaci np. roszczenia¹¹⁵⁶.

Na status prawny uznanej grupy producentów rolnych składają się uprawnienia do uzyskania świadczeń zarezerwowanych dla tych podmiotów, czyli głównie bezzwrotnych dotacji ze środków unijnych oraz zwolnień podatkowych. Przy czym wystąpienie o tę pomoc, jak również korzystanie z ulg fiskalnych jest dla grupy czynem indyferentnym, a zatem zarówno dozwolonym, jak i fakultatywnym¹¹⁵⁷. Ten sam charakter prawny będą miały inne, pozafinansowe uprawnienia objęte rozważaniami. Z owymi uprawnieniami łączą się roszczenia uznanej grupy producentów rolnych, rozumiane jako roszczenie do administracji o respektowanie publicznego prawa podmiotowego¹¹⁵⁸, w szczególności o wydanie decyzji administracyjnej o treści zgodnej z treścią przysługujących tej jednostce uprawnień, pod warunkiem spełniania przez grupę przesłanek zawartych w przepisach prawa. W przypadku niezaspokojenia roszczeń podmiotowi przysługuje prawo do wystąpienia do sądu administracyjnego o udzielenie ochrony prawnej i uwzględnienie skargi¹¹⁵⁹. Zauważyć trzeba, że regulacja dotycząca rekompensaty za sprzedane produkty rolne (przewidzianej w ustawie f.o.r.), za które zrzeszenie nie otrzymało zapłaty, jest przykładem zespołu norm prawnych o charakterze publicznym (obowiązek wnoszenia wpłat na Fundusz, możliwości wystąpienia do KOWR z wnioskiem o rekompensatę,

¹¹⁵⁴ Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023–2027, s. 130.

¹¹⁵⁵ P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, IV.3.3.5 SIP Lex (dostęp: 1.01.2026 r.).

¹¹⁵⁶ *Ibidem*. Por. np. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 77.

¹¹⁵⁷ Zob. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys ...*, s. 102.

¹¹⁵⁸ P. Przybysz, *op. cit.*; S. Wronkowska, *Sytuacje wyznaczone przez normy prawne*, w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 62, 150–151; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 77.

¹¹⁵⁹ P. Przybysz, *op. cit.*

roszczenie o jej wypłatę), których realizacja skutkować będzie zmianą stosunku cywilnoprawnego łączącego grupę z podmiotem skupującym¹¹⁶⁰.

Przeprowadzone badania wskazują ponadto na trzy przypadki tworzenia przez ustawodawcę szczególnych uprawnień grupy producentów na gruncie prawa prywatnego. Pierwszy przewiduje możliwość wejścia grupy producentów, na podstawie przepisu art. 613 § 4 kc, w prawa i obowiązki producenta rolnego w umowie kontraktacji. Kolejne dwa, o charakterze przywileju, powstały w prawie spółdzielczym i umożliwiają grupie utworzenie spółdzielni o mniejszej liczbie członków (pięciu – art. 6 § 2a pkt 1 u.p.spółdz.) oraz nietworzenie rady nadzorczej (art. 46a u.p.spółdz.).

Posiadanie, na podstawie decyzji administracyjnej, statusu uznanej grupy producentów oraz wpisanie w wyniku tego do urzędowego rejestru grup ma też funkcję gwarancyjną. Zapewnia ona inne organy administracji publicznej i samorządowej, w tym m.in. organy ARiMR, urzędy skarbowe, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, powiatowych lekarzy weterynarii, że grupa producentów spełnia warunki tego uznania, *ergo* może być beneficjentem pomocy finansowej, zwolnień podatkowych lub uprawnień przewidzianych w przepisach szczególnych. Funkcja gwarancyjna wpływać może również na prywatnych uczestników obrotu gospodarczego, jednak będzie miała ona w tym przypadku zdecydowanie mniejsze znaczenie. Zasada cofania uznania grupie ze skutkiem *ex nunc* wzmacnia pewność sytuacji prawnej tych zrzeszeń. Jednakże, co należy podkreślić, umożliwia funkcjonowanie w obrocie przez pewien czas podmiotom, które będą w posiadaniu uznania pomimo niespełniania ustawowych warunków.

Podmiot uzyskuje szczególny status na podstawie decyzji administracyjnej o uznaniu grupy i zatwierdzeniu planu biznesowego wydanej przez upoważniony organ administracji publicznej (aktualnie jest nim od 2015 r. dyrektor właściwego oddziału regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) na mocy przepisów ustawy g.p.r. Nowelizacja tego aktu prawnego w 2015 r. wzmocniła nadzór nad uznanymi zrzeszeniami, natomiast kilkakrotnie¹¹⁶¹ zmiany organu administracji sprawującego ów nadzór pozostały bez wpływu na ukształtowanie pozycji prawnej grupy producentów. Utrata szczególnej sytuacji prawnej następuje także na podstawie decyzji administracyjnej o cofnięciu uznania i skreśleniu z rejestru grup producentów, albo w sposób przewidziany przepisami kodeksu postępowania

¹¹⁶⁰ Zgodnie z art. 13 ust. 1 wierzytelność grupy, za niezapłacone przez kontrahenta produkty rolne i objęta rekompensatą, przejdzie z mocy prawa na Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR).

¹¹⁶¹ Pierwotnie był to wojewoda właściwy ze względu na siedzibę grupy, następnie od 1 stycznia 2006 r. marszałek województwa, dalej od 18 grudnia 2015 r. dyrektor oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego i wreszcie od 1 września 2019 r. jest nim dyrektor oddziału regionalnego ARiMR.

administracyjnego – poprzez uchylene decyzji albo stwierdzenie nieważności decyzji. Status uznanej grupy producentów wygaśnie także wraz z ustaniem bytu osoby prawnej, np. w drodze likwidacji, w sytuacji, gdy kompetentny organ nie wyda wcześniej decyzji administracyjnej o cofnięciu uznania. Szczególną pozycję prawną grupy producentów rolnych może uzyskać jedynie przedsiębiorca mający osobowość prawną, działający w ustawowo określonych celach i spełniający ustawowe warunki uznania. Dlatego też tworzenie podmiotu – osoby prawnej w zamiarze prowadzenia działalności gospodarczej – zalicza się do procesu zakładania grupy producentów rolnych, bowiem jego forma prawna determinuje przede wszystkim skład osobowy takiego podmiotu, zakres i sposób jego działania, jak również decyzje dotyczące kształtu aktu założycielskiego osoby prawnej.

2.

Świadczenia, które mogą uzyskać grupy producentów rolnych realizując swoje szczególne uprawnienia polegać będą zarówno na działaniu na rzecz grup, jak i na zaniechaniu, czyli powstrzymaniu się, przez organy administracji publicznej, od ingerencji w pewną sferę zachowań czy spraw grupy producentów¹¹⁶². Część uprawnień wynikających z prawa podmiotowego grupy producentów ma charakter przywilejów rozumianych jako sytuacja prawna, w której obowiązujące normy nakazują na rzecz uprzywilejowanego świadczyć więcej niż na rzecz innych lub zwalniają ją od pewnych obowiązków czy świadczeń, podczas gdy inni z takiego zwolnienia nie korzystają¹¹⁶³. Szczególne uprawnienia grup producentów rolnych podzielić można na: finansowe, administracyjne i organizacyjne.

Bez wątpienia głównym i najistotniejszym zbiorem związanym ze statusem grupy producentów rolnych i zastrzeżonym, z pewnymi wyjątkami, wyłącznie dla tych zrzeszeń są uprawnienia finansowe, których analiza zawarta została w rozdziale V rozprawy. Wśród nich wyróżnić możemy uprawnienia prowadzące bezpośrednio do świadczenia majątkowego na rzecz grup producentów. Znajdzie się tutaj oczywiście pięcioletnia pomoc na rozpoczęcie działalności przez te podmioty, dotacje inwestycyjne na przetwarzanie i wprowadzanie do obrotu produktów rolnych, dopłaty do oprocentowania kredytów na inwestycje oraz na zakup akcji i udziałów, a także incydentalna pomoc finansowa ze środków krajowych. Drugim typem uprawnień finansowych będą te, których główną i pierwszą rolą jest ochrona interesu majątkowego, a które mogą pośrednio prowadzić do przysporzenia majątkowego. W tym kręgu znajdują

¹¹⁶² S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys ...*, s. 103.

¹¹⁶³ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia ...*, s. 169; O uprzywilejowanej pozycji prawnej podatnika zob. np. M. Nowakowski, *Uprawnienia podatnika w zobowiązaniu podatkowym*, Wrocław 2024, s. 169 oraz W. Dziedziak, *System prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, w: A. Korybski, L. Leszczyński, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2021, s. 163.

się zwolnienia dochodów grup producentów rolnych od podatku dochodowego od osób prawnych oraz od podatku od nieruchomości zajmowanych przez grupy, które mają charakter przywilejów, oraz prawo do wystąpienia z wnioskiem o rekompensatę z Funduszu Ochrony Rolnictwa. Do uprawnień finansowych, których rolą jest ochrona interesu majątkowego, zaliczyć trzeba także prawo grupy producentów do wzięcia udziału w mechanizmach rynkowych zakupu pszenicy na zapasy interwencyjne oraz świadczenie usług przechowalniczych zbóż, a także dopłaty do prywatnego przechowywania wieprzowiny.

Drugim rodzajem uprawnień związanym ze specyficzną pozycją prawną grupy producentów rolnych są szczególne uprawnienia administracyjne, omówione w rozdziale VI. Należą do nich ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ułatwiające wykonywanie działalności w oparciu o te inwestycje. Uprawnienie to ma także za zadanie realizować pośrednio cele majątkowe zrzeszenia. Ponadto zaliczyć do uprawnień administracyjnych trzeba wyłączenie grup producentów rolnych z obowiązku znakowania partii produkcyjnej kodem identyfikacyjnym oraz zwolnienie z obowiązku sporządzenia lokalnej dokumentacji cen transferowych na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Wszystkie trzy prawa podmiotowe mają charakter przywilejów.

Trzecim wreszcie rodzajem są związane ze statusem grupy producentów rolnych uprawnienia organizacyjne dotyczące relacji zewnętrznych oraz wewnętrznych uznanego podmiotu, będące przedmiotem rozważań zawartych w rozdziale VI. W pierwszym obszarze znajdują się dwa przywileje – prawo do bezpośredniego uczestnictwa w giełdzie towarowej jako jej członek oraz możliwości utworzenia izby gospodarczej przez grupy producentów rolnych i ich związki o znacząco mniejszej, w porównaniu z innymi izbami, ustawowej liczbie zrzeszonych przedsiębiorców, którzy mogą izbę utworzyć. Także i w tym przypadku mamy do czynienia z pośrednią realizacją celów majątkowych zrzeszenia rolników. Drugą grupę uprawnień dotyczących relacji wewnętrznych stanowią w przypadku spółdzielczej grupy producentów zastrzeżone na ich rzecz przywileje formowania zrzeszenia o mniejszej liczbie członków (pięciu) oraz nietworzenia rady nadzorczej.

Uprawnienia związane ze statusem grupy producentów mają w absolutnej większości charakter administracyjnoprawny. Zaliczyć do nich trzeba oczywiście dotacje, zwolnienia podatkowe czy wskazane wcześniej ułatwienia i prawa zakwalifikowane jako organizacyjne. Natomiast charakter cywilnoprawny przypisać należy uprawnieniu wynikającemu z treści art. 613 § 4 kc, pozwalającemu uznanej grupie na wejście w prawa i obowiązki producenta rolnego w

umowie kontraktacji, oraz przywileje na gruncie prawa spółdzielczego¹¹⁶⁴ polegające na prawie do utworzenia podmiotu o mniejszej liczbie członków (pięciu) oraz niepowoływania rady nadzorczej.

W doktrynie prawa cywilnego spotykany jest podział praw podmiotowych na majątkowe i niemajątkowe. A. Wolter¹¹⁶⁵ uzależnia odpowiednie zaszeregowanie uprawnienia od tego, czy jest ono bezpośrednio uwarunkowane interesem ekonomicznym podmiotu uprawnionego, czy też nie jest. M. Romanowski¹¹⁶⁶ natomiast przypisuje uprawnieniom korporacyjnym w spółkach handlowych (np. prawo głosu) charakter majątkowy, ponieważ służą one bezpośredniej realizacji ochrony interesu majątkowego współnika. Nie jest zatem uzasadnione jego zdaniem określanie tzw. praw korporacyjnych jako praw niemajątkowych. Ten pogląd należy *mutatis mutandis* podzielić w odniesieniu do publicznych praw podmiotowych grupy producentów rolnych. Można dzięki temu sformułować wniosek, iż wszystkie wymienione uprawnienia grupy producentów rolnych mają charakter majątkowy, przy czym część z nich prowadzi do uzyskania świadczeń na rzecz podmiotu bezpośrednio (dotacje, dopłaty), a część prowadzi będzie pośrednio do przysporzenia majątkowego (zwolnienia od podatku, handel na giełdzie towarowej czy nastawiona na zysk produkcja biogazu rolniczego). Pogląd ten znajduje podstawę w zadaniach, które przed grupami producentów stawia unijny i polski prawodawca, a które mają charakter ekonomiczny – poprawy struktur rolnych, optymalizacji kosztów produkcji i stabilizowania cen producentów, a przede wszystkim, zgodnie z celami Wspólnej Polityki Rolnej, podnoszenia indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie.

Dokonując teoretycznego podziału uprawnień związanych ze statusem prawnym grupy producentów warto postawić pytanie, czy i w jaki sposób prawodawca różnicuje sytuację uznanych zrzeszeń w zależności od rynków rolnych, na których działają. W odpowiedzi na to pytanie wskazać można, po pierwsze, że z przepisów ustawy g.p.r. wynikają równe warunki uzyskania statusu grupy producentów dla wszystkich zrzeszeń, niezależnie od produktów czy grup produktów, dla których one powstały. Podobnie kształtuje ustawodawca dostęp do katalogu uprawnień, które uzyskują uznane podmioty.

Po drugie, wskazać można ograniczony zbiór uprawnień, którymi prawodawca incydentalnie zachęca grupy producentów do podejmowania aktywności w niektórych, wybranych sektorach. Wymienić trzeba w tym kontekście dodatkowe wsparcie finansowe dla grupy

¹¹⁶⁴ O prawie spółdzielczym jako części prawa cywilnego zob. Z. Radwański, A. Olejniczak, *op. cit.*, 13–14; K. Pietrzykowski, *Pojęcie i źródła prawa spółdzielczego*, w: Pietrzykowski K. (red.), *Prawo Spółdzielcze ...*, s.9;

¹¹⁶⁵ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne – zarys części ogólnej*, Warszawa 1998, s. 38.

¹¹⁶⁶ M. Romanowski, *Podział praw podmiotowych na majątkowe i niemajątkowe*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 3, s. 24–38.

rolników wytwarzających produkty rolne objęte systemami jakości i noszących oznaczenie geograficzne¹¹⁶⁷. Nie można zapomnieć także o wsparciu finansowym dla grup działających na rynku produktów pszczelich i interwencjach w sektorze pszczelarskim, a także o dopłatach do prywatnego przechowywania (wieprzowina) i zakupach na zapasy interwencyjne (zboża).

Ponadto w art. 67 ust. 1 lit. b, ust. 2 i 3 Rozporządzenia nr 2021/2115 ustanowiona została regulacja, umożliwiająca, na podstawie przepisów krajowych, przekształcenie się grupy producentów w organizację producentów i wdrażanie interwencji sektorowych za pośrednictwem zatwierdzonego programu operacyjnego w niektórych sektorach, np. zbóż, cukru, wołowiny i cielęciny, mleka i przetworów mlecznych, wieprzowiny, jaj czy mięsa drobiowego¹¹⁶⁸. Polski ustawodawca nie zdecydował się jednak na wprowadzenie w Planie Strategicznym dla WPR na lata 2023–2027 możliwości realizacji interwencji sektorowych przez grupy producentów rolnych¹¹⁶⁹. Natomiast od 2015 r. wskazuje wprost te sektory rolnictwa, w których oczekuje większego stopnia organizowania się w grupy producentów. Wynika to z zawartego w regulacji dotyczącej pięcioletnich, degresywnych dotacji ze środków UE na rozpoczęcie prowadzenia działalności, przywileju w postaci dodatkowych punktów w trakcie oceny wniosków o pomoc dla podmiotów uznanych w kilku wybranych kategoriach, takich jak np. świny, bydło, owce czy szyszki chmielowe, konopie włókniste i buraki cukrowe¹¹⁷⁰.

Po trzecie wreszcie, ustawodawca odbiera uprawnienie do skorzystania z tej pomocy, w ramach PROW 2014–2020 a następnie Planu Strategicznego dla WPR 2023–2027, grupom producentów drobiu żywego, mięsa i jadalnych podrobów drobiowych, a od 2023 roku grupom producentów miodu naturalnego lub innych produktów pszczelich, z uwagi na możliwość realizacji przez te ostatnie interwencji sektorowych¹¹⁷¹.

3.

Uzyskanie statusu uznanej grupy producentów rolnych uzależnione jest od wypełnienia przez zrzeszenie rolników przesłanek formalnych i materialnych zawartych w ustawie g.p.r. Przesłanki materialne stają się z chwilą urzędowego uznania podmiotu obowiązками, których niewypełnianie skutkuje co do zasady utratą tej szczególnej, korzystnej sytuacji prawnej przez grupę producentów. Charakterystycznym elementem statusu prawnego grupy producentów

¹¹⁶⁷ Wsparcie działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych przez grupy producentów na rynku wewnętrznym w ramach PROW 2014–2020 oraz Planu Strategicznego dla WPR na lata 2023–2027.

¹¹⁶⁸ Art. 47 ust. 1 Rozporządzenia nr 2021/2115.

¹¹⁶⁹ Zapisy Planu przewidują interwencje sektorowe jedynie w przypadku produktów pszczelich, poza sektorem owoców i warzyw, co związane jest z pozbawieniem możliwości korzystania przez grupy, uznane w kategorii: miód naturalny lub inne produkty pszczele, z pięcioletniej, degresywnej pomocy finansowej w ramach interwencji „Tworzenie i rozwój organizacji producentów i grup producentów rolnych” w latach 2023–2027.

