

BEATA JEŻYŃSKA

Z problematyki prawnej rejestrów związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej

1. W postanowieniach Traktatu rzymskiego rolnictwo stanowi szczególnie (wrażliwy) sektor gospodarki. W związku z tym Wspólna Polityka Rolna od początku obowiązywania odznaczała się znacznym zakresem interwencyjnego oddziaływania¹. Kontrola stosowanych mechanizmów administrowania rolnictwem wymagała opracowania sprawnego systemu gromadzenia i porządkowania danych rynkowych. W konsekwencji na uczestników rynków rolnych nałożone zostały szeroko zakreślone obowiązki rejestracyjno-ewidencyjne.

Wśród funkcjonujących rolniczych rejestrów (ewidencji) można wskazać takie, które w sferze gospodarczej działalności producentów rolnych objętej Wspólną Polityką Rolną mają charakter powszechny, odnoszący się do wszystkich uczestników procesu wytwórczego², oraz takie, które porządkują i organizują wydzielone segmenty rynku rolnego³, a nawet

¹ Szerzej zob. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004, s. 40-74;

² Takim rejestrem jest Krajowa Ewidencja Producentów, Gospodarstw Rolnych oraz Wniosków o Przyznanie Płatności, utworzona i prowadzona na podstawie ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków (Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76 ze zm.) oraz Centralny Rejestr Przedsiębiorców, o którym mowa w ustawie z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1702).

³ Ewidencje i rejestry kształtowane przez postanowienia przepisów ustalających wspólną organizację rynków konkretnych produktów lub grup produktów rolnych. Przykładowo wskazać można na rejestr uznanych organizacji producentów owoców i warzyw; zob. art. 2 ust. 1 ustawy z 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego, tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 11, poz. 70 (dalej: ustawa o organizacji niektórych rynków rolnych) oraz art. 7 ust. 3 ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, Dz. U. Nr 88, poz. 983 ze zm.

takie, które są tworzone tylko dla potrzeb wdrożenia konkretnych mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej, właściwych dla rynku określonego produktu lub grupy produktów (zwłaszcza produktów objętych limitowaniem produkcji).

Ramy artykułu uniemożliwiają omówienie wszystkich przedmiotowych i podmiotowych rejestrów prowadzonych w ramach administrowania mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej. Rozważania ograniczone zostaną tylko do zagadnień rejestrów sfery produkcji limitowanej. Celem niniejszego artykułu jest ustalenie i ocena skutków dokonywania wpisów do tychże rejestrów. Ze względu na to, że rejestry dostosowane zostały do instrumentów wdrożonych w ramach organizacji rynku konkretnego produktu lub grupy produktów, konieczne okazało się także pewne ich uporządkowanie według charakteru oraz funkcji, jakie pełnią. Rozważania uzupełnione zostały uwagami dotyczącymi znaczenia danych rejestrowych w systemie informacji rolniczej, traktowanej jako element stałego badania (monitoringu) oraz oceny stanu poszczególnych rynków przez odpowiednie organy Wspólnoty.

Wybór tematu niniejszych rozważań uzasadniają względy dwojakiego rodzaju. Przede wszystkim wymienić należy względy poznawcze. Zagadnienia charakteru prawnego kwot produkcyjnych oraz ich znaczenie były już wprawdzie przedmiotem poszerzonych rozważań, ale tylko w odniesieniu do statusu gospodarczego producenta rolnego⁴. Natomiast w kontekście obowiązków rejestracyjnych producentów rolnych problematyka ta nie była dotąd rozpatrywana.

⁴ Na tle rozwiązań wspólnotowych, charakter i znaczenie kwot produkcyjnych przedstawia monografia E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*. Warszawa 2000. Autorka charakteryzuje kwoty produkcyjne, jako szczególnego rodzaju instrumenty reglamentacji rolniczej działalności gospodarczej, zmierzające do ograniczenia produkcji produktu rolnego na z góry ustalonym poziomie przy pomocy określonych bodźców ekonomicznych; zob. eadem, *Kwoty mleczne jako forma reglamentowania rolniczej działalności gospodarczej*, „Studia Iuridica Agraria”, t. I, Białystok 2000, s. 135 i n. Na gruncie przepisów prawa polskiego zagadnienia kwot produkcyjnych poruszali m.in.: I. Lipińska, *Limity produkcyjne jako prawny instrument ograniczania produkcji cukru*, „Prawo i Administracja”, t. II, Piła 2003, s. 179-194; Ł. Bobel, *Z problematyki kwot produkcyjnych w rolnictwie polskim*, „Prawo i Administracja”, t. IV, Piła 2005, s. 87-109; idem, *Kwoty produkcyjne w rolnictwie a następstwo prawne w prawie administracyjnym*, „Prawo i Administracja”, t. V, Piła 2006, s. 253-268; idem, *Transfer kwot mlecznych bez gospodarstwa w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 271-288; A. Oleszko, „Dziedziczenie” kwot produkcyjnych oraz płatności w rolnictwie, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio G, Lublin 2005/2006, s. 109-122;