¹¹⁷⁰ § 7 ust. 2 pkt 2 Rozporządzenia w sprawie pomocy dla grup z 2016 r.

¹¹⁷¹ Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023–2027, s. 688–711.

rolnych jest ustawowe zobowiązanie do poddania się nadzorowi sprawowanemu przez właściwego dyrektora oddziału regionalnego ARiMR i realizowanym przez ten organ kontrolom, związanymi bezpośrednio z utrzymaniem urzędowego uznania.

Wyznaczone przepisami ustawy g.p.r. warunki uzyskania urzędowego uznania przez grupę producentów wyznaczają zarazem specyficzne obowiązki zrzeszeniom wpisanym do rejestru grup oraz członkom uznanych grup producentów. W pierwszym kręgu znajduje się przede wszystkim prowadzenie działalności gospodarczej jako przedsiębiorca posiadający osobowość prawną, realizacja planu biznesowego w odniesieniu do celów działania grupy, zrzeszanie producentów jednego produktu rolnego, utrzymywanie adekwatnego potencjału ekonomicznego podmiotu, przestrzeganie ograniczeń w obrocie produktami nie pochodzącymi od członków grupy, spełnianie wymogów dotyczących aktu założycielskiego grupy oraz określenie i przestrzeganie realizacji ustanowionych w grupie zasad produkcji. Przepisy ustawy g.p.r. nakładają także specjalne obowiązki na członków uznanej grupy producentów, których niewykonywanie oddziaływać będzie na pozycję prawną zrzeszenia. Wskazać w tym zakresie trzeba zobowiązanie producenta rolnego do przynależenia wyłącznie do jednej grupy w zakresie danego produktu lub grupy produktów oraz do sprzedaży w każdym roku działalności grupy co najmniej 70% wytworzonych produktów do grupy.

Dodatkowe obowiązki po stronie uznanych podmiotów rodzić będzie korzystanie ze specyficznych uprawnień przewidzianych dla grup producentów rolnych. Będą to przede wszystkim zobowiązania wynikające z uzyskanej pięcioletniej pomocy finansowej ze środków UE (w ramach działania „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów” objętego PROW 2014–2020, interwencji „I.13.2 Tworzenie i rozwój organizacji producentów i grup producentów rolnych” objętej PS dla WPR na lata 2023–2027). Zobowiązania te mają swoje źródło zarówno w aktach prawa unijnego¹¹⁷² jak i krajowego¹¹⁷³. W tym zakresie wskazać trzeba przede wszystkim zobowiązanie utrzymania uznania przez minimum rok od wpływu ostatniej płatności, prowadzenia oddzielnego systemu rachunkowości dotyczącego otrzymanego wsparcia oraz umożliwienia przeprowadzania kontroli związanych z przyznaną pomocą, czy zapewnienia, by nowo przyjmowani członkowie spełniali te same warunki, co pozostali producenci rolni w momencie przyznania grupie pomocy.

¹¹⁷² Np. Rozporządzenie nr 1305/2013; Rozporządzenie nr 2021/2115.

¹¹⁷³ Rozporządzenie w sprawie pomocy dla grup z 2016 r.; Wytyczne szczegółowe w zakresie przyznawania, wypłaty i zwrotu pomocy finansowej w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 dla interwencji I.13.2 Tworzenie i rozwój organizacji producentów i grup producentów rolnych

2.2 Ocena ewolucji regulacji prawnych dotyczących statusu grupy producentów rolnych

Pozycja prawna grupy producentów rolnych ulegała istotnym przeobrażeniom. Należy zatem przejść do kolejnego celu szczegółowego rozprawy - próby oceny ewolucji regulacji prawnych dotyczących statusu grupy producentów rolnych i wymagań prawnych niezbędnych do jego uzyskania. Początki kształtowania statusu sięgają uchwalenia ustawy g.p.r. z 2000 r., wzorowanej, w zakresie m.in. fundamentalnych uprawnień i obowiązków przypisanych uznanym podmiotom, na Rozporządzeniu nr 1360/1978. Zauważyć trzeba, że wspólnotowe unormowanie poprzedzały: francuska ustawa nr 60-808 z 1960 r. oraz niemiecka ustawa o strukturze rynku z 1969 r., regulujące problematykę uzyskiwania statusu grupy producentów i szczególnych uprawnień z nim związanych. Zadaniem Rozporządzenia nr 1360/1978 było wprowadzenie systemu zachęt do tworzenia grup producentów i ich związków w wybranych regionach w celu pokonania słabości strukturalnych wpływających na dostawy i wprowadzanie do obrotu produktów rolnych, wynikających z niewystarczającego zorganizowania się rolników. Badane regulacje europejskie, w tym wspólnotowe oraz niemieckie i francuskie, uzależniały uzyskanie statusu grupy producentów od urzędowego uznania podmiotu. Na podstawie tej czynności konwencyjnej grupa nabywała szczególne uprawnienia, w tym do otrzymania świadczenia w postaci pomocy finansowej.

Celem polskiej ustawy g.p.r. było przyczynianie się do rozwiązywania problemów strukturalnych polskiego rolnictwa, a przede wszystkim rozdrobnienia agrarnego. Projektodawca w uzasadnieniu tego aktu prawnego wskazywał wprost na konieczność restrukturyzacji sektora, poprawę dochodowości i możliwości rozwojowych gospodarstw produkujących na skalę towarową oraz harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej poprzez unormowania, których skuteczność została sprawdzona¹¹⁷⁴. Późniejsza ewolucja sytuacji prawnej grup producentów wynikała w głównej mierze ze zmian regulacji dotyczących pięcioletniego wsparcia dla nowo utworzonej grupy producentów, a także innych dotacji pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Procesy te, związane z kolejnymi, siedmioletnimi okresami finansowymi, modyfikowały nie tylko treść uprawnień i obowiązków beneficjentów, ale także grono podmiotów objętych wsparciem (np. dostęp do pomocy w ramach PROW 2014–2020 zarezerwowano dla grup, których członkami są wyłącznie osoby fizyczne).

W procesie kształtowania się statusu prawnego grupy producentów rolnych wyróżnić można kilka etapów. Pierwszy obejmuje okres od uchwalenia ustawy g.p.r. w 2000 r. do

¹¹⁷⁴ Uzasadnienie projektu ustawy z 2000 r.

wejścia Polski do Unii Europejskiej w 2004 r., kiedy to powstały zaledwie 43 zrzeszenia. W tym czasie pozycję prawną grupy producentów wyznaczały unormowania zawarte w tym akcie prawnym oraz wąski zakres uprawnień o charakterze majątkowym opierający się na pomocy z budżetu krajowego. Od chwili uzyskania członkostwa w UE rozpoczyna się okres znacznego podporządkowania kształtu statusu prawnego grupy producentów pomocy finansowej z budżetu Unii Europejskiej. Poszerzony został katalog uprawnień o dotacje na realizację projektów inwestycyjnych oraz działań informacyjnych i promocyjnych na rynku wewnętrznym. Inną korzystną zmianą była możliwość tworzenia od 2004 r. grup producentów przez osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. W kolejnym etapie istniejące spółdzielnie, od lat prowadzące wielokierunkową działalność, w tym również obrót produktami rolnymi (m.in. spółdzielnia „Samopomoc Chłopska”, spółdzielnia kółek rolniczych), nabyły w 2006 r. prawo do uzyskania statusu grupy producentów. Trend poszerzania zakresu podmiotowego regulacji należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Towarzyszyła mu wyraźna tendencja zmniejszania minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grup producentów rolnych przewidzianych w przepisach aktów wykonawczych do ustawy g.p.r. Dzięki tym zmianom do rejestru grup producentów w latach 2004–2013 wpisane zostały 1 622 podmioty. Wywnioskować można, że ten etap ewolucji statusu prawnego grupy producentów podporządkowany został przez prawodawcę idei popularyzacji nowej formy organizowania się rolników oraz zachęcania ich do tworzenia jak największej liczby tych zrzeszeń.

Nowelizacja ustawy g.p.r. w 2015 r., związana z wdrażaniem instrumentów finansowych w ramach rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020¹¹⁷⁵, wprowadziła znaczące zmiany w sytuacji prawnej grupy producentów. Ustawodawca uznał, na podstawie wyników kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i Komisji Europejskiej, nadzór nad grupami za niewystarczający¹¹⁷⁶, dlatego koniecznym stało się jego wzmocnienie, jak również wzmocnienie nadzoru państwa nad organem kontrolnym. Z tych przyczyn ustawodawca kompetencje marszałka województwa (który w 2006 r. zastąpił wojewodę) przekazał dyrektorom oddziałów terenowych Agencji Rynku Rolnego, a następnie (w 2017 r.) dyrektorom oddziałów regionalnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zobowiązano ponadto grupy producentów do przygotowania planu biznesowego w zakresie realizacji ustawowych celów

¹¹⁷⁵ Ustawa 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 2014–2020, Dz.U. z 2015 r., poz. 1888.

¹¹⁷⁶ Uzasadnienie projektu ustawy g.p.r. z 2015 r.

ich powoływania, ustanowiono ograniczenia w dostępie do pomocy finansowej ze środków unijnych (m.in. wyłączono ze wsparcia grupy zrzeszające inne podmioty niż osoby fizyczne oraz grupy producentów drobiu). Potwierdzeniem tendencji podporządkowania kształtu statusu prawnego grupy producentów regulacji unijnej w sprawie pomocy dla nich było także zastąpienie dotychczasowych, ustawowych celów organizowania się rolników w grupy zadaniami zawartymi w art. 27 Rozporządzenia nr 1305/2013. Zwiększono zarazem intensywność pomocy ze środków unijnych na tworzenie grup¹¹⁷⁷ oraz kontynuowano nieznaczne poszerzenie zakresu uprawnień pozafinansowych. Zmiany poskutkowały zmniejszeniem w tym okresie liczby uznanych zrzeszeń (od 2014 r. do 2022 r. wpisano do rejestrów 820 grup producentów). Przede wszystkim jednak nie przeciwdziałały te modyfikacje zjawisku nietrwałości grup producentów¹¹⁷⁸, a stały się przyczyną znaczących wątpliwości dotyczących ich sytuacji prawnej, m.in. w zakresie obowiązku sprzedaży w każdym roku produkcji jej członków do grupy. To z kolei obniżyło zdolność uznanych zrzeszeń do osiągania celów WPR, w tym podnoszenia dochodów. Z tych przyczyn, w ocenie autora, omawiane zmiany kształtu statusu prawnego grupy producentów należy ocenić krytycznie, popierając zarazem decyzję prawodawcy o zwiększeniu nadzoru nad ich działalnością.

Krytycznie ocenić należy także, ze względów przedstawionych we wcześniejszych rozważaniach, zmianę unormowania zobowiązującego wszystkich członków grupy, by w każdym roku działalności grupy produkowali oraz sprzedawali do grupy co najmniej 70% (do 2015 r. było to 80%) wyprodukowanych przez siebie produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została utworzona. Regulacja ta zastąpiła w 2015 r. wcześniejszą, która nakazywała grupom zawarcie w akcie założycielskim wymogu sprzedaży przez członków całości produkcji za pośrednictwem grupy oraz odstępstwa od tej zasady, umożliwiające uwzględnienie m.in. produktów niespełniających wymogów rynkowych.

Zauważyć trzeba, że od 2015 r. prawodawca uprzywilejowuje w dostępie do pięcioletniej pomocy finansowej ze środków UE spółdzielnie (tylko wnioski o pomoc finansową grup w tej formie prawnej otrzymują dodatkowe punkty w procedurze oceny prowadzonej przez ARiMR), co przełożyło się bezpośrednio na wzrost liczby uznanych podmiotów działających w tej formie prawnej. Decyzja ta zasługuje na poparcie, bowiem spółdzielnię, z uwagi na panujące w niej stosunki wewnętrzne czy ustawowy nakaz prowadzenia wspólnej działalności w

¹¹⁷⁷ Z 5% wartości sprzedaży w pierwszym i drugim roku oraz 4%, 3% i 2% w kolejnych latach działalności grupy na odpowiednio: 10%, 9%, 8%, 7% i 6%.

¹¹⁷⁸ Spośród 136 grup uznanych w latach 2014–2016 r. 106 podmiotów (co stanowi aż 77,94% badanej populacji) utraciło status grupy producentów i zostało wykreślonych z rejestrów prowadzonych przez dyrektorów oddziałów regionalnych ARiMR.

interesie swoich członków oraz wieloletnią obecność w sektorze rolnym, można uznać za najlepszą formę prawną dla grupy producentów rolnych.

Kolejny etap zapoczątkowała zmiana regulacji dotyczącej grup producentów rolnych związana z realizacją założeń Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, która poskutkowała dalszą modyfikacją ich pozycji prawnej. Nowelizacja ustawy g.p.r. z 2023 r. wprowadziła uproszczenia w procesie uznawania i funkcjonowania grup producentów rolnych w Polsce. Wyraźnie obniżono oczekiwania wobec tych podmiotów – obowiązek realizacji sześciu ustawowych celów działania zastąpiono wymogiem dążenia do osiągnięcia zaledwie jednego, co w ocenie autora osłabia zdolność grup producentów do realizacji zadań Wspólnej Polityki Rolnej. Ponadto zmniejszono z 2 do 3 lat częstotliwość obligatoryjnych kontroli przeprowadzanych w ramach nadzoru. Dalszemu poszerzeniu ulegał katalog uprawnień uznanych podmiotów, m.in. o możliwość wystąpienia o rekompensatę z Funduszu Ochrony Rolnictwa czy ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych. Jednak najistotniejszą zmianą o doniosłym znaczeniu dla kształtu pozycji prawnej grupy producentów było ograniczenie pięcioletniej, degresywnej pomocy finansowej, która po zmianach wynosi 60 zamiast 100 tys. euro rocznie. Modyfikacja ta poskutkowała całkowitym w zasadzie zaniechaniem podejmowania inicjatyw zakładania nowych grup producentów rolnych, co w efekcie przełożyło się na uznanie zaledwie pięciu nowych zrzeszeń. Z tej przyczyny zmiany, poza nieznacznym poszerzeniem katalogu uprawnień związanych ze statusem prawnym grupy producentów o dodatkowe uprawnienia, ocenić należy krytycznie. Modyfikacja nie przyczyniła się także w żadnej mierze do przezwyciężenia problemu nietrwałości grup producentów. Negatywnie ocenić ponadto należy brak odpowiedniej regulacji prawnej normującej procedurę uzyskiwania przez grupę producentów statusu uznanej organizacji producentów, o której mowa w art. 67 ust. 1 lit. b, ust. 2 i 3 Rozporządzenia nr 2021/2115. W tym kontekście przypomnieć trzeba, iż polski prawodawca zdecydował, by uprzywilejowaną formą organizowania się rolników była właśnie organizacja producentów¹¹⁷⁹.

Ewolucji ulegało także unormowanie, wzorowane na wspólnotowym, dotyczące odpowiedniego potencjału ekonomicznego zrzeszenia. Początkowo ustalone wartości zostały w 2003 r.¹¹⁸⁰ zwiększone, co korzystnie wpłynęło na wzrost potencjału ekonomicznego grup, stawiając zarazem wyższe wymagania podmiotom pragnącym uzyskać status grupy producentów

¹¹⁷⁹ PS dla WPR 2023–2027, s. 123.

¹¹⁸⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 4 lipca 2003 r. w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych, Dz.U. nr 138 z 2003 r., poz. 1319.

rolnych. Tendencje kształtowania regulacji prawnych, po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, z intencją zachęcania rolników do wykorzystywania dostępnej pomocy finansowej z budżetu UE, doprowadziły do zmniejszenia wartości minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grup producentów rolnych. Ten pozytywny, jakby mogło się wydawać, impuls ze strony prawodawcy, ocenić trzeba zdaniem autora negatywnie, jako jedną z głównych przyczyn powstawania stosunkowo słabych ekonomicznie podmiotów.

2.3 Ocena stopnia, w jakim prawodawca wspiera i uprzywilejowuje grupy producentów rolnych

Przeprowadzone rozważania pozwoliły na ustalenie, w rozdziale V i VI rozprawy, katalogu uprawnień związanych ze statusem prawnym grupy producentów rolnych. Podstawą oceny stopnia, w jakim prawodawca wspiera i uprzywilejowuje grupy producentów rolnych, są te z omówionych praw podmiotowych, które zarezerwowane zostały wyłącznie na rzecz grupy producentów rolnych i stanowią o istotnej różnicy pozycji prawnej urzędowo uznanego podmiotu w porównaniu z innymi zrzeszeniami rolniczymi. Badania regulacji prawnych pozwalają na stwierdzenie, iż prawodawca w stopniu wysokim, znacząco wyższym niż inne formy organizowania się rolników, wspiera i uprzywilejowuje grupy producentów. Wynikiem tego jest istotnie szerszy zakres uprawnień i przywilejów, obok skorelowanych z nimi obowiązków, wyznaczający pozycję prawną grupy producentów rolnych. Jednakże regulacje prawne zawierają istotne luki i nie odpowiadają na wszystkie potrzeby podmiotów posiadających ten szczególny status.

Główne i charakterystyczne dla uznanych podmiotów uprawnienia oraz przywileje mają charakter finansowy, natomiast każda pomoc finansowa udzielana grupom producentów jest pomocą publiczną i musi być zgodna z regułami jej przyznawania zawartymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Reguły te nie mają zastosowania do wsparcia udzielanego przez państwa członkowskie na podstawie Rozporządzenia nr 2021/2115 w sprawie planów strategicznych dla Wspólnej Polityki Rolnej. Nie będzie zatem objęta tymi unormowaniami pięcioletnia, degresywna pomoc na rozpoczęcie działalności, jak również na inwestycje realizowane przez grupy producentów w ramach Planu Strategicznego dla WPR na lata 2023–2027. Reguły traktatowe znajdą natomiast zastosowanie w przypadku pomocy udzielanej z budżetu krajowego, w tym dotyczącej zwolnień podatkowych czy rekompensat z Funduszu Ochrony Rolnictwa, a także szczególnego wsparcia, omówionego w rozdziale V rozprawy, w ramach pomocy *de minimis*.

Szczególnym przywilejem jest prawo do uzyskania pomocy finansowej ze środków Unii Europejskiej na rozpoczęcie prowadzenia działalności. Wsparcie to ewoluowało na przestrzeni ponad dwudziestu lat, a udzielane jest grupom producentów od przystąpienia Polski do UE w 2004 r. W 2015 r. wraz z podniesieniem poziomu intensywności tej pomocy (z 5% na 10% wartości rocznych przychodów netto) prawodawca ograniczył dostęp do dotacji wyłącznie dla grup zrzeszających osoby fizyczne oraz wykluczył z kręgu adresatów uprawnienia grupy producentów drobiu. Z kolei w Planie Strategicznym dla WPR na lata 2023–2027 zmniejszono znacząco kwotę pomocy z równowartości 100 tys. euro do 60 tys. euro rocznie, zobowiązując dodatkowo beneficjentów do utrzymania statusu grupy producentów rolnych przez 3 lata od ostatniej płatności dotacji. W związku z brakiem zainteresowania tworzeniem nowych grup producentów prawodawca skrócił ten okres do 1 roku. Dopiero w 2020 r. uprawnieniem objęto organizacje producentów¹¹⁸¹, co stanowiło pierwszy sygnał zmiany polityki państwa w odniesieniu do preferowania określonych typów zrzeszeń rolników. W okresie budżetowym UE w latach 2023–2027 poziom tej pomocy jest dla grup producentów zdecydowanie niższy niż dla organizacji producentów (100 tys. euro rocznie). O ile intencja prawodawcy, by wspierać powstawanie organizacji producentów jest czytelna, o tyle różnicy nie uzasadnia zakres obowiązków nałożonych na te zrzeszenia i z tego powodu należy ocenić ją krytycznie.

Kolejne uprawnienie obejmuje pomoc ze środków Unii Europejskiej na inwestycje dla grup producentów rolnych, która zaczęła obowiązywać w Polsce także od 2004 roku. Dotacje koncentrują się na inwestycjach poprawiających przetwarzanie i wprowadzanie do obrotu produktów rolnych. W następnych latach wsparcie dla grup producentów rolnych było kontynuowane a zmiany w przepisach krajowych wprowadziły korzystniejsze warunki dla grup, takie jak wyższy poziom refundacji kosztów kwalifikowalnych oraz pierwszeństwo w przyznawaniu pomocy. Dopiero w Planie Strategicznym dla WPR na lata 2023–2027 przewidziano ustanowienie specjalnych uprawnień w dostępie do wsparcia na rzecz szerszego kręgu podmiotów stanowiących „zorganizowane formy współpracy rolników”¹¹⁸². Obok grup producentów zaliczono do niego także spółdzielnie, spółdzielnie rolników, uznane organizacje producentów i ich zrzeszenia oraz organizacje międzybranżowe.

¹¹⁸¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 27 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie 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, Dz.U. z 2020 r., poz. 799.

¹¹⁸² Zgodnie z definicją zawartą w Planie Strategicznym na lata 2023–2027 „zorganizowane formy współpracy” to „rolnicy prowadzący działalność jako: grupy producentów rolnych i ich związki, spółdzielnie, spółdzielnie rolników, uznane organizacje producentów i ich zrzeszenia, organizacje międzybranżowe”, PS dla WPR na lata 2023–2027, s. 997.

Charakterystycznym uprawnieniem grupy producentów jest zwolnienie dochodów od podatku dochodowego od osób prawnych, które do 2018 r. obejmowało jedynie grupy producentów, natomiast nowelizacją ustawy ustawodawca rozszerzył krąg beneficjentów o spółdzielnie rolników¹¹⁸³. Analogicznie przedstawia się sytuacja w zakresie zwolnienia grupy producentów, a następnie spółdzielni rolników, od podatku od nieruchomości zajmowanej przez te zrzeszenia na potrzeby prowadzenia działalności ustawowej. Tymi przywilejami podatkowymi nie zostały objęte natomiast organizacje producentów. Jak wykazały przeprowadzone w rozdziale V rozprawy rozważania, zwolnienie dochodów grup producentów rolnych od podatku dochodowego od osób prawnych obciążony jest istotną ułomnością polegającą na obowiązku wydatkowania tych dochodów na rzecz członków grupy w roku podatkowym lub roku po nim następującym (art. 17 ust. 1 pkt 49 u.p.d.o.p.). W konsekwencji zrzeszenia, które chcą budować swoją siłę ekonomiczną poprzez kumulację kapitału pochodzącego z wypracowanych zysków, utracą prawo do przedmiotowego zwolnienia. Także w przypadku zwolnienia od podatku od nieruchomości zajmowanych przez grupy producentów mamy do czynienia z barierami powstałymi w procesie stanowienia prawa, które wbrew zamiarom ustawodawcy mogą utrudniać grupom realizację celów, dla których one powstają. Wynika to z wąsko określonego w u.p.o.l. zakresu działalności prowadzonej w budynkach zajmowanych przez grupy poprzez wyłączenie z przedmiotu zwolnienia nieruchomości gruntowych zajmowanych przez uznane podmioty oraz niejasności interpretacyjnych wynikających z pominięcia w przepisach ustawy działów specjalnych produkcji rolnej.

W przypadku uprawnienia finansowego w postaci dopłat ze środków budżetu państwa do odsetek kredytów na inwestycje oraz na zakup akcji i udziałów rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przewiduje wsparcie jedynie dla grup producentów, pomijając inne formy zrzeszania się, w tym organizacje producentów czy spółdzielnie rolników. Podobnie przedstawia się sytuacja dotycząca gwarancji i poręczeń spłaty kredytów na inwestycje w zakresie przetwórstwa produktów rolnych oraz sfinansowanie nabycia udziałów lub akcji spółek prowadzących działalność w zakresie przetwórstwa.

Poza przywilejami finansowymi prawodawca krajowy wprowadził dodatkowe uprawnienia dostępne grupom producentów rolnych, których ogólnym celem jest, poprzez uwzględnienie tych zrzeszeń w obrocie gospodarczym, ułatwianie rozwijania ich działalności oraz

¹¹⁸³ Art. 23 ust. 2 ustawy z 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników, Dz.U. z 2018 r., poz. 2073. Zob. J. Bieluk, *Spółdzielnie rolników - konstrukcja prawna*, „Studia Iuridica Agraria” 2018, t. 16, s. 13-28.

usuwanie prawnych przeszkód i nadmiernych obciążeń formalnych. Te nieliczne regulacje dostępne są jedynie grupom producentów rolnych. Już w pierwszej ustawie g.p.r. z 2000 r. pojawiła się regulacja, której celem było umożliwienie grupom producentów i ich związków zawieranie umów kontraktacji produktów rolnych, co miało prowadzić do powstania trwałych powiązań pomiędzy tymi podmiotami a zakładami zajmującymi się skupem i przetwórstwem. Idea ta wzorowana była na niemieckiej ustawie w sprawie dostosowania produkcji rolnej do wymagań rynku z 1969 r. (ustawa o strukturze rynku) podejmującej problem umów na dostawy produktów rolnych do przetwórstwa. Dodać wypada, że także unormowania włoskie i francuskie obejmowały to zagadnienie. Polską regulację należy uznać za wspierającą ideę zrzeszania się rolników w grupy producentów. Na podkreślenie zasługuje w tym kontekście doniosła rola grup producentów w możliwości wynegocjowania korzystniejszych warunków umowy kontraktacji i świadczeń dodatkowych, czy wzmocnienia ochrony interesu członka zrzeszenia w zakresie dochodzenia roszczeń z umowy. Do 2018 r. przepis art. 613 ust. 4 kc przewidywał uprawnienie do wejścia w stosunek prawny kontraktacji jedynie grupom producentów rolnych i ich związkom, natomiast po nowelizacji objął on także spółdzielnie rolników.

Pozostałe przywileje, w tym dotyczące tworzenia izby gospodarczej oraz członkostwa w giełdzie towarowej, obejmują wyłącznie grupy producentów rolnych z pominięciem innych form zrzeszania się, w tym organizacji producentów czy spółdzielni rolników. Natomiast pozostałe unormowania omówione w rozdziale VI mają charakter jedynie doraźny i wycinkowy, wskazując na brak spójnego podejścia do umiejscowienia tych rozwiązań w koncepcji pozycji prawnej grup producentów rolnych. Ponadto wynika z nich, co dobrze obrazuje kwestia obowiązku znakowania partii produkcyjnej kodem identyfikacyjnym, iż prawodawca nie uwzględnił w konstruowaniu unormowań różnorodności i złożoności potencjalnych stanów faktycznych, które one obejmą. Natomiast przepisy o formie i minimalnej treści umowy na dostawę produktów rolnych oraz regulujące zwolnienie z obowiązku sporządzenia lokalnej dokumentacji cen transferowych, czy dotyczące przeciwdziałania nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi regulują wewnętrzne relacje pomiędzy grupą i jej członkami, a przez to pozostają bez większego wpływu na trwałość grup producentów czy wsparcie w realizacji przez nie zadań Wspólnej Polityki Rolnej. Podobnie ocenić należy propozycję zmiany ustawy o PS dla WPR 2023–2027 polegającej na tym, że grupy producentów (obok spółdzielni rolników i spółdzielni produkcji rolnej) mają zostać wyłączone z obowiązku udokumentowania spełniania warunków uznania za rolnika aktywnego

zawodowo¹¹⁸⁴. Możliwość uzyskania przez grupy producentów pomocy przyznawanej jedynie rolnikom aktywnym zawodowo będzie miała bowiem charakter incydentalny.

Zakres przywilejów, z których mogą korzystać uznane grupy producentów rolnych, poszerzony został, co zasługuje na aprobatę, w uchwalonej 13 lipca 2023 r. ustawie o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu. Przepisy otwierają nowe możliwości przed uznanymi zrzeszeniami w innowacyjnym obszarze energii odnawialnej, wykorzystując ich naturalną przewagę nad innymi podmiotami w dostępie do substratów pochodzenia rolniczego. Główną barierą, utrudniającą wykorzystanie uprawnień przez grupy, będzie wysoki koszt inwestycji, co mając na uwadze obserwowaną niechęć do realizowania przez zrzeszenia znaczących inwestycji, może stać na przeszkodzie osiągnięciu zakładanego przez ustawodawcę efektu. Uregulowaniami objęte zostały także organizacje producentów i spółdzielnie rolników.

Rozważaniom dotyczącym uprawnień i przywilejów grupy producentów rolnych musi towarzyszyć wskazanie zaniechań legislacyjnych prawodawcy stanowiących istotną lukę w tym obszarze. Prowadzą bowiem one do osłabienia szans uznanych podmiotów na kontynuowanie działalności po zakończeniu pięcioletniego okresu korzystania z pomocy finansowej ze środków UE. Wpływają także niekorzystnie na możliwości realizowania przez grupy producentów zadań Wspólnej Polityki Rolnej oraz celów stawianych im przez prawodawcę w ustawie g.p.r. Głównym problemem, zasygnalizowanym już w toku wywodu, jest brak instrumentu dopłat do oprocentowania kredytów obrotowych lub gwarancji i poręczeń ich spłaty, który znacząco osłabia potencjał handlowy w realizacji podstawowego celu powoływania tych zrzeszeń – wspólnego wprowadzania towarów do obrotu. Pozytywnie natomiast ocenić należy w tym kontekście zmianę przepisów ustawy o f.o.r. umożliwiających objęcie grup producentów, obok innych zrzeszeń, uprawnieniem od wystąpienia z wnioskiem o rekompensatę z tytułu utraty przychodów do Funduszu Ochrony Rolnictwa.

Wielokrotnie zgłaszanym problemem przez grupy producentów uznanych w kategorii świnie żywe czy bydło żywe jest nałożenie przez prawodawcę w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt takich samych, uciążliwych obowiązków, co na pośredników prowadzących działalność nadzorowaną, w sytuacji, gdy zwierzęta przemieszczane są bezpośrednio z gospodarstw członków grupy do ubojni. Także w przypadku grup producentów uznanych w kategorii produktów lub grup produktów roślinnych (np. ziarno

¹¹⁸⁴ Art. 2 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia pozycji rolników aktywnych zawodowo, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12401504> (dostęp: 1.01.2026 r.). W dniu 19 lutego 2026 r. Prezydent RP odmówił podpisania tej ustawy.

zbóż lub nasiona roślin oleistych, ziemniaki świeże lub chłodzone czy buraki cukrowe) przepisy odpowiednich ustaw sytuują grupy producentów w roli pośredników w obrocie, nakładając na nie te same obowiązki, co na przedsiębiorców o znacznie większej skali handlu oraz potencjale organizacyjnym i ekonomicznym. Dotyczy to sytuacji zakupu i sprzedaży do swoich członków nasion i sadzeniaków niezbędnych do produkcji i środków ochrony roślin. Luka w legislacji stanowi poważną przeszkodę w działaniu grup producentów i zarazem osiągnięciu przez nie celów postawionych przed nimi przez prawodawcę. Ujawnia się tym samym istotna niekonsekwencja należąca do obszaru stanowienia prawa, polegająca na wyraźnym rozdzwieńku pomiędzy przypisywaniem grupom producentów szczególnego charakteru – swojego „przedłużenia” gospodarstwa rolnika, w odróżnieniu od „wielu typowych firm działających na rynku”¹¹⁸⁵, a sytuowaniem grup producentów – z braku szczególnych unormowań – w roli „typowych” pośredników w obrocie i nakładaniem na nich takich samych obowiązków.

2.4 Ocena wpływu statusu prawnego grup producentów rolnych na trwałość ich funkcjonowania

Kolejny z celów rozprawy dotyczy oceny wpływu pozycji prawnej grup producentów rolnych na trwałość tych podmiotów, czyli funkcjonowanie i utrzymanie uznania przez okres istotnie dłuższy niż pięć pierwszych lat działania, objętych pomocą finansową ze środków UE.

Zaprezentowane badania, jak i dane statystyczne dotyczące liczby podmiotów, które zostały wykreślone z rejestru grup po zakończeniu pięcioletniego okresu korzystania z tej pomocy finansowej, pozwalają na sformułowanie oceny, iż ukształtowanie statusu prawnego grupy producentów nie sprzyja tworzeniu trwałych podmiotów. Z 2 536 podmiotów uznanych do 1 marca 2026 r., 1 860 zrzeszeń zostało wykreślonych z rejestrów grup producentów, co stanowi 73,34% badanej populacji¹¹⁸⁶.

Analiza danych wykazała kilka głównych przyczyn nietrwałości grup producentów, których źródło leży w ukształtowaniu ich sytuacji prawnej. Jednym z najważniejszych powodów tego stanu rzeczy jest, zdaniem autora, ustanowienie przez polskiego prawodawcę (ministra rolnictwa i rozwoju wsi) minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych na zbyt niskim poziomie. Potencjał ekonomiczny tych grup, które jedynie przekraczają progi ustalone w rozporządzeniu w sprawie

¹¹⁸⁵ Uzasadnienie projektu ustawy z 2000 r., s. 4.

¹¹⁸⁶ Badania własne na podstawie rejestrów grup producentów rolnych prowadzonych przez właściwych dyrektorów OR ARiMR. Stan na 15 marca 2026 r.

wykazu produktów z 2016 r., zwane w prawie wspólnotowym i unijnym „adekwatnością ekonomiczną”, nie pozwala takim podmiotom na ich racjonalny rozwój, kumulację kapitału oraz osiągnięcie poziomu podaży, który przełożyłby się na znaczącą pozycję rynkową. Już w drugim projekcie rozporządzenia wspólnotowego w sprawie grup producentów i ich związków z 1970 r. uznano za konieczne uniknięcie tworzenia grup producentów lub związków, które byłyby zbyt słabe ekonomicznie, by osiągnąć cele rozporządzenia. Aktualnie obowiązujące minimalne roczne wielkości produkcji towarowej są znacząco niższe od obowiązujących w Załączniku nr 1 do Rozporządzenia nr 1360/1978 w sprawie grup producentów i ich związków, ale także od regulacji niemieckiej czy włoskiej. Dla przykładu można wskazać tu grupy producentów świń, drugiego najczęściej wybieranego w Polsce produktu, dla którego rolnicy tworzyli grupy (700 podmiotów¹¹⁸⁷). Rozporządzenie w sprawie wykazu produktów z 2016 r. przewiduje w tym przypadku minimalną wielkość produkcji na poziomie 4 000 szt., a nawet 2 000 szt. w wybranych województwach. W regulacji wspólnotowej było to 25 000 szt. (dla Włoch), a niemieckiej – 20 000 szt. Grupy producentów w Polsce nie nadążają za postępującą koncentracją produkcji rolnej, co sprawia, że przeważająca ich większość, choć spełnia minimalne progi ilościowe, nie osiąga ekonomicznego efektu skali i po ustaniu jedynej realnej korzyści w postaci pomocy finansowej „na start” ze środków UE podejmuje decyzję o likwidacji działalności.

Czynnikiem osłabiającym potencjał ekonomiczny grup, a przez to wpływającym bezpośrednio na ich trwałość, jest w ocenie autora umożliwienie członkom grupy sprzedaży aż 30% swojej produkcji z pominięciem uznanego zrzeszenia. Aktualne do 2015 r. zobowiązanie członka grupy do sprzedaży „całości produkcji” i zarazem uprawnienie grupy do ścisłego wyznaczenia ewentualnych odstępstwa od tej zasady należy uznać za lepiej odpowiadające celowi wspólnego wprowadzania towarów do obrotu i koncentracji podaży, dla których mogą powstawać grupy.