Na celowość podjęcia tematu wskazują też względy społeczno-gospodarcze. Kontrola reglamentacji produkcji, jaka niewątpliwie realizowana jest przez rejestry, nakłada na producenta rolnego obowiązki rejestrowe daleko wykraczające poza wiążące przedsiębiorców obrotu powszechnego – nawet wtedy, gdy prowadzą działalność koncesjonowaną lub regulowaną. Wobec stale narastającego zjawiska nadprodukcji należy założyć, że instrumenty limitowania będą stosowne w coraz większym zakresie, a co za tym idzie – poszerzać się będą obowiązki rejestrowe producentów wytwarzających w reżimie produkcji limitowanej. Zasygnalizowanie problemów wynikających z realizacji nałożonych obowiązków rejestrowych ma zatem przede wszystkim znaczenie praktyczne.

Struktura artykułu została podporządkowana realizacji wskazanych celów. Część pierwsza obejmuje problematykę kategorii (rodzajów) rejestrów tworzonych dla potrzeb produkcji limitowanej, spełnianych przez nie funkcji i skutków dokonania wpisu. W dalszej części poruszone zostaną zagadnienia obowiązków ewidencyjnych nałożonych na producentów produktów limitowanych, których wprowadzenie do obrotu wymaga dodatkowo uzyskania szczególnych certyfikatów jakościowych, wytwarzania w uznanych rejonach produkcyjnych, a niekiedy także zawarcia odpowiednich umów z uznanymi na danym rynku podmiotami gospodarczymi. Rozważania zamykają uwagi o zasadach gromadzenia oraz przetwarzania danych rejestrowych dla potrzeb informacji rolniczej, jako podstawy bieżącej oceny wspólnych rynków rolnych.

2. Realizacja funkcji reglamentacyjnej limitów produkcyjnych wymaga stworzenia mechanizmów kontroli przedsiębiorców, którzy dopuszczeni zostali do wytwarzania ograniczonej ilości produktów. Stąd szczególne znaczenie rejestrów prowadzonych dla potrzeb produkcji limitowanej. Zakres obowiązków rejestracyjnych i ewidencyjnych różnicowany jest odpowiednio do charakterystycznych dla poszczególnych rynków mechanizmów oddziaływania. Mimo że postanowienia rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007, ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych, oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych⁵ zakładają upraszczanie procedur wspólnej organizacji rynków rolnych, to jednak

⁵ 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), Dz. Urz. UE, L 299, z 16 listopada 2007 r. (dalej: rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku).

przepisy regulujące limitowanie produkcji nie spowodowały istotnych zmian w sposobie ich dotychczasowego funkcjonowania⁶.

Postanowienia rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku najszerzej uregulowały mechanizmy limitowania produkcji na rynku mleka. Przenosząc regulacje prawne administrowania kwotami mlecznymi do powołanego rozporządzenia, Rada uznała za konieczne ujednoczenie pojęć stosowanych w odniesieniu do kwot mlecznych. Dotychczasowe pojęcia „krajowa ilość referencyjna” oraz „indywidualna ilość referencyjna” zostały zastąpione odpowiednio pojęciami „kwota krajowa” oraz „kwota indywidualna”, nie zmieniając jednak istoty prawnej definiowanych pojęć⁷. Zachowane też zostało dotychczasowe rozróżnienie między dostawami a sprzedażą bezpośrednią, zasady rozliczania wielkości dostaw lub sprzedaży według reprezentatywnych zawartości tłuszczu oraz uprawnienie do obrotu kwotami mlecznymi. Nadal wymagane jest także, by podmioty uczestniczące w mechanizmach wspólnej organizacji rynku mleka uzyskały stosowne zatwierdzenie przez właściwe organy państw członkowskich.

Przepisy krajowej ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych w obowiązującym brzmieniu⁸ nie uwzględniają jeszcze poddania regulacji rynku mleka przepisom rozrządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, jednakże z uwagi na trwające *vacatio legis* przepisów regulujących rynek mleka⁹ oraz zachowanie uwarunkowań prawnych kształtujących system kwotowania produkcji mleka i przetworów mlecznych, obowiązujące przepisy nie stoją w sprzeczności z przepisami wspólnotowymi.

Administracyjnym rejestrem publicznym na omawianym rynku jest rejestr podmiotów skupujących. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o organizacji rynku mleka, warunkiem prowadzenia działalności w zakresie skupu mleka przez podmiot skupujący jest wpisanie tego podmiotu (na jego

⁶ Tak pkt 31 preambuły do rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku.

⁷ Tak pkt 36 preambuły od rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku.

⁸ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 244, poz. 2091 ze zm. (dalej: ustawa o organizacji rynku mleka).