Dodatkowo istotną niepewność budzi użycie w treści przepisu art. 3 ust. 1 pkt 6 i art. 3a pkt 6 ustawy g.p.r. okolicznik czasu „w każdym roku” – czy wiąże się on jedynie z obowiązkiem produkowania, czy także ze sprzedażą 70% produktów w roku ich wytworzenia. Odpowiedź wskazująca na obowiązek sprzedaży przez członka do grupy przepisanego wolumenu produktu w roku jego wyprodukowania prowadzić będzie w pewnych okolicznościach do podejmowania przez członków grupy niekorzystnych dla nich decyzji o sprzedaży produktów „prosto z pola” w sytuacji, gdy rok działalności grupy kończy się tu z po zbiorach, bez

¹¹⁸⁷ Dane z rejestrów grup producentów rolnych na 15 listopada 2024 r.

możliwości magazynowania płodów w oczekiwaniu na wyższą cenę. Niepewność dotycząca stanu prawnego utrudnia prowadzenie działalności gospodarczej grupom i ich członkom oraz przyczynia się do zniechęcania rolników do tworzenia grup i organizacji producentów (wbrew treści motywu 21 preambuły do Rozporządzenia nr 1305/2013). Pozostaje również w sprzeczności z celem Wspólnej Polityki Rolnej odnoszącym się do zwiększania dochodów rolników. Choć ten rezultat wykładni należy zdaniem autora stanowczo odrzucić, to zauważyć trzeba, iż zyskuje on poparcie w judykaturze¹¹⁸⁸. Mamy zatem do czynienia z przeszkodą, ujawniającą się w procesie stosowania prawa typu kierowniczego i sądowego, która negatywnie wpływa na trwałość grup producentów.

Kolejną z przyczyn nietrwałości grup producentów rolnych w Polsce są, w ocenie autora, istotne problemy w ich funkcjonowaniu wynikające z luk w katalogu uprawnień związanych z ich statusem prawnym. Z przeprowadzonych badań wyłania się zestaw deficytów legislacyjnych o doniosłym znaczeniu, dotyczących braku systemu umożliwiającego pozyskiwanie kapitału obrotowego przez grupy (gwarancje, poręczenia lub dopłaty do oprocentowania), uchybienia w przepisach z zakresu zwolnień podatkowych oraz pominięcie specyficznej roli grup w obrocie produktami rolnymi i środkami do produkcji w przepisach odnoszących się m.in. do o ochrony zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt, organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, nasiennictwa, środków ochrony roślin czy pasz. Przyczyniają się one bezpośrednio do utrwalania stanu, w którym przeważająca większość grup producentów działa jako małe liczebnie, słabe ekonomicznie (bez majątku i kapitału obrotowego), w mało przyjaznym prawnie otoczeniu, podmioty. Ze względu na te czynniki zrzeszenia nie dostrzegają korzyści w utrzymywaniu statusu uznanej grupy producentów po zakończeniu pięcioletniego okresu korzystania z pomocy finansowej ze środków UE na rozpoczęcie działalności.

Za instrument, który *prima facie* mógłby sprzyjać tworzeniu większej liczby trwałych podmiotów, można uznać plan biznesowy, o którym mowa w art. 8 ustawy g.p.r. Głównym celem tworzenia tego dokumentu jest, w myśl art. 8 ust. 9 tej ustawy, zapewnienie właściwego funkcjonowania grup. Ponadto plany biznesowe grup producentów ubiegających się o pomoc finansową w perspektywie budżetowej na lata 2014–2020 mają, w myśl motywu 21 preambuły do Rozporządzenia nr 1305/2013, zapewniać osiągnięcie przez podmioty rentowności prowadzonej działalności. W odniesieniu do zrzeszeń ubiegających się o pomoc finansową przewidzianą w art. 27 Rozporządzenia nr 1305/2013 Polska nie przewidziała, co należy ocenić

¹¹⁸⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 8 stycznia 2021 r., sygn. akt V SA/Wa 32/20.

krytycznie, procedury weryfikacji osiągania rentowności przez grupy korzystające ze wsparcia. Stan ten utrzymany został w Planie Strategicznym dla WPR na lata 2023–2027, zgodnie z którym realizacja planu biznesowego stanowi warunek wypłaty pomocy, natomiast rentowność działalności grupy nie podlega nadzorowi. Dodatkowym czynnikiem osłabiającym potencjalne oddziaływanie tworzenia planu biznesowego na trwałość grup producentów jest ograniczenie perspektywy planowania działań realizujących cele ustawowe oraz przychodów i kosztów działalności do pięciu lat, przy czym ustawodawca nie określił precyzyjnie w art. 8 ust. 3 pkt 3 i art. 8 ust. 4 pkt 3 ustawy g.p.r. sposobu obliczania tego okresu. Poprzez to wśród członków grup producentów rodzi się przekonanie, iż perspektywa ich funkcjonowania po otrzymaniu ostatniej płatności w ramach pomocy „na start” leży poza obszarem zainteresowań państwa i jego organów. Dla oceny oddziaływania na trwałość zrzeszeń obowiązku sporządzania planu biznesowego wskazać trzeba, iż regulacja nie obejmuje grup uznanych przed 1 stycznia 2014 r.

Jedyna, podjęta w ostatnich latach przez polskiego prawodawcę, znacząca próba wzmocnienia trwałości grup sprowadza się do umieszczenia w rozporządzeniu w sprawie pomocy dla grup z 2016 r. (PROW 2014–2020) przepisu § 15 pkt 3 zobowiązującego grupy do utrzymania uznania przez okres co najmniej jednego roku od dnia wpływu ostatniej płatności, którego niewypełnienie zagrożone jest sankcją zwrotu 20% otrzymanej pomocy. Wydaje się, że oczekiwania prawodawcy wyrażone w tej regulacji, są nie tylko mało ambitne, ale pozostaną w zasadzie bez realnego wpływu na trwałość podmiotów. Odnotować wypada, iż w Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 okres obligatoryjnego utrzymania statusu uznanej grupy producentów wydłużono do lat trzech¹¹⁸⁹. Jednak zabieg ów przyczynił się bezpośrednio do osłabienia efektu zachęty do tworzenia nowych grup w obliczu rosnącej skali obowiązków przy jednoczesnym braku rozwiązań ułatwiających prowadzenie działalności. Dowodem tego są dane statystyczne, z których wynika, iż w okresie od 1 stycznia 2023 r. uznane zostały zaledwie 23 grupy producentów¹¹⁹⁰. Z tych przyczyn w 2024 r. okres utrzymania statusu uznanej grupy producentów po wypłacie ostatniej transzy pomocy „na start” skrócono do jednego roku¹¹⁹¹, co wydatnie osłabiło potencjał oddziaływania tego warunku na wzmacnianie trwałości zrzeszeń.

¹¹⁸⁹ Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, wersja skrócona 1.1, s. 718, <https://www.gov.pl/attachment/e26cf5f4-bab5-420c-b372-2e2c71eea0d0> (dostęp: 1.01.2026 r.).

¹¹⁹⁰ Dane na 1 stycznia 2026 r. wg rejestrów grup producentów rolnych, <https://www.gov.pl/web/arimr/rejestry-grup-producentow-rolnych> (dostęp: 1.01.2026 r.).

¹¹⁹¹ Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, wersja skrócona 5.1, s.1059, <https://www.gov.pl/attachment/ecab9545-4196-46a1-b6ab-cf07eb550f19> (dostęp: 1.01.2026 r.).

Obserwowany w 2025 r. znaczący wzrost liczby uznanych grup producentów rolnych¹¹⁹² dowodzi, że ta forma zrzeszania się nadal jest postrzegana przez rolników jako atrakcyjna. Sprzyjać tej tendencji mogłoby uzupełnienie zdiagnozowanych luk w statusie prawnym grup producentów, czy wprowadzenie rozwiązań prawnych ułatwiających ich przekształcanie w organizacje producentów, które są aktualnie preferowaną przez prawodawcę unijnego i krajowego formą współpracy.

2.5 Ocena wpływu uprawnień i obowiązków związanych ze statusem grupy producentów rolnych na realizację celów i aktualnych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej

Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie oceny wpływu statusu prawnego grup producentów na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej. Z takim zamysłem, wyrażonym bezpośrednio w treści aktu, uchwalone zostało pierwsze, wspólnotowe Rozporządzenie nr 1360/1978¹¹⁹³. Badania regulacji prawnych wskazują przy tym na utrwalającą się tendencję prób włączania grup producentów rolnych w zadania związane z polityką rynkową w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Świadczy o tym np. umożliwienie im realizacji operacji w ramach wsparcia rynku produktów pszczelich¹¹⁹⁴ i interwencje w tym sektorze oraz udział w mechanizmach rynkowych regulowanych przepisami Rozporządzenia nr 1308/2013¹¹⁹⁵. Już w okresie budżetowym 2007–2013, a następnie w ramach PROW 2014–2020 i Planu Strategicznego dla WPR 2023–2027, grupy producentów nabyły uprawnienie do korzystania z pomocy finansowej na realizację przez nie działań informacyjnych i promocyjnych na rynku wewnętrznym w odniesieniu do produktów objętych systemami jakości. Ponadto prawodawca unijny tworzy, na podstawie art. 67 ust. 1 lit. b, ust. 2 i 3 Rozporządzenia nr 2021/2115, ramy prawne do przekształcania się grupy producentów w organizację producentów i wdrażanie interwencji sektorowych za pośrednictwem zatwierdzonego programu operacyjnego. Z treści Planu Strategicznego dla WPR na lata 2023–2027 wynika natomiast, że docelową preferowaną formą współpracy powinna być organizacja producentów, zdolna do realizacji interwencji sektorowych na rynkach rolnych. Dodatkowo ustanowiony został na jej rzecz przywilej w postaci wyższej pomocy finansowej na rozpoczęcie działalności.

¹¹⁹² Dane z rejestrów grup producentów rolnych prowadzonych przez właściwych dyrektorów OR ARiMR wskazują, że 2025 r. uznane zostały 22 podmioty, gdy w 2024 r. i 2023 r. zaledwie 2 podmioty.

¹¹⁹³ Art. 6 ust. 1 lit. a Rozporządzenia nr 1360/1978.

¹¹⁹⁴ Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023–2027, s. 688–711.

¹¹⁹⁵ Dopłaty do skupu i przechowywania zbóż stanowiących zapasy interwencyjne oraz do prywatnego przechowywania wieprzowiny.

Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzić można, że zespół uprawnień i przywilejów składających się na pozycję prawną grupy producentów rolnych może przyczyniać się do realizacji celów WPR. W pierwszej kolejności będzie to zwiększanie wydajności rolnictwa w drodze rozwoju postępu technicznego, zapewnienia racjonalnego rozwoju produkcji rolnej i jak najpełniejszego wykorzystania czynników produkcji, zwłaszcza pracy. Służyć temu celowi ma realizacja zadań ustawowych grupy w postaci dostosowania produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych, a przede wszystkim wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, optymalizacja kosztów produkcji oraz organizowanie i ułatwianie wprowadzania innowacji. W tym zakresie uznane podmioty mogą wykorzystać otrzymywaną pomoc finansową na funkcjonowanie grupy, dotacje inwestycyjne czy zwolnienia podatkowe.

Grupy przyczyniać się mogą niewątpliwie także do realizacji drugiego z celów Wspólnej Polityki Rolnej – zapewnienia odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie. To zadanie realizowane jest poprzez wspólną sprzedaż i optymalizację kosztów produkcji oraz stabilizowanie cen zrzeszonych producentów. W ten sposób, uwzględniając ustawowe cele grup producentów w postaci rozwijania umiejętności biznesowych i marketingowych oraz organizowania i ułatwiania wprowadzania innowacji, a także wykorzystując dostępne dla nich wsparcie finansowe, mogą grupy pozytywnie oddziaływać także na trzecie i czwarte zadanie WPR, czyli stabilizację rynków i zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw.

Status prawny, na który składa się szereg uprawnień i przywilejów, wskazuje na bezpośrednią możliwość realizacji wskazanych celów Wspólnej Polityki Rolnej. Jednak z analizy danych statystycznych wynika, że w całej historii funkcjonowania regulacji w Polsce do grup producentów rolnych przystąpiło zaledwie nieco ponad 33 tys. rolników¹¹⁹⁶. Stanowi to jedynie ok. 8% gospodarstw uznawanych za tzw. towarowe¹¹⁹⁷, czyli produkujących na rynek. Po drugie, obserwuje się zjawisko powszechnego wyzbywania się statusu grupy producentów rolnych (na drodze decyzji administracyjnej o cofnięciu uznania i decyzji uchylającej decyzję o uznaniu wydawanej na wniosek zrzeszenia) po uzyskaniu dotacji przewidzianych na pierwsze pięć lat

¹¹⁹⁶ Dane z rejestrów grup producentów rolnych na 15 listopada 2024 r., <https://www.gov.pl/web/arimr/rejestr-grup-producentow-rolnych> (dostęp: 01.01.2026 r.).

¹¹⁹⁷ Wg prof. W. Poczty liczba gospodarstw tzw. towarowych (produkujących na rynek) w Polsce oscyluje wokół 400 tys. *Polska Wieś 2024 - raport o stanie wsi. Najważniejsze tezy z 20-lecia w UE*, <https://www.topagrar.pl/articles/zarządzanie/polska-wies-2024-raport-o-stanie-wsi-najwazniejsze-tezy-z-20-lecia-w-ue-2510456> (dostęp: 01.01.2026 r.).

ich funkcjonowania¹¹⁹⁸. Aktualnie uznanie utrzymuje 668 grup¹¹⁹⁹, tj. 26,39% wszystkich zrzeszeń uznanych od 2000 r., do których należy nieco ponad 7 tys. rolników.

Ważnym wnioskiem z przeprowadzonej analizy jest bardzo niska liczebność grup producentów w Polsce, która wynosi zaledwie średnio niespełna 13 członków na zrzeszenie. Dominują jednak grupy o najmniejszej dopuszczalnej liczbie pięciu członków (aż 45,09% wszystkich uznanych podmiotów)¹²⁰⁰. Przypomnieć w tym kontekście trzeba, iż regulacja wspólnotowa przewidywała znacząco wyższe minimalne liczby członków w zrzeszeniach, jak również wolumeny ich rocznej produkcji. Te trzy zaprezentowane wnioski pozwalają na uzupełnienie oceny, iż w praktyce oddziaływanie grupy producentów rolnych na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej jest ograniczone. Status uznanego zrzeszenia uzyskują bowiem podmioty o zbyt małej liczbie członków, tworząc grupy słabe ekonomicznie i nietrwałe.

Regulacja w sprawie grup producentów rolnych w zamyśle projektodawców ustawy z 2000 r.¹²⁰¹ służyć miała przeciwdziałaniu skutkom rozdrobnienia agrarnego. Była to idea podnoszona już w II Planie Mansholta, wspólnotowym Rozporządzeniu 1360/1978 oraz regulacjach z tego zakresu w Niemczech, Francji czy Włoszech. Jednakże z przyczyn wymienionych powyżej, a przede wszystkim małej liczby gospodarstw zrzeszonych w tych podmiotach, należy uznać, iż grupy producentów rolnych w Polsce nie przyniosły oczekiwanego i znaczącego efektu koncentracji produkcji rolnej w wyniku kooperacji gospodarstw rolnych, co ma wspomóc realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej.

Grupy producentów rolnych mogą pełnić także ważną rolę w realizacji nowych wyzwań WPR. Oczekiwania prawodawcy polskiego w obszarze ochrony środowiska naturalnego wyrażają zasady przyznawania pomocy finansowej dla grup producentów w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, w myśl których to zasad zrzeszenia przewidujące w planie biznesowym realizację działań środowiskowych, a których koszty obejmą co najmniej 30% wartości planowanej pomocy, otrzymają dodatkowe punkty decydujące o udzieleniu tej pomocy. Jednak w ustawie g.p.r. cel, dla którego tworzone są grupy producentów – „ochrona środowiska naturalnego” (w nowelizacji z 2023 r. uzyskał nową treść – „prowadzenie procesu produkcyjnego z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska naturalnego”) został przesunięty z kręgu celów obligatoryjnych do zakresu celów fakultatywnych. Negatywnie należy ocenić niekonsekwencję polskiego prawodawcy w tym obszarze, a przede

¹¹⁹⁸ Dane z rejestrów grup producentów rolnych na 15.03.2026 r.

¹¹⁹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰⁰ *Ibidem*.

¹²⁰¹ Uzasadnienie projektu ustawy z 2000 r., s. 5.

wszystkim brak związania udzielanej pomocy (do 240 tys. euro w okresie pierwszych pięciu lat działalności) z obligatoryjnymi podejmowanymi działaniami środowiskowymi i klimatycznymi. Grupy producentów mogą dzięki wspólnym zakupom środków do produkcji zmniejszyć koszty zaopatrywania gospodarstw w nawozy i środki ochrony roślin wyprodukowane sposobami bardziej ekologicznymi, co związane jest z ich wyższą ceną. Wspólne działanie producentów rolnych może ułatwić także wdrażanie rolnictwa węglowego, czyli praktyk przyspieszających proces usuwania CO₂ z atmosfery¹²⁰².

Podobnie kształtuje się sytuacja podejmowania przez grupy producentów inicjatyw realizujących postulat zawarty w Rozporządzeniu nr 2021/2115, by bardziej inteligentna, nowoczesna i zrównoważona WPR wykorzystywała badania naukowe i innowacje, wspierając wielofunkcyjność unijnych systemów rolnictwa i produkcji żywności poprzez inwestowanie w rozwój technologiczny i cyfryzację. Także i w tym przypadku polski ustawodawca przesunął zadanie organizowania i ułatwiania wprowadzania innowacji z kręgu celów obligatoryjnych do celów fakultatywnych. Zdjęcie z grup obowiązku realizacji zadań związanych z ochroną środowiska, a przy tym organizowania i ułatwiania wprowadzania innowacji, także w obszarze przeciwdziałania zmianom klimatu, osłabia praktyczny wymiar roli tych zrzeszeń w realizacji najnowszych wyzwań WPR. Pozytywnie należy natomiast ocenić inicjatywę ustawodawcy dotyczącą znoszenia barier w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych.

Aktualne regulacje dotyczące grup producentów nie odnoszą się bezpośrednio do wyzwań zrównoważonego rozwoju wyraźnie akcentowanych w dokumentach programowych, takich jak „Europejski Zielony Ład”, czy w Rozporządzeniu nr 2021/2115 w sprawie planów strategicznych. Przypomnieć wypada, że zrównoważony rozwój obejmuje szerokie spektrum problemów gospodarczych, środowiskowych i społecznych. W tym kontekście, mając na uwadze znaczące wsparcie finansowe kierowane do grup producentów, brak uzupełnienia sytuacji prawnej grupy producentów o odpowiednie obowiązki wydaje się marnować ich potencjał w obszarze rolnictwa zrównoważonego i możliwych do podjęcia działań ograniczających wpływ produkcji rolnej na środowisko, bardziej efektywnego i przyjaznego dla klimatu wykorzystywania zasobów, np. gleby, ziemi, wody, maszyn, środków ochrony roślin, nasion, nawozów czy energii, przy zachowaniu opłacalności produkcji rolniczej i jej akceptacji społecznej. Grupy producentów rolnych mogą bowiem wspierać członków w zakresie wprowadzania rolnictwa zrównoważonego, m.in. w zakresie rozwiązań technologicznych, zakupu precyzyjnych

¹²⁰² A. Suchoń, *Zrzeszanie się producentów rolnych* ..., s. 31.

maszyn rolniczych do wspólnego korzystania, szkoleń oraz doradztwa. Dzięki wspólnym sprzedażom produktów wytworzonych w gospodarstwach członków uznane podmioty mają ponadto potencjał do ograniczania emisji w transporcie. Mogą grupy producentów odegrać ważną rolę także w realizacji jednego z wyzwań wynikających z „Europejskiego Zielonego Ładu” jakim jest zwiększenie udziału rolnictwa ekologicznego do 25% w 2030 r. Będzie ona polegać na wspieraniu rolników w prowadzeniu gospodarstw ekologicznych, szczególnie produkcji zwierzęcej, pomagając spełnić restrykcyjne normy Unii Europejskiej oraz przeprowadzić zmiany organizacyjne w strukturze gospodarstwa¹²⁰³. Dodatkowo ukształtowanie statusu prawnego grupy producentów pozwala jej na zdjęcie ciężaru ze zrzeszonych rolników w obszarze transportu, sprzedaży i promocji produktów ekologicznych.

Prawodawca nie zmodyfikował także, co należy ocenić krytycznie, statusu prawnego grupy producentów w zakresie realizacji zadań dotyczących bezpieczeństwa żywnościowego, na który zwrócono uwagę w dokumencie strategicznym Komisji Europejskiej „Od pola do stołu”, podkreślając przy tym nowe okoliczności tego zadania w postaci skutków globalnej pandemii COVID-19, coraz częstszego występowania suszy, powodzi, pożarów lasów i nowych agrofagów. W obliczu rosnących zagrożeń wobec europejskiego systemu żywnościowego spowodowanych agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, kraje członkowskie, a szczególnie Polska z uwagi na swoje położenie geopolityczne, powinny włączać zróżnicowane instrumenty zapewniania bezpieczeństwa żywnościowego i suwerenności żywnościowej. Takim rozwiązaniem może być zwiększanie potencjału magazynowania płodów rolnych z wykorzystaniem grup producentów rolnych, które zapewniłyby w tym zakresie szybsze efekty osiągnięte na większą skalę niż w przypadku inwestycji pojedynczych gospodarstw rolnych¹²⁰⁴.

Realizację nowych zadań Wspólnej Polityki Rolnej wspierać mogą bezpośrednio dotacje, dzięki którym możliwe jest zatrudnianie doradców i ekspertów, zakup specjalistycznych usług, w tym szkoleniowych. Rolą grupy będzie wówczas koordynacja działania zrzeszonych rolników a przy tym wspieranie procesu transferu wiedzy i wprowadzania innowacji, a w szczególności cyfryzacji. Niezbędne wydaje się zatem uzupełnienie statusu prawnego grupy producentów korzystających z pomocy finansowej o odpowiednie obowiązki, także w zakresie ustawowej regulacji dotyczącej treści planu biznesowego, który grupy przygotowują i realizują.

¹²⁰³ A. Suchoń, *Zrzeszanie się producentów rolnych* ..., s. 36.

¹²⁰⁴ Przykładem takiej interwencji może być udzielane wsparcia na wykonywanie działalności w zakresie infrastruktury magazynowania służącej zwiększeniu odporności gospodarstw rolnych na kryzysy w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. U. z 2023 r. poz. 820), skierowanej wyłącznie do indywidualnych gospodarstw rolnych.

W odniesieniu do celów organizowania się rolników w grupy producentów, wymienionych w art. 2 ust. 1 i 3 ustawy g.p.r., stwierdzić można, iż aktualny kształt ich pozycji prawnej, ze szczególnym uwzględnieniem pomocy finansowej ze środków UE, umożliwia uznanym podmiotom właściwą realizację tych zadań. Dotyczy to przede wszystkim dostosowania produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych oraz rozwijania umiejętności biznesowych i marketingowych, a także organizowania i ułatwiania wprowadzania innowacji w gospodarstwach członków. Podobnie ocenić należy możliwość realizacji, dzięki uprawnieniom finansowym i regulacjom prawnym dotyczącym funduszu specjalnego, ustawowego celu optymalizacji kosztów produkcji oraz stabilizowania cen producentów. Natomiast brak ustanowienia, pomimo zgłaszanych wcześniej deklaracji, uprawnienia do uzyskania przez grupę producentów kredytu obrotowego na preferencyjnych zasadach utrudnia realizację głównego zadania postawionego przez uznanymi podmiotami – wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostaw do odbiorców hurtowych.

Reasumując, stwierdzić można, że uprawnienia i przywileje oraz obowiązki tworzące pozycję prawną grup producentów zostały ukształtowane odpowiednio, by przyczyniać się do realizacji przez te podmioty celów Wspólnej Polityki Rolnej, jej nowych wyzwań oraz celów stawianych przed grupami w ustawie g.p.r. Jednakże wymienione wcześniej luki w katalogu uprawnień, zmniejszenie zakresu obowiązków w kluczowych z punktu widzenia nowych wyzwań WPR obszarach oraz mały potencjał ekonomiczny zrzeszeń utrudnia realizację tych celów w praktyce.

2.6 Ocena wpływu uczestnictwa grupy w związku grup producentów rolnych na jej status prawny oraz realizację zadań postawionych przez prawodawcę

Głównym celem, wynikającym z ustawy g.p.r., powoływania do życia związków grup producentów jest reprezentowanie interesów zrzeszonych w nich podmiotów. Treść art. 14 tego aktu prawnego obliguje uznane związki do realizacji co najmniej dwóch spośród enumeratywnie wymienionych celów: organizowania i koordynowania zaopatrzenia w środki produkcji, organizowania i koordynowania zbywania produktów lub grupy produktów, ze względu na które grupy zostały utworzone, przechowywania i przygotowywania do obrotu produktów lub grupy produktów oraz ich przetwarzania, reprezentowania zrzeszonych grup wobec organów samorządowych i organów administracji państwowej, promowania efektywnych metod produkcji i jakości oraz dostosowania produkcji do wymogów rynku przez informowanie oraz

doradzanie grupom i ich członkom, promowania technologii produkcji korzystnych dla środowiska, prowadzenia analiz rynku oraz szkoleń producentów rolnych, oraz prowadzenie obsługi prawnej i księgowej grup. Wymienione aktywności mają charakter pomocniczy wobec działalności grup producentów oraz służą zwiększeniu wymiernych efektów poprzez wspólną realizację tych działań przez grupy. Stwierdzić można przy tym, że ustawodawca nie zawarł w tym katalogu takich celów, do których realizacji niezbędne byłoby zrzeszenie się grup producentów w uznanym związku.

Wnioski z przeprowadzonych rozważań pozwalają ocenić, że zakres szczególnych uprawnień przysługujących związkom grup producentów rolnych jest bardzo wąski. W tym kręgu jedynym przywilejem zarezerwowanym dla uznanego zrzeszenia grup było do 2020 r. pierwszeństwo w dostępie do bezzwrotnej dotacji ze środków Unii Europejskiej na inwestycje dotyczące przetwórstwa i sprzedaży produktów rolnych w ramach PROW 2014–2020. Pozostałe prawa podmiotowe, omówione w rozdziale VIII, które prawodawca przewidział dla uznanych związków, są dostępne także dla samych grup producentów. Wpływa z tego wniosek, że poprzez przystąpienie do uznanego związku grupa nie uzyskuje innych uprawnień, poza szczególną sytuacją prawną w stosunku kontraktacji oraz możliwością uzyskania rekompensaty z Funduszu Ochrony Rolnictwa poprzez związek, których nie nabędzie poprzez członkostwo w związku grup nieposiadającym urzędowego uznania. Dlatego też wpływ uczestnictwa na status prawny grupy producentów w urzędowo uznanym związku uznać należy za niewielki. Brak ustanowienia przez prawodawcę szczególnych uprawnień dla uznanych związków grup producentów skutkuje w praktyce niewielkim zainteresowaniem wśród grup tworzeniem tych związków, przez co ich rola w praktyce jest marginalna. Na przestrzeni ponad dwudziestu lat obowiązywania ustawy uznano i wpisano do rejestru związków zaledwie cztery podmioty, z czego do dzisiaj funkcjonują jedynie dwa z nich.

3. Postulaty *de lege ferenda*

Przeprowadzone badania potwierdziły konieczność wdrożenia normatywnych zmian w statusie prawnym grupy producentów rolnych. Potrzeba ta wynika z przedstawionych w podsumowaniu wniosków dotyczących nietrwałości tych podmiotów i niezadowalających efektów realizacji postawionych przed uznanymi zrzeszeniami celów. Wypada zatem zaprezentować zbiór tych postulatów *de lege ferenda*, których implementacja poprawi pozycję prawną uznanych podmiotów, ułatwiając im realizację zadań wynikających z aktów prawa krajowego,

unijnego i założeń Wspólnej Polityki Rolnej oraz przyczyni się do tworzenia w Polsce trwałych zrzeszeń tego typu.

W opinii autora słuszne jest uregulowanie problematyki grup producentów rolnych w odrębnej ustawie o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz w aktach wykonawczych do tej ustawy. Nie oznacza to jednak, że obowiązujące unormowania nie wymagają istotnych zmian. Wysuwanie postulatów w tym obszarze rozpocząć warto od wniosku natury ogólnej odnoszącego się do pojęcia „grupa producentów rolnych” stosowanego w polskim systemie prawa. Na podstawie przeprowadzonych analiz zaproponować należy jego ujednolicenie we wszystkich przepisach poprzez uzupełnienie o przymiotnik „uznana”. Pozwoliłoby to na jednoznaczne rozróżnienie funkcjonujących w obiegu gospodarczym podmiotów posiadających tę szczególną pozycję prawną (na podstawie konwencjonalnej czynności uznania grupy producentów przez kompetentny organ) oraz grupy producentów, które przymiotu uznania, a więc i tego specyficznego statusu, nie posiadają lub go utraciły.

Ustawa g.p.r. nie zawiera, podobnie jak regulacja unijna, definicji legalnej pojęcia „grupa producentów rolnych”. Zasadnym jest w ocenie autora wprowadzenie takiej definicji do ustawy g.p.r. z następującym jej sformułowaniem: „grupa producentów rolnych jest uznanym na warunkach przewidzianych w ustawie dobrowolnym zrzeszeniem producentów rolnych posiadającym osobowość prawną i prowadzącym w ich interesie działalność gospodarczą, polegającą na wspólnym wprowadzaniu towarów członków do obrotu, oraz realizującym inne zadania przewidziane w ustawie”. Definicja ta zawiera wszystkie z fundamentalnych, omówionych w rozważaniach, atrybutów, ponadto jest zgodna z regulacjami unijnymi w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich¹²⁰⁵, wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR)¹²⁰⁶ oraz z przepisami rozporządzenia uznającego 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 Europejskiej¹²⁰⁷.

Ważną częścią regulacji, wpływającą bezpośrednio na status grupy producentów, są cele ich działalności zawarte w art. 2 ust. 1 ustawy g.p.r. Aktualnie prawodawca zobowiązuje uznane podmioty do realizowania co najmniej jednego z trzech obowiązkowych zadań wymienionych w tych przepisach oraz wskazuje dodatkowe cztery cele fakultatywne. Regulacja w tym zakresie wymaga istotnych zmian. Po pierwsze, w kręgu zadań obligatoryjnych dla

¹²⁰⁵ Rozporządzenie nr 1305/2013.

¹²⁰⁶ Rozporządzenie nr 2021/2115.

¹²⁰⁷ Rozporządzenie nr 2472/2022.

wszystkich uznanych grup producentów powinny znaleźć się: „wspólne wprowadzanie towarów członków do obrotu” oraz „dostosowanie produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych”, a także „organizowanie i ułatwianie wprowadzania innowacji w procesach produkcyjnych”. Działania te są niezbędne do realizowania przez grupy producentów celów i nowych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej oraz stanowią konieczne uzasadnienie dla uprawnień i obowiązków związanych ze statusem prawnym grupy producentów. Zaproponowany zakres powinien zostać uzupełniony, ze względów podniesionych w rozważaniach, o zmodyfikowaną treść celu związanego z ochroną środowiska i klimatu, wskazując jednoznacznie na obowiązek realizacji tych działań w gospodarstwach i działach specjalnych produkcji rolnej członków oraz subsydiarny charakter aktywności grupy producentów. Treść nowego celu mogłaby zatem brzmieć: „ułatwianie członkom prowadzenia procesu produkcyjnego z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska naturalnego”. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie obowiązku wspierania przez grupy producentów swoich członków we wdrażaniu zrównoważonego modelu zarządzania gospodarstwem rolnym. Takie podejście lepiej odpowiada na nowe wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej i zawiera szerszą, niż ochrona środowiska naturalnego, perspektywę rozwoju rolnictwa. Cel, którego treść mogłaby brzmieć: „ułatwianie członkom wdrażania zrównoważonego modelu zarządzania gospodarstwem rolnym”, powinien być zadaniem fakultatywnym, wymaga on bowiem zapewnienia rolnikom w Polsce odpowiedniego okresu przygotowawczego do jego realizacji. W przyszłości ustawodawca mógłby ów cel przesunąć do obszaru zadań obligatoryjnych. Dodatkowo postulować trzeba, by regulacja w zakresie pomocy finansowej dla grup producentów premiowała wyższą kwotą wsparcia te uznane zrzeszenia, które podejmują się realizacji zadania dotyczącego zrównoważonego rozwoju produkcji rolnej.

Pozostałe cele zawarte w przepisach ustawy g.p.r. – optymalizacja kosztów produkcji i stabilizowanie cen producentów oraz rozwijanie umiejętności biznesowych i marketingowych – powinny zostać umieszczone w gronie celów fakultatywnych. Wynika to z dosyć ogólnego ich ujęcia i programowego charakteru, wytyczającego pożądane przez ustawodawcę kierunki rozwoju podmiotów. Natomiast zadanie „ustanowienia wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności produktów rolnych” należy usunąć z tego aktu prawnego, bowiem nie znajduje ono żadnego uzasadnienia w dzisiejszych realiach obrotu gospodarczego.

Nowe propozycje uregulowania statusu prawnego grupy producentów powinny objąć także warunki jego uzyskania przewidziane w ustawie g.p.r. Wzmocnieniu potencjału ekonomicznego, wspierającemu trwałość podmiotów, służyć będzie propozycja zmiany w sytuacji

prawnej grup producentów polegającej na powrocie do regulacji sprzed nowelizacji ustawy g.p.r. w 2015 r. w postaci zobowiązania członków grupy do zbycia do grupy wszystkich wytworzonych przez nich produktów przeznaczonych do sprzedaży (ang. „*intended for marketing*” – por. art. 6 ust. 1 lit. Rozporządzenia nr 1360/1978; § 3 ust. 1 niemieckiej ustawy o strukturze rynku). Towarzyszyć zmianie powinno przywrócenie uprawnienia grupy do ścisłego wyznaczenia ewentualnych odstępstw od tej zasady, w której mieściłyby się m.in. towary o niewystarczającej wartości handlowej. Postulować *de lege ferenda* należy także w zakresie poprawy treści art. 3 ust. 1 pkt 6 i art. 3a pkt 6 ustawy g.p.r. w ten sposób, by przepisy z jednej strony jednoznacznie wskazywały na obowiązek produkowania przez każdego z członków w każdym roku produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została uznana, z drugiej natomiast nie pozostawiały wątpliwości prowadzących do interpretacji narzucających moment ich sprzedaży do grupy (aktualnie do końca roku działania grupy, w którym zostały one wyprodukowane). Mając na względzie potrzebę uniknięcia obowiązku sprzedaży w pewnych okolicznościach produktów natychmiast po zbiorze lub przed końcem cyklu produkcyjnego zwierząt rzeźnych (co wbrew zadaniom Wspólnej Polityki Rolnej przyczyniać może się do zmniejszania dochodów rolników), zaproponować trzeba wykreślenie z przepisów ustawy obowiązku dotyczącego sprzedaży produktów lub grup produktów w każdym roku działalności grupy.

Kolejna z propozycji dotyczy usunięcia zbiegu sankcji przewidzianych w ustawie g.p.r. – aktualnie z jednej strony włącza się obowiązek stosowania sankcji indywidualnych wobec członków grupy, którzy nie spełniają warunków w niej określonych (art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy g.p.r.), z drugiej strony rodzi się obowiązek po stronie organów ARiMR wydania decyzji administracyjnej o cofnięciu grupie uznania (art. 11 ust. 1b pkt 4 ustawy g.p.r.). W takiej sytuacji trzeba opowiedzieć się za pierwszeństwem regulacji ustawowych dotyczących sankcji indywidualnych wobec członków grupy przed regulacją skutkującą unicestwieniem statusu grupy producentów rolnych. Przyjęcie bowiem, iż kompetentny organ cofa uznanie przed sankcją indywidualną, wynikającą z art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy g.p.r., wykluczałoby sens istnienia normy prawnej dotyczącej stosowania sankcji wobec członków grupy. Zauważyć trzeba, iż obowiązek stosowania przez grupę producentów sankcji wobec swoich członków prawodawca zamieścił już w pierwszej wersji aktu i konsekwentnie przez wszystkie nowelizacje je utrzymywał, dokonując w 2015 r. rozszerzenia przesłanek ich stosowania. Oczywistym jest, iż w ten sposób wyznacza mu rolę sanacyjną. Istotą części zobowiązań wynikających z ustawy g.p.r. jest możliwość ich weryfikacji dopiero po zakończeniu pełnego roku działalności grupy, wtedy to można stwierdzić, czy zobowiązanie zostało wypełnione przez każdego z członków. W tym

świetle skutek w postaci cofnięcia uznania powinien być narzędziem ostatecznym. Mając na uwadze uzasadnione wątpliwości interpretacyjne, należy postulować *de lege ferenda* usunięcie ich poprzez interwencję ustawodawcy na drodze zmiany przepisów ustawy g.p.r.