⁹ Stosownie do art. 204 ust. 2 lit. f-g powołanego już rozporządzenia Rady o jednolitej wspólnej organizacji rynku przepisy regulujące rynek mleka wejdą w życie 1 lipca 2008 r., z wyjątkiem przepisów zawartych w części II tytułu I rozdział III. W odniesieniu do ograniczania produkcji mleka ustanowionego w przepisach części II tytułu I rozdział III, wejście w życie następuje 1 kwietnia 2008 r. Ust. 4 powołanego artykułu zastrzega, że przepisy dotyczące ograniczania produkcji mleka stosownie do postanowień przepisów części II tytułu II rozdział III stosuje się do 31 marca 2015 r.

wniosek) do rejestru prowadzonego przez Prezesa Agencji Rynku Rolnego. Wpis poprzedzony jest kontrolą zgłaszanych do rejestru danych wraz z załącznikami. Podmioty skupujące wpisane do rejestru uważa się za zatwierdzone w rozumieniu art. 82 rozporządzenia Rady o jednolitej wspólnej organizacji rynku. Podmioty uznane upoważnione zostały do prowadzenia działalności w zakresie skupu mleka i produktów mleczarskich oraz do zawierania stosowych umów z producentami mleka. Wpis do rejestru nakłada na podmioty skupujące dalsze obowiązki, przede wszystkim co od ewidencjonowania dostawców hurtowych, prowadzenia badań w zakresie zawartości tłuszczu w mleku oraz gromadzenia i przekazywania informacji rolniczej według reguł (zakresu, terminów) określonych ustawą. Naruszenie któregokolwiek ze wskazanych obowiązków może skutkować wykreśleniem z rejestru, a tym samym utratą możliwości prowadzenia działalności w zakresie skupu na rynku mleka. Rejestr jest jawny, ze względu zaś na organ rejestrowy oraz zakres terytorialny działania rejestru należy do rejestrów centralnych.

Kolejnym rejestrem publicznym na rynku mleka jest rejestr producentów¹⁰. Rejestr prowadzi właściwy miejscowo dyrektor oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego. Oznacza to, że nie ma jednego centralnego rejestru producentów, a zmiana siedziby producenta lub podziału terytorialnego kraju będzie powodowała konieczność zmiany właściwości organu rejestrowego. Ustawa nie zawiera postanowień, które regulowałyby taką sytuację, zwłaszcza zaś nie rozstrzyga, czy zmieniając właściwość organu rejestrowego, producent musi ponownie ubiegać się o rejestrację u właściwego terytorialnie dyrektora Agencji Rynku Rolnego, czy też zostanie wpisany z urzędu. Do rejestru wpisywani są producenci mleka, którzy uzyskali indywidualne ilości referencyjne na dany rok kwotowy i zamierzają wprowadzać do obrotu mleko lub przetwory mleczne przeznaczone do bezpośredniego spożycia.

Rejestrem niepublicznym, prowadzonym przez uznany podmiot skupujący, jest ewidencja dostawców hurtowych¹¹. Gromadzone w tym rejestrze dane o przysługujących dostawcom hurtowym indywidualnych ilości referencyjnych, ilościach mleka dostarczonego przez poszczególnych dostawców hurtowych z podaniem średniej ważonej zawartości tłuszczu, terminie rozpoczęcia oraz zaprzestania dostaw mleka, a także o pobranych zaliczkach na poczet opłat z tytułu przekroczenia ilości referencyjnej, stanowią

¹⁰ Zob. art. 13 ustawy o organizacji rynku mleka.

¹¹ Zob. art. 10 ustawy o organizacji rynku mleka.

przedmiot informacji rolniczej przedkładanej w celu oceny stanu rynku oraz kontroli skuteczności mechanizmów rynkowych odpowiednim organom krajowym i wspólnotowym¹². Prowadzenie ewidencji dostawców hurtowych stanowi warunek uznania podmiotu skupującego, a w konsekwencji uczestniczenia w mechanizmach wspólnej organizacji rynku mleka.

Rejestrem niepublicznym jest także prowadzony przez producentów-dostawców bezpośrednich miesięczny rejestr mleka lub przetworów mlecznych przeznaczonych do bezpośredniego spożycia¹³. Rejestr zawiera informacje o produktach wytworzonych w gospodarstwie dostawcy bezpośredniego, z uwzględnieniem wprowadzonych do obrotu, wykorzystanych na własne potrzeby oraz przetworów mlecznych przeznaczonych do bezpośredniego spożycia. Gromadzenie i przekazywanie tych danych do właściwych terenowych oddziałów Agencji Rynku Rolnego ma na celu – z jednej strony – kontrolę prawidłowości wytwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rynku mleka, a z drugiej – ocenę stanu wykorzystania krajowej ilości referencyjnej. Prowadzenie przedmiotowego rejestru stanowi warunek uzyskania statusu uznanego producenta mleka¹⁴.

Uwzględniając zakres danych rejestrowych i skutki wpisu, można uznać, że zasadniczą funkcją realizowaną przez rejestry publiczne