Interwencji ustawodawcy wymagają także te z zaprezentowanych problemów, które powodują wątpliwości dotyczące trwałości statusu grupy producentów rolnych. Przede wszystkim jest to spadek liczby członków poniżej minimalnego poziomu przewidzianego przepisami Rozporządzenia w sprawie wykazu produktów z 2016 r. Przyczyny tego stanu mogą być różne i wynikać z usunięcia członka (wykluczenie, wyłączenie), jego wystąpienia (za wypowiedzeniem) lub śmierci (względnie likwidacji osoby prawnej). Ustawa g.p.r. przewiduje w art. 11 ust. 1b pkt 4 sankcję za niespełnianie warunków uznania określonych w przepisach tego aktu prawnego w postaci cofnięcia grupie uznania i skreślenia jej z rejestru grup.

Jednakże przepisy tej ustawy nie przewidują rozwiązań na wypadek zmniejszenia się liczby członków poniżej minimalnego poziomu z przyczyn od grupy niezależnych, w tym na wypadek śmierci członka. W toku wywodu zaproponowano odwołanie się *per analogiam legis* do przepisu art. 113 § 1 pkt 2 u.p.spółdz., który przewiduje przejście spółdzielni w stan likwidacji wskutek zmniejszenia się liczby członków poniżej wskazanej w statucie lub w ustawie, jeżeli spółdzielnia w terminie jednego roku nie zwiększy liczby członków do wymaganej liczby. Tym samym ustawodawca przewidział roczny okres na restytucję podmiotu, w którym to okresie przesłanka postawienia spółdzielni w stan likwidacji poddana zostaje weryfikacji odnośnie do jej trwałości. W sytuacji uznanych grup producentów brak stosownej regulacji w ustawie o g.p.r. wprowadza niepewność dotyczącą ich sytuacji prawnej, a w związku z tym wymaga niezwłocznego usunięcia. Dlatego zasadne jest wysunięcie postulatu wprowadzenia rozwiązania prawnego przewidującego okres roku od zaistnienia jednego z omówionych wcześniej zdarzeń na odtworzenie składu członkowskiego uznanego zrzeszenia.

Analiza regulacji dotyczącej statusu prawnego grupy producentów we Francji skłania do zgłoszenia kolejnej propozycji polegającej na wprowadzeniu do ustawy g.p.r. instytucji zawieszenia uznania grupy producentów. Na podstawie dekretu nr 62-1376 z 1962 r., który precyzował przepisy w odniesieniu do grup producentów i komitetów ekonomiczno-rolniczych, minister rolnictwa został upoważniony do zawieszenia, w drodze zarządzenia, przyznanego uznania, gdyby uznał, że warunki nie są spełniane lub przepisy dotyczące handlu, jakości produktów i zdrowia nie są przestrzegane. Zauważyć trzeba, że instytucja zawieszenia uznania nie jest znana innym krajowym reżimom prawnym (regulacja litewska przewiduje zawieszenie wsparcia), ani aktom prawa unijnego. W polskim porządku prawnym brakuje rozwiązania, które dawałoby możliwość organom sprawującym nadzór nad uznanymi grupami producentów

rolnych skuteczniejszego dyscyplinowania tych podmiotów, bez konieczności korzystania z rozwiązania ostatecznego, jakim jest cofnięcie uznania. Niewielka liczba grup i ich niska trwałość przemawiają za tym, by w interesie publicznym, w którym znajduje się wspieranie procesu integracji poziomej rolników, zwiększyć wachlarz środków oddziaływania na grupy w celu umożliwienia im sanacji swojej sytuacji prawnej. W okresie zawieszenia grupa traciłaby jedynie okresowo status uznanej grupy producentów oraz związane z nim uprawnienia i przywileje, które uzyskała. Natomiast po stwierdzeniu przez organ sprawujący nadzór nad grupą, iż zostały spełnione określone warunki, status ów byłby przywracany, a w raz z nim uzyskane uprawnienia i przywileje.

Następny z postulatów *de lege ferenda* związanych z ukształtowaniem obowiązków w zakresie statusu prawnego grupy producentów dotyczy funduszu specjalnego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 6 i art. 5 ustawy g.p.r. Poczynione w trakcie rozważań ustalenia, wskazujące na poważny w skutkach brak uregulowań w zakresie wsparcia w pozyskaniu przez grupy kapitału obrotowego, skłaniają do wysunięcia propozycji podjęcia dyskusji nad przyszłością unormowania obejmującego fundusz specjalny. Propozycja zakłada rozważenie powrotu do projektu komisji sejmowej z 2000 r., w myśl którego tworzenie funduszu i zasilanie go kwotą nie mniejszą niż 1% wartości sprzedanych produktów dostarczonych grupie producentów w danym roku przez wszystkich jej członków byłoby obowiązkowe. Obowiązek ten przypominałby zawartą w art. 76 ustawy prawo spółdzielcze konieczność zwiększania funduszu zasobowego, jeżeli fundusz ten nie osiąga wysokości wniesionych udziałów obowiązkowych. W ten sposób można częściowo zaradzić problemom grup producentów w pozyskiwaniu środków obrotowych, co przyczyniłoby się do zwiększenia trwałości tego typu zrzeszeń. Fundusz mógłby także zostać wykorzystany do zastosowania, wzorowanego na regulacji francuskiej, mechanizmu wyrównywania cen. Zgodnie z jego założeniami w okresie, gdy cena płacona producentowi znajdowała się powyżej ustalonego poziomu, grupa potrącała kwotę z nadwyżki na fundusz wyrównawczy, z którego wypłacano rolnikowi kwoty w okresie, gdy cena spadała poniżej umówionej wysokości. System ów, o czym należy przypomnieć, napotkał poważne problemy i nie przyniósł zakładanych rezultatów, co świadczy o trudności w jego stosowaniu w praktyce.

Realizacja celów i nowych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej oraz zwiększenie szansy grup producentów na długotrwałe ich funkcjonowanie wymaga zmian w obrębie obowiązków tworzących status prawny uznanych podmiotów, które stanowią zarazem warunki uzyskania urzędowego uznania. Najważniejszym postulatem w tym aspekcie jest zwiększenie „adekwatności ekonomicznej” grup producentów. Chodzi tu przede wszystkim o zdecydowane

podniesienie minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków tych zrzeszeń zawartej w Rozporządzeniu w sprawie wykazu produktów z 2016 r. Znaczący wzrost aktualnie przewidzianych w nim wartości progowych pozwoli uznanym podmiotom na ich racjonalny rozwój, kumulowanie kapitału oraz osiągnięcie poziomu podaży, który przełoży się na lepszą pozycję rynkową. W wielu przypadkach wartości minimalne należy podnieść co najmniej kilku a nawet kilkunastokrotnie. Skutkiem tego status uznanej grupy producentów rolnych mogłyby uzyskać wyłącznie podmioty o znacząco większej liczebności i wartości wytwarzanych produktów rolnych. Tylko takie podmioty są w stanie w praktyce oddziaływać na rynek oraz realizować nowe wyzwania WPR, w tym dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego. Pozytywne skutki ekonomiczne wspólnego wprowadzania towarów do obrotu możliwe są do osiągnięcia jedynie przy stosunkowo dużych wolumenach produktów, a poprzez osiąganie tych korzyści ekonomicznych możliwe będzie przekonanie rolników, iż funkcjonowanie grupy producentów ma sens ekonomiczny także po zakończeniu pobierania pięcioletniej dotacji ze środków UE. Zwiększenie minimalnych wartości dotyczących skali produkcji wiązać się może ze spadkiem liczby nowo tworzonych grup producentów. Przeciwdziałać temu skutkowi mogłaby znacząca waloryzacja kwoty pomocy ze środków Unii Europejskiej, zachęcająca do podjęcia wysiłku powołania zrzeszenia, co zostanie omówione w ramach postulatów *de lege ferenda* odnoszących się do uprawnień związanych ze statusem prawnym grupy producentów.

W gronie propozycji zmiany regulacji, związanych ze wzmacnianiem siły ekonomicznej grup producentów, a opartych na modyfikacji treści ich obowiązków, znaleźć powinien się także postulat zmiany rozporządzenia w sprawie planu biznesowego, w myśl której grupa byłaby zobowiązana do wskazania źródeł pozyskania środków obrotowych i sposobu ich wykorzystania. Ponadto znowelizowane przepisy powinny wprowadzić w formularzu planu biznesowego konieczność zaprojektowania dodatkowych, konkretnych i mierzalnych działań w celu uprawdopodobnienia utrzymania przez ubiegający się o uznanie podmiot działalności operacyjnej po pięcioletnim okresie objętym pomocą ze środków UE. W treści ustawy g.p.r powinno natomiast zostać ustanowione kryterium uzyskania statusu grupy producentów wyłącznie pod warunkiem zatwierdzenia planu biznesowego zawierającego projekcję utrzymania działalności podmiotu po piątym roku.

Propozycje zmian normatywnych w statusie prawnym grupy producentów rolnych obejmują także specyficzne uprawnienia tworzące pozycję prawną tych podmiotów. W pierwszej kolejności będzie to zasygnalizowany wcześniej postulat waloryzacji przez unijnegoodawcę maksymalnej kwoty pięcioletniej, degresywnej pomocy finansowej ze środków UE

dla grupy producentów rolnych do co najmniej 120 tys. euro rocznie. Od ponad 20 lat wynosiła ona 100 tys. euro, a obecnie w ramach Planu Strategicznego dla WPR 2023–2027 została zmniejszona do 60 tys. euro rocznie. Na przestrzeni tych lat znacząco wzrosły wszystkie koszty prowadzenia działalności gospodarczej, które z dotacji mogą być pokryte. Głównym czynnikiem jest tu oczywiście inflacja, na którą Komisja zwróciła uwagę, podwyższając kwoty pomocy *de minimis* Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 2024/3118¹²⁰⁸ oraz Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 2023/2831¹²⁰⁹.

Kolejny postulat dotyczy zgłaszanej już wielokrotnie potrzeby rozszerzenia regulacji obejmującej system gwarancji spłaty, poręczeń i dopłat do oprocentowania kredytów obrotowych dla grup producentów. Służyć one będą prowadzeniu bieżącej działalności operacyjnej, w tym utrzymaniu płynności finansowej (m.in. z uwagi na konieczność zapłaty podatków niezależnie od otrzymanej zapłaty od kontrahenta), a także zaliczkom na dostawy produktów rolnych, czy organizowaniu wspólnych zakupów środków do produkcji. Instrumenty te przyczynią się wprost do realizacji celów ustawowych działania grup producentów – wspólnego wprowadzania towarów do obrotu oraz stabilizowania cen producentów. System kredytów obrotowych i związanych z nimi poręczeń sprzyjać będzie realizowaniu, poprzez zwiększenie potencjału ekonomicznego uznanych podmiotów, zadań Wspólnej Polityki Rolnej, takich jak zwiększenie dochodów rolniczych i stabilizacja rynków rolnych oraz jej nowych wyzwań, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa żywnościowego. Proponowane mechanizmy finansowe wpłynąć mogą także na trwałość grup producentów, odpowiadają bowiem one na zdiagnozowane potrzeby członków, których niezaspokojenie jest jedną z głównych przyczyn decyzji o zakończeniu działalności grup po pięcioletnim okresie korzystania z pomocy ze środków UE.

Poprawy wymagają także przepisy ustanawiające zwolnienie grupy producentów z podatku dochodowego od osób prawnych poprzez usunięcie obowiązku wydatkowania uzyskanych dochodów na rzecz członków tej grupy w roku podatkowym lub roku po nim następującym oraz zakresu przedmiotowego tych wydatków. Jest to zakres zdecydowanie zbyt wąski, uniemożliwia on bowiem akumulację kapitału, który mógłby zwiększyć szansę na utrzymanie działalności grup producentów rolnych po pięcioletnim okresie korzystania z pomocy finansowej ze środków UE. Natomiast w przypadku zwolnienia z podatku od nieruchomości

¹²⁰⁸ Rozporządzenie Komisji (UE) 2024/3118 z 10 grudnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1408/2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym, Dz.U. L, 2024/3118, z 13 grudnia 2024 r.

¹²⁰⁹ Rozporządzenie Komisji (UE) 2023/2831 z 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz.U. L, 2023/2831, z 15 grudnia 2023 r.

zajmowanych przez grupy producentów należy postulować poszerzenie zakresu działalności prowadzonej w budynkach zajmowanych przez grupy, a uprawniających do korzystania z przywileju, oraz włączenie do zakresu przedmiotowego zwolnienia nieruchomości gruntowych zajmowanych przez zrzeszenia. Ponadto uwzględnić powinien ustawodawca w przepisie art. 7 ust. 1 pkt 13 u.p.o.l. działy specjalne produkcji rolnej. Włączenie do zakresu przedmiotowego działalności przetwórczej umożliwi uznanym podmiotom wzmacnianie pozycji rolników w łańcuchu dostaw, co byłoby szansą na zwiększenie ich dochodów.

W zakresie ukształtowania obowiązków grupy producentów rolnych konieczne są także, w ocenie autora, zmiany zmniejszające niektóre obciążenia administracyjne i finansowe. Powodują one bowiem wyraźny rozdźwięk pomiędzy przypisywaniem grupom producentów szczególnego charakteru – „swoistego »przedłużenia« gospodarstwa rolnika”¹²¹⁰, w odróżnieniu od „wielu typowych firm działających na rynku”¹²¹¹, w tym i spółdzielni rolnych, a aktualnym statusem prawnym grup producentów – z braku szczególnych unormowań – sytuującym je w roli „typowych” pośredników w obrocie. Problem dotyczy w zasadzie wszystkich regulacji normujących obrót produktami rolnymi i środkami do produkcji – od ochrony zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, przez system identyfikacji i rejestracji zwierząt, fundusze promocji produktów rolno-spożywczych, organizację rynku mleka i przetworów mlecznych, po ustawy o nasiennictwie, środkach ochrony roślin i paszach. Nowelizacje przepisów powinny, w przypadku ograniczenia roli grupy producentów jedynie do pośredniczenia w obrocie, zdejmować ciężar obowiązków administracyjnych raportowania i prowadzenia dodatkowych rejestrów w sytuacji, gdy są te rejestry z mocy prawa tworzone i udostępniane instytucjom publicznym przez kontrahentów grup (np. mleczarnie, ubojnie, pośredników, dystrybutorów środków do produkcji), a upoważnione organy administracji publicznej mają dostęp do danych w nich zawartych.

Na szczególną uwagę ustawodawcy zasługuje regulacja w sprawie funduszy promocji produktów rolno-spożywczych. Należy postulować konsekwentne zrównanie w tym unormowaniu pozycji prawnej grupy producentów z sytuacją prawną niezrzeszonych rolników, w których przypadku do naliczania, pobierania i przekazywania wpłat na poszczególne fundusze zobowiązane są podmioty skupujące produkty rolne (w tym m.in. przetwórcy, ubojnie, mleczarnie). Postulat dotyczy aktualnie Funduszu Promocji Roślin Oleistych i jego realizacja możliwa jest poprzez odpowiednią modyfikację treści ustawy o funduszach promocji. Dostawa

¹²¹⁰ Uzasadnienie do ustawy g.p.r. z 2000 r.

¹²¹¹ *Ibidem*.

rzepaku, rzepiku, soi, lnu, słonecznika oraz konopi, na podstawie sprzedaży albo kontraktacji, poprzez grupę producentów włączałyby obowiązki wynikające z omawianej regulacji jedynie po stronie podmiotu nabywającego towary od grupy. Przesuwanie obciążeń finansowych (0,2% wartości dostaw netto) oraz administracyjnych (składanie kwartalnych deklaracji) z podmiotów skupujących na grupy producentów rolnych nie znajduje żadnych aksjologicznych podstaw, którymi miałyby kierować się prawodawca. W odniesieniu do Funduszu Promocji Mleka potrzebna jest natomiast odpowiednia inicjatywa legislacyjna prawodawcy unijnego, który w art. 151 Rozporządzenia nr 1308/2013 obowiązkiem raportowania ilości nabytego mleka surowego obciążył wprost grupy producentów.

Ostatni z postulatów *de lege ferenda* dotyczy wprowadzenia przepisów regulujących uzyskanie przez grupy producentów statusu organizacji producentów, co umożliwiłoby im realizację interwencji sektorowych, o których mowa w Rozporządzeniu nr 2021/2115. Grupy musiałyby spełnić przesłanki uzyskania statusu uznanej organizacji producentów wynikające z przepisów krajowych i unijnych. Wymaga to od polskiego prawodawcy wprowadzenia unormowań nie tylko regulujących samą procedurę, co pozwoliłoby znieść aktualne wątpliwości zasygnalizowane w rozdziale IV rozprawy. Konieczne także będzie wskazanie, na podstawie dodatkowych analiz i konsultacji społecznych, sektorów i instrumentów realizacji tych interwencji w polskim Planie Strategicznym na lata 2023–2027. Ponadto powodzenie tego przedsięwzięcia uzależnione będzie od możliwości utrzymania przez takie „przekształcone” zrzeszenia uprawnień związanych ze statusem grupy producentów, a niedostępnych aktualnie organizacjom producentów. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim zwolnienia podatkowe oraz zwolnienie z obowiązku sporządzenia lokalnej dokumentacji cen transferowych na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Wprowadzenie omawianej regulacji nie powinno jednak prowadzić do rezygnacji przez prawodawcę z możliwości organizowania się producentów w grupy. Mogą one bowiem stanowić efektywny sposób na łagodzenie skutków rozdrobnienia agrarnego oraz wzmacniania pozycji rolników w łańcuchu dostaw poprzez wspólne wprowadzanie towarów do obrotu oraz dostosowanie produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych. Koniecznym do tego jest poprawa ich pozycji prawnej oraz jej systematyczne modyfikowanie w przyszłości, w celu adaptacji do zmieniających się warunków otoczenia gospodarczego.

WYKAZ LITERATURY

- Adamiak B., Borkowski J., *Komentarz do art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2014.
- Ballantini L., *Le associazioni di produttori agricoli*, Rivista di diritto agrario 1980, nr 1, s. 406.
- Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Bartosiewicz A., Kubacki R., *Art. 2*, w: A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *PIT. Komentarz*, Warszawa 2015, SIP Lex.
- Baum M., *Dopuszczalność wprowadzania do obrotu produktów przetworzonych przez grupy producentów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1, s. 185–202.
- Baum R., *Sustainable Development – A Modern Understanding of the Concept*, „Annals of the Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists” 2021, nr 2, s. 9–29.
- Bednarek M., Mikłaszewicz P., *Rozdział VII. Wzorce umów*, w: K. Osajda (red.) *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego. Tom 5*, Warszawa 2020, s. 661.
- Bieluk J., *Art. 613-625*, w: M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2024, SIP Legalis.
- Bieluk J., *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok 2013.
- Bieluk J., *Działalność rolnicza w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, w: A. Piszcz, M. Olszak, M. Etel (red.), *Państwo, gospodarka, prawo. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu z okazji jubileuszu pracy naukowej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku*, Białystok 2015, s. 207-217.
- Bieluk J., *Obciążenia podatkowe rolnictwa*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 582–599.
- Bieluk J., *Pojęcie działalności rolniczej w ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 181–194.
- Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe. System Prawa Unii Europejskiej*, Tom 18, Warszawa 2026, s. 293-294.
- Bieluk J., *Spółdzielnie rolników - konstrukcja prawna*, „Studia Iuridica Agraria” 2018, t. 16, s. 13-28.
- Bieluk J., *Zmiana paradygmatu prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, tom XIII, s. 65-76.

- Bieluk J., Doliwa A., Jeżyńska A., *Ustawa o spółdzielniach rolników. Komentarz*, Warszawa 2020, SIP Legalis.
- Blajer P. A., *Beneficjenci „Programu rozwoju obszarów wiejskich”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 13–34.
- Blajer P. A., *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009.
- Blajer P. A., Leśkiewicz K. (red.), *Prawo rolne i żywnościowe. System Prawa Unii Europejskiej*, Tom 18, Warszawa 2026.
- Blajer P. A., *Rękojmia za wady produktów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 35–58.
- Blajer P. A., *Rolnictwo i prawo rolne w systemie prawa UE (europejskie prawo rolne)*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe. System Prawa Unii Europejskiej*, Tom 18, Warszawa 2026, s. 12.
- Blajer P. A., *Umowy członkowskie w ramach grup producentów rolnych*, w: M. Stec (red.) *Prawo umów handlowych. Tom 5B System Prawa Handlowego*, Warszawa 2020, s. 1139.
- Boguta W. (red.), *Organizacja i funkcjonowanie grup producentów rolnych*, Warszawa 2008.
- Boguta W., Gumkowski Z., Martynowski M., *Instrukcja postępowania przy zakładaniu spółdzielni – jako grupy producentów rolnych wraz ze wzorami niezbędnych dokumentów*. Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa 2008.
- Boguta W., Gumkowski Z., Martynowski M., Piechowski A., *Spółdzielczość wiejska jako jedna z głównych form wspólnego gospodarczego działania ludzi*, Warszawa 2014.
- Boguta W., Martynowski M., Gumkowski Z., *Podniesienie konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez zrzeszanie się rolników ze szczególnym uwzględnieniem formy spółdzielczej*, Warszawa 2012.
- Borszowski P., Stelmaszczyk K., *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Borszowski P., Stelmaszczyk K., *Zwolnienie budynków i budowli zajętych przez grupę producentów rolnych z podatku od nieruchomości*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 5, s. 31–40.
- Borysiak W., *Art. 23 [Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego]*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 86*, Warszawa 2016.
- Brzezicki T., Majka P., Morawski W., Lasiński-Sulecki K., Łunarski O., Wantoch-Rekowski J., *Podatek od nieruchomości w orzecznictwie sądów administracyjnych. Komentarz. Linie interpretacyjne*, Warszawa 2013.
- Budzinowski R., *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992.

- Budzinowski R., *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja” 2003, t. 2.
- Budzinowski R., *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008.
- Buitenhuis Y., Candel J. L., Termeer K. J. A. M., Feindt P. H., *Reconstructing the Framing of Resilience in the European Union's Common Agricultural Policy Post-2020 Reform*, „Sociologia Ruralis” 2022, nr 62, <https://edepot.wur.nl/575237> (dostęp: 1.01.2026 r.).
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Cahillane G., Lucey D. I. F., *An Examination of the Operation and Scope of the Farm Modernisation Scheme up to 1981*, „Irish Journal of Agricultural Economics and Rural Sociology” 1983, t. 9, nr 2, s. 107–120.
- Calcaterra D., *Agricoltura di gruppo e consorzi di coordinamento della produzione e degli scambi*, *Giurisprudenza agraria italiana* 1978, s. 393–401.
- Canfora I., *The Italian Legislation on Producer Organisations in Agriculture Towards the Evolution of the European Framework*, w: A. Suchoń (red.), *The Legal and Economic Aspects of Associations of Agricultural Producers in Selected Countries of the World*, Poznań 2022.
- Carrozza A., *Le varie forme di agricoltura di gruppo nel diritto italiano (Profili sistematici), relazione alla Tavola rotonda italo-polacca*, „Rivista di diritto agrario” 1980, nr 1, s. 455–467.
- Casadei E., *Le associazioni e le unioni di produttori agricoli nel regolamento comunitario e nella legislazione italiana*, „Rivista di diritto agrario” 1980, nr 1, s. 536–558.
- Casarotto G. G., *Le associazioni di produttori agricoli secondo la disciplina comunitaria e quella nazionale italiana*, „Rivista di diritto agrario” 1987, nr 1, s. 452–462.
- Chałupka P., *Metodyka tworzenia i funkcjonowania grup producentów trzody chlewnej – aspekty ekonomiczne, organizacyjne i prawne*, Poznań 1999.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2021.
- Chełmoński A., w: A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2000.
- Cieśliński A., Korbutowicz T., *Pomoc publiczna*, w: A. Cieśliński (red.), *Wspólnotowe prawo gospodarcze. Tom II*, Warszawa 2007.
- Chiti E., *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente* 2021, s. 129–148.
- Cioch H., *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 2011.

- Coleman W. D., *From Protected Development to Market Liberalism: Paradigm Change in Agriculture*, „Journal of European Public Policy” 1998, s. 632–651.
- Czapiewska G., *Grupy producentów rolnych w rozwoju obszarów wiejskich Pomorza*, „Acta Universitatis Lodziensis Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2013, nr 13, s. 65–178.
- Czechowski P., Korzycka M., Niewiadomski A., *Prawo rolne po roku 1989*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2018, s. 48–49.
- Czechowski P. (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2018.
- Czubak W., Bajan B., *Korzyści płynące z integracji poziomej w polskim rolnictwie na przykładzie grup producentów rolnych*, „Wieś i Rolnictwo” 2018, nr 3, s. 229–241.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Del Cont C., Macé A., *Les organisations de producteurs en France: état des lieux et réflexions*, w: A. Suchoń (red.), *The Legal and Economic Aspects of Associations of Agricultural Producers in Selected Countries of the World*, Poznań 2020.
- Desjeux Y., Guyomard H., Latruffe L., *Agricultural Policies in France: From EU Regulation to National Design*, Warszawa 2007.
- Doliwa A., *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Dowgier R., Etel L., Liszewski G., Pahl B., *Podatki i opłaty lokalne. Komentarz*, LEX 2021.
- Drela M., Art. 613, w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, SIP Legalis, Warszawa 2023.
- Drożdz, J., Vitunskiene, V., Novickyte, L., *Profile of the Small-Scale Farms Willing to Cooperate – Evidence from Lithuania*. „Agriculture” 2021, nr 11, s. 1–21, <https://doi.org/10.3390/agriculture11111071> (dostęp: 1.01.2026 r.).
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.
- Dziedziak W., *System prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, w: A. Korybski, L. Leszczyński, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2021,
- Dźwigała G., Huszcz Z., Karwat P., Krasnodębski R., Ślifirczyk M.K., Świtała F., *Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Fabrègues de J. M., *Etat actuel des groupements de producteurs*, „Économie rurale” 1964, nr 60, s. 79–83.
- Fanzo J., Rose A., *Climate Change and Food Systems Interactions: Ensuring Resilient and Healthy Diets*, „Field Actions Science Reports” 2025, <https://journals.openedition.org/factsreports/7713#toc> (dostęp: 1.01.2026 r.).

- Garlicki L., M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2016.
- Germanò A., *Manuale di diritto agrario*, Turyn 2016.
- Gioia M., *I contratti della filiera agroalimentare nei mercati locali e internazionali*, Rozprawa doktorska, Campobasso 2020.
- Głowiński M., Kostkiewiczowa T., Okopień-Sławińska A., Sławiński J., *Słownik terminów literackich*, Wrocław 2022.
- Gniewek E., Machnikowski P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, SIP Legalis, Warszawa 2023.
- Grimm C., *Agrarrecht*, Monachium 2004.
- Grontkowska A., *Znaczenie wprowadzania postępu w opinii rolników uczestniczących w programie IFCO Partners*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2002, nr 4, s. 48–52.
- Grzejdziak Ł., *Regulacja finansowania usług publicznych w Europie*, SIP Lex, Warszawa 2015.
- Gudkova S., *Wywiad w badaniach jakościowych*, w: D. Jemielniak (red.), *Badania jakościowe, T.2*, Warszawa 2019.
- Hadrowicz E., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*. SIP Legalis, Warszawa 2020.
- Harris M. E., *The Evolving Functions of the Commission's Communications in Environmental Matters*. Il diritto dell'Unione Europea 2023.
- Härtel I., *Handbuch des Fachanwalts Agrarrecht*, Monachium 2012.
- Hassan R., Di Martino M., Daher B., *Quantifying Sustainability and Resilience in Food Systems: A Systematic Analysis for Evaluating the Convergence of Current Methodologies and Metrics*, „Frontiers in Sustainable Food Systems” 2025, nr 2, <https://www.frontiersin.org/journals/sustainable-food-systems/articles/10.3389/fsufs.2025.1479691/full> (dostęp: 1.01.2026 r.).
- Hess D.J., *Localism and the Environment*, „Sociology Compass” 2008, t. 2, nr 2, s. 625.
- Hill T., *The Common Agricultural Policy: Past, Present and Future*, Londyn 1984.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Janicki M., *Rolnicze zrzeszenie branżowe jako forma organizacyjno-prawna grupy producentów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 121–134.
- Jankowska A., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w świetle uregulowań wspólnotowych. Zasady i ograniczenia udzielania*, PARP, Warszawa 2005.

- Jaśkowska M., *Art. 156*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021.
- Jedlecka W., *Reguły i argumenty interpretacyjne w wykładni prawa UE*, w: L. Leszczyński (red.), *Wykładnia prawa Unii Europejskiej. System prawa Unii Europejskiej. Tom 3*. Warszawa 2019.
- Jerzak M., *Ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania giełdy towarowej na rynku rolnym w Polsce*. „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2000, nr 1, s. 127–138.
- Jeziernicka M. M., *Prawno-ekonomiczne ujęcie założeń i celów Wspólnej Polityki Rolnej 2023–2027: próba oceny współzależności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2024, nr 3.167–182.
- Jeżyńska B., *Postępowanie rejestrowe grup i organizacji producentów rolnych jako przedsiębiorców branżowej organizacji rynków rolnych*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 4, s. 9–71.
- Jeżyńska B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008.
- Jeżyńska B., *Proporcjonalność sankcji w działaniu PROW „Ułatwianie startu młodym rolnikom”*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Warszawa 2017.
- Jeżyńska B., *Regulacja agrobiznesu w prawie UE*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe. System Prawa Unii Europejskiej*, Tom 18, Warszawa 2026, s. 429–431.
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Polityka Rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa 1995.
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007.
- Jurcewicz A., Włodarczyk B., Tomkiewicz E., *Ewolucja zadań Wspólnej Polityki Rolnej – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2024, nr 1, s. 91–113.
- Jurcewicz A., *Wspólna polityka rolna*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2018.
- Kapała A., *Krótkie łańcuchy dostaw i lokalne systemy żywnościowe – studium prawnoporównawcze*, Lublin 2023.
- Kapała A., *Prawne uwarunkowania wsparcia krótkich łańcuchów dostaw żywności w PROW 2014–2020*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. 13, s. 151–164.
- Kapała A., *System gwarantowanych tradycyjnych specjalności w prawie Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2023, nr 2, s. 91–108.

- Kapała A., *Zamówienia publiczne na żywność lokalną w prawie Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 1, s. 93–106.
- Kędzierski van D., *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018, t. 3, s. 5–59.
- Kidyba A., *Uwagi wstępne*, w: A. Kidyba (red.), *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, Warszawa 2014.
- Knecht D., *Grupy producentów rolnych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem producentów trzody chlewnej: stan i perspektywy rozwoju*, Wrocław 2012.
- Klein A., Oplustil K., 3.2.1.4. *Umowy adhezyjne i wzorce umowne*, w: M. Stec (red.) *Prawo umów handlowych. Tom 5B System Prawa Handlowego*, Warszawa 2020.
- Kołacz J., *Spółka z o.o. jako forma prawna grupy producentów rolnych*, „Rejent” 2013, nr 9, s. 45–61.
- Korzycka M. (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2025, SIP Lex.
- Korzycka M., Wojciechowski P., *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017.
- Korzycka M., Prutis S., *Własność rolnicza*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2018, s. 56–60.
- Kosiński E., *Usługi w ogólnym interesie gospodarczym a reguły ochrony konkurencji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 4, s. 133–147.
- Kowalski S., Grzywacz J., *Wsparcie finansowe grup producentów rolnych w Polsce po integracji z UE*, „Zarządzanie finansami i rachunkowość” 2015, nr 2, s. 5–15.
- Krämer L., *Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2020, nr 17, s. 267–306.
- Krause E.A., *Structural Changes in West German Agriculture*, Waszyngton 1972.
- Król J., *Giełdy towarowe – historia, zasady działania i rola we współczesnej gospodarce*, „Studia i prace wydziału nauk ekonomicznych i zarządzania” 2014, nr 37, s. 9–21.
- Król M. A., *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej – zagadnienia prawne*, „Zeszyty Naukowe SGGW, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2013, nr 10, s. 402–421.
- Król M. A., *Prawne instrumenty wzmacniania odporności ekosystemów powiązanych z rolnictwem jako przejaw łagodzenia i adaptacji do zmian klimatu*, w: A. Barczak, M. M. Kenig-Witkowska, M. Stoczkiewicz (red.), *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, Warszawa 2024, SIP Lex.
- Kurcz B., *Art. 107*, w: K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222)*, SIP Lex, Warszawa 2012.

- Lackoroński B. (red.), *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, SIP Legalis, Warszawa 2024.
- Lebot M., *Origine et développement des organisations agricoles en France. Témoignages et partages d'expériences*, https://www.inter-reseaux.org/wp-content/uploads/France_histoire_Orga_agricole_Lebot.doc.
- Lemanowicz M., *Działalność grup producenckich w Unii Europejskiej i w Polsce*, w: M. Adamowicz (red.) *Dostosowanie podstawowych rynków rolnych w Polsce do integracji z Unią Europejską*, Warszawa 1999.
- Lemanowicz M., *Grupy producenckie i marketingowe i ich wpływ na pozycję konkurencyjną rolników na rynku*, „Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia” 2004, nr 3, s. 103–115.
- Leszczyński L., *Reguły i proces wykładni operatywnej w unijnym porządku prawnym*, w: L. Leszczyński (red.), *Wykładnia prawa Unii Europejskiej, System Prawa Unii Europejskiej Tom 3*, Warszawa 2019.
- Leśkiewicz K., Lipińska I., Prawne aspekty kwalifikacji stosunku prawnego jako umowy kontraktacji w świetle orzecznictwa sądów powszechnych, „Studia Iuridica” 2016, nr 66, s. 153–167.
- Leśkiewicz K., *Zrównoważone systemy żywnościowe w kontekście reformy Wspólnej Polityki Rolnej – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2, s. 75–85.
- Lichorowicz A., *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996.
- Lipniewicz R., *Zasada proporcjonalności a podatkowe ograniczenia swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, zeszyt 4, s. 93–103.
- Litwiniuk P., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Warszawa 2018.
- Litwiniuk P., Litwiniuk E., *Pozycja prawna fundacji w regulacjach prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2024, nr 2, s. 129–144.
- Litwiniuk P., Roszkiewicz J., *Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe. System Prawa Unii Europejskiej*, Tom 18, Warszawa 2026.
- Łęczycki K., *Analiza wybranych czynników warunkujących grupową działalność gospodarczą rolników*, w: I. Sikorska-Wolak, K. Krzyżanowska, *Rola doradztwa rolniczego w rozwoju przedsiębiorczości zespołowej rolników*, Warszawa 2000.
- Łęczycki K., *Ogólne problemy rozwoju grup producenckich w rolnictwie*, Siedlce 2007.

- Łobos-Kotowska D., *Art. 613*, w: M. Frasz, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Zobowiązania. Część szczególna (art. 535–764)*, Warszawa 2022.
- Łobos-Kotowska D., *Charakter prawny kontroli w przepisach ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW na lata 2014–2020*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Warszawa 2017.
- Łobos-Kotowska D., *Prawna forma organizacji i funkcjonowania grup producentów rolnych*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2002, nr 3, s. 102–120.
- Łobos-Kotowska D., *Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia zmniejszenia płatności*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2014, t. 12, s. 19–31.
- Łobos-Kotowska D., *Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a inne podobne umowy*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. 10, s. 265–280.
- Łobos-Kotowska D., *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013.
- Łobos-Kotowska D., *Współczesne funkcje umowy kontraktacji*, w: D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, Warszawa 2018, s. 299 i nast.
- Makowiec A., *Grupy producentów rolnych i związki*, w: P. Bender, P. A. Blajer, A. Makowiec, Z. Truszkiewicz, *Prawo rolne*, Warszawa 2022.
- Małysz J., *Ekonomiczna interpretacja bezpieczeństwa żywnościowego*, w: S. Kowalczyk (red.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, Warszawa 2009.
- Marquardt P., *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, Warszawa 2007.
- Martinez J., *Das Recht der Kooperation der landwirtschaftlichen Erzeuger in Deutschland*, w: A. Suchoń (red.), *The Legal and Economic Aspects of Associations of Agricultural Producers in Selected Countries of the World*, Poznań 2022.
- Martynowski M. (red.), *Organizowanie się gospodarcze polskich rolników po 1990 roku*, Warszawa 2010.
- Mathijsen P., *A Guide to European Community Law*, Londyn 1990.
- McMichael P., *Global Development and the Corporate Food Regime*, w: F.H. Buttel, P. McMichael (red.), *New Directions in the Sociology of Global Development*, Bingley 2005, s. 265–299.
- Memorandum w sprawie reformy rolnictwa w EWG z 21. Grudnia 1968 r.* Tekst dostępny w Wirtualnym Centrum Wiedzy o Europie (CVCE) Uniwersytetu w Luksemburgu,

- https://www.cvce.eu/obj/memorandum_on_agricultural_reform_in_the_european_economic_community_21_december_1968-en-aeeba4d9-1971-4e34-ae1c-ae90fc32c6ee.html.
- Mikuła A., *Bezpieczeństwo żywnościowe Polski*, „Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2012, nr 99, s. 38–48.
- Morisson R., *Navigating the Future: How AI is Transforming Modern Agriculture in 2025 Budget*, „Morning AgClips” 2025, <https://www.morningagclips.com/navigating-the-future-how-ai-is-transforming-modern-agriculture-in-2025-budget/> (dostęp: 1.01.2026 r.).
- Mróz T., Opalski A., Promińska U., *Umowy strukturalne i organizacyjne w gospodarce*, w: W. J. Katner (red.), *Prawo zobowiązań – umowy nienazwane, System Prawa Prywatnego, Tom 9*, Warszawa 2018.
- Napierała J., Sójka T., *Część ogólna prawa spółek handlowych*, w: A. Koch, J. Napierała (red.), *Prawo spółek handlowych*, Warszawa 2015.
- Nezbecka E., *Art. 624*, w: A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część szczególna*, Warszawa 2014, SIP Lex.
- Niewiadomska A., *Krajowy Plan Strategiczny jako instrument prawny rozwoju rolnictwa*, „Studia Iuridica” 2022, nr 91, s. 242–255.
- Niewiadomski A., *Europejski Zielony Ład w świetle wyzwań polskiego prawa rolnego*, „Studia Iuridica” 2021, nr 88, s. 284–294.
- Nowakowski M., *Uprawnienia podatnika w zobowiązaniu podatkowym*, Wrocław 2024.
- Nowicka A., *Łączenie, podział i przekształcanie spółek*, w: A. Koch, J. Napierała (red.), *Prawo spółek handlowych*, Warszawa 2015.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- Oleszko-Kurzyńska B., *Postawy rolników wobec grup producentów rolnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2007, nr 41, s. 161–176.
- Pahl B., *Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2017.
- Pamuła-Wróbel K., Grzegorzewska B., *Podstawowe pojęcia i system źródeł prawa pomocy publicznej*, w: A. A. Ambroziak, K. Pamuła-Wróbel, R. Zenc (red.), *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Wybrane zagadnienia*, SIP Lex, Warszawa 2020.
- Parzonko A. (red.), *Sposoby współpracy doradców z rolnikami zorganizowanymi w grupy producentów rolnych*, Warszawa 2008.
- Parzonko A., *Rola doradztwa w rozwoju rolniczych grup producenckich*. Warszawa 2006.
- Pietrzykowski K. (red.), *Prawo Spółdzielcze, System Prawa Prywatnego*, Warszawa 2020.

- Poczta W., Hałasiewicz A., *Polska wieś 2024. Raport o stanie wsi. 20 lat w Unii Europejskiej*, Warszawa 2024, <https://www.fdpa.org.pl/polska-wies-2024-raport-o-stanie-wsi-20-lat-w-unii-europejskiej>, dostęp: 1.01.2026 r.
- Polskie Stowarzyszenie Zrównoważonego Rolnictwa i Żywności, *Co to jest rolnictwo zrównoważone?* <https://rolnictwozrownowazone.pl/rolnictwo-zrownowazone/co-to-jest-rolnictwo-zrownowazone/> (dostęp: 1.01.2026 r.).
- Popardowski P., *Handel z państwami trzecimi i reguły konkurencji*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe. System Prawa Unii Europejskiej*, Tom 18, Warszawa 2026, s. 278-279.
- Popardowski P., *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.
- Popiołek W. w: K. Pietrzykowski, *art. 431 [Pojęcie przedsiębiorcy]. Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. art. 1–4491*, Warszawa 2020.
- Prutis S., *O umowach prawnorolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2, s. 367–386.
- Prutis S., *Zespołowe formy gospodarowania*, w: P. Czechowski (red.) *Prawo rolne*, Warszawa 2019.
- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Pyrzyńska A., *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2020.
- Rabska T., *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa–Poznań 1978.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2014.
- Rajski J. (red.), *Prawo zobowiązań – część szczegółowa. System Prawa Prywatnego*, Warszawa 2018.
- Ramanauskas J., Vaznonis V., *Ar gamintojų grupių įsisteigimo remimas paskatins kooperaciją?*, „Mano ūkis” 2016, nr1, <https://manoukis.lt/mano-ukis-zurnalas/2016/01/ar-gamintoju-grupiu-isisteigimo-remimas-paskatins-kooperacija> (dostęp: 1.01.2026 r.).
- Ramanauskas J., Žukovskis J., Zinovchuk V., *The Experience of Agricultural Producer Organisations in the European Union and the Perspectives for Ukraine*, w: Ł. Burkiewicz, A. Knap-Stefaniuk (red.), *Management Tourism Culture. Studies And Reflections On Tourism Management*, Kraków 2020, 217–234.
- Raport: *Les organismes groupant les producteurs de fruits et légumes frais pour la vente dans les Etats membres de la CEE. Aspects iuridiques. Importance. Rôle économique*. Bruksela 1961, <http://aei-dev.library.pitt.edu/36565/1/A2555.pdf> (dostęp: 1.01.2026 r.).

- Raport: *Global AI in Precision Agriculture Market*, 2025, <https://www.insighta-ceanalytic.com/report/ai-in-precision-agriculture-market/2755> (dostęp: 1.01.2026 r.).
- Raux J., *Politique agricole commune et construction communautaire*, Paryż 1984.
- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994.
- Roguet C., Rieus M., *Les groupements de producteurs de porcs en France: une organisation originale, 11ème Journée Productions porcines et avicoles – 2011*, https://www.cra.wallonie.be/uploads/2011/12/2_roguet.pdf (dostęp: 1.01.2026 r.).
- Romanowski R., *Podział praw podmiotowych na majątkowe i niemajątkowe*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 3, s. 24–38.
- Rowe J., *Delivering Regenerative Agriculture Through Digitalization and AI*, World Economic Forum 2025, <https://www.weforum.org/stories/2025/01/delivering-regenerative-agriculture-through-digitalization-and-ai/> (dostęp: 1.01.2026 r.).
- Sikora A., Kawka I. (red.), *The European Green Deal and the Impact of Climate Change on the EU Regulatory Framework*, Bruksela 2024.
- Silverman D., *Prowadzenie badań jakościowych*, Warszawa 2012.
- Słownik języka polskiego* pod red. W. Doroszewskiego, <https://sjp.pwn.pl/> (dostęp: 1.01.2026 r.).
- Snyder F. G., *Law of the Common Agricultural Policy*, Londyn 1985.
- Sobolewski P., art. 622, w: K. Osajda, W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2015, SIP Legalis.
- Sołtysiński A., Szajkowski A., Szwaja J. (red.), *Kodeks handlowy. Komentarz*, Warszawa 1998.
- Spleiss Ch., *AI in Agriculture: Smarter Crops, Healthier Livestock, Better Yields*, Cloud Security Alliance 2025, <https://cloudsecurityalliance.org/blog/2025/02/10/ai-in-agriculture-smarter-crops-healthier-livestock-bet-ter-yields> (dostęp: 1.01.2026 r.).
- Srogosz T., *Systemy żywnościowe w kontekście Zrównoważonych Celów Rozwoju – kilka uwag w czasie pandemii*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 6, s. 24–37.
- Stelmachowski A., Korzycka M., *Kontraktacja*, w: J. Rajski (red.), *Prawo zobowiązań – część szczegółowa, System Prawa Prywatnego, t. 7*, SIP Legalis 2004.
- Stepnowska M., *Ustanie spółdzielni*, w: K. Pietrzykowski (red.), *Prawo spółdzielcze, System Prawa Prywatnego Tom 21*, Warszawa 2020.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Suchoń A., *Agricultural Producers Cooperatives in the years 1920–2022 – Selected Legal Issues*, „Studia Prawnicze KUL” 2022, nr 4, s. 65–83.

- Suchoń A., *Art. 613 [pojęcie]*, w: M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, Warszawa 2022.
- Suchoń A., *Grupy i organizacje producentów rolnych wobec wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej 2014–2020*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2015, nr 13, s. 133–150.
- Suchoń A., *The Impact of the EU Common Agricultural Policy on the Legal Framework for Financing Agricultural Activities in Poland and Operation of the Agency for the Restructuring and Modernisation of Agriculture*, „*EU Agrarian Law*” 2024, nr 2, s. 33–41.
- Suchoń A., *Jeszcze o pojęciu działalności rolniczej*, „*Rejent*” 2017, nr 12, s. 9–28.
- Suchoń A., *Nowe zasady pomocy de minimis w rolnictwie – aspekty prawne i ekonomiczne*, „*Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*” 2014, nr 107, s. 19–33.
- Suchoń A., *Pomoc publiczna w prawie unijnym i krajowym a podatek rolny - wybrane zagadnienia*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej - Aspekty prawne*, Warszawa 2017, s. 149–166.
- Suchoń A., *Prawna koncepcja spółdzielni rolniczych*, Poznań 2016.
- Suchoń A., *Producent rolny w łańcuchu rolno-żywnościowym w świetle Wspólnej Polityki Rolnej 2023–2027 – wybrane zagadnienia w aspekcie wzmocnienia jego pozycji prawnej*, w: B. Jeżyńska, A. Niewiadomski (red.): *Teoretyczna i funkcjonalna adaptacja zmian w prawie rolnym. Pakiet legislacyjny 2023*, Warszawa 2024.
- Suchoń A., *Producent rolny w łańcuchu dostaw żywności*, „*Logistyka*” 2012, nr 4, s. 1265–1270.
- Suchoń A., *Rozdział XII Zrzeszanie się producentów rolnych*, w: M. Korzycka (red.) *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2025.
- Suchoń A., *Umowa kontraktacji i umowy pokrewne* w: M. Korzycka (red.) *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2025, s. 444–448.
- Suchoń A., *Wpływ polityki i prawa Unii Europejskiej na rozwój spółdzielni rolniczych w wybranych krajach członkowskich*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2015, nr 1, s. 95–120.
- Suchoń A., *Z aktualnej problematyki zakładania i funkcjonowania grup producentów rolnych*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2016, nr 2, s. 97–116.
- Suchoń A., *Z prawnej problematyki zakładania i prowadzenia działalności przez spółdzielcze grupy producentów rolnych*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2012, nr 2, s. 11–32.
- Suchoń A., *Zrzeszanie się producentów rolnych wobec wyzwań Europejskiego Zielonego Ładu, w tym zmian klimatu – wybrane zagadnienia prawne*, „*Prawo i Klimat: kwartalnik Ministerstwa Klimatu i Środowiska*” 2022, nr 3, s. 25–57.

- Sygit B., Wąsik N., *Falszowanie żywności – przyczynek do badań nad bezpieczeństwem żywności i żywienia w Polsce*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 4, s. 54–91.
- Szachulowicz J., w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. I–II*, Warszawa 2015.
- Szczebiot-Knoblach L., *Tworzenie grup producenckich jako przejaw przedsiębiorczości wiejskiej*, w: D. Kopycińska (red.), *Konkurencyjność rynku pracy i jego podmiotów*, Szczecin 2005.
- Śniadach O., *Unijna strategia „od pola do stołu” – sprawiedliwy, zdrowy i przyjazny środowisku system żywnościowy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 2, s. 29–34.
- Talačkaitė G., *Gamintojų grupių formavimo problemos lietuvoje*, Materiały z konferencji „Jaunasis moksli-ninkas 2022”, <https://ejournals.vdu.lt/index.php/jm2022/article/download/3140/2101> (dostęp: 1.01.2026 r.).
- Thomasson J. A., Ampatzidis Y., Bhandari M., Ferreyra R.A., Gentimis T., McReynolds E., Murray S. C., Peterson M. B., Rodriguez Lopez C.M., Strong R. L., Tedeschi L. O., Vitale J., Ye X., *AI in Agriculture: Opportunities, Challenges, and Recommendations*, The Council for Agricultural Science and Technology, 2025, https://cast-science.org/wp-content/uploads/2025/03/CAST_AI-in-Agriculture.pdf (dostęp: 1.01.2026 r.).
- Tkaczyk E., *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie Konstytucji – aspekty praktyczne*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 2.
- Tomkiewicz E., *Wspólna polityka rolna po reformie 2003 r.*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, T. V.
- Tomkiewicz E., *Legitymizacja organizacji rolników w UE i ich wpływ na regulacje unijnego prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 271–280.
- Tomkiewicz E., *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w kontekście europejskiego modelu rolnictwa*, w: W. Czapliński (red.), *Prawo w XXI wieku*, Warszawa 2006.
- Tomkiewicz E., *Prawne formy zrzeszania się rolników i ich rola w reprezentowaniu interesów zawodowych*, w: P. Czachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019.
- Truszkiewicz Z., *Gospodarstwo rolne*, w: P. Bender, P.A. Blajer, M. Makowiec, Z. Truszkiewicz, *Prawo rolne*, Warszawa 2022.
- Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Turner G., Böttger U., Wölfl A., *Agrarrecht. Ein Grundriss*, Stuttgart 2006.
- Vardhan P. N. H., Badavath A., Srivalli P., *Artificial Intelligence and Its Applications in Agriculture: A review*, „Environment Conservation Journal” 2025, nr 1, s. 274–280.

- Verrucoli P., *L'associazionismo dei produttori agricoli: brevi osservazioni sul disegno di legge*, „Rivista di diritto agrario” 1978, nr 1, s. 501–511.
- Weber A., *Rozdział X. Restrukturyzacja z udziałem spółek osobowych*, w: M. Romanowski (red.), *Prawo spółek osobowych. System Prawa Prywatnego. Tom 16B*, Warszawa 2023.
- Wierzbowski M., *Nowe prawo o stowarzyszeniach*, „Państwo i Prawo” 1989, Nr 7, s. 3–23.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007
- Wijas M., *W poszukiwaniu inteligentnej i zrównoważonej gospodarki odpadami żywnościowymi*, w: M. Stębel, A. Szafranski, P. Wojciechowski (red.), *Zrównoważone miasto. Stan faktyczny i wyzwania prawne realizacji Agendy 2030*, Warszawa 2022.
- Wilkin J., *Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony*, „Wieś i Rolnictwo” 2011, nr 4, s. 27–39.
- Witosz A., *Przekształcenia organizacyjne spółdzielni – łączenie się spółdzielni, podział spółdzielni*, w: K. Pietrzykowski (red.), *Prawo spółdzielcze, System Prawa Prywatnego Tom 21*, Warszawa 2020.
- Włodarczyk B., *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 2, s. 11–26.
- Wojciechowski P., *Cele prawa żywnościowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t.12, s. 45–64.
- Wojciechowski P., *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce – struktura, kompetencje i zakres działania*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 1, s. 49–65.
- Wojciechowski P., *Pojęcie rolnika*, w: M. Korzycka (red.) *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2025.
- Wojciechowski P., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako podstawowy instrument polityki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 566–572.
- Wojciechowski P., *System urzędowej kontroli żywności w Polsce*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe. System Prawa Unii Europejskiej*, Tom 18, Warszawa 2026, s. 1179-1189.
- Wojciechowski P., *Współczesne definicje gospodarstwa rolnego w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej*, w: M. Korzycka (red.) *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2025.
- Wojciechowski P., *Znakowanie żywności jako instrument realizacji celów prawa żywnościowego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2, s. 509-529.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne – zarys części ogólnej*, Warszawa 1998.

- Woś T., *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.)*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7, s. 49–57.
- Woś T., *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 6, s. 22–34.
- Wójtowicz-Dawid A., *Pomoc publiczna udzielana przez gminy*, SIP Lex, Warszawa 2020.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005.
- Wyrzykowska B., *Rodzaje powiązań integracyjnych w agrobiznesie*. „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2004, nr 53, s. 57–76.
- Wysocka E., *Zasada zrównoważonego rozwoju i jej zastosowanie w rolnictwie*, w: A. Bielecki, D. Szafrński, T. Gąsior (red.), *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym – część piętnasta*, Warszawa 2024, SIP Legalis.
- Zaradkiewicz K., *Art. 613*, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. T II. Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, Warszawa 2021.
- Zawisza S. (red.), *Perspektywy rozwoju grup producentów rolnych – szanse i zagrożenia*, Bydgoszcz 2010.
- Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 2014.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.
- Zimny T., Zemła-Pacud Ź., *Orka na ugorze, czyli o mankamentach ochrony regulacyjnej innowacji rolno-spożywczych*, w: M. Balcerzak, J. Chlebny, J. Janeta, W. J. Katner (red.), *Sensum, non verba spectamus. Księga jubileuszowa Profesor Urszuli Promińskiej*, Warszawa 2024, SIP Lex.
- Zirk-Sadowski M., *Wykładnia i hermeneutyka prawa a udział Polski w prawie unijnym*, w: L. Leszczyński (red.), *Wykładnia prawa Unii Europejskiej, System Prawa Unii Europejskiej* tom 3, Warszawa 2019.
- Żelechowski Ł. w: K. Osajda (red.), *art. 431 [Pojęcie przedsiębiorcy]. Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Żochowska A., *Nowe warunki udzielania wsparcia finansowego grupom producentów rolnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, nr 14, s. 401–418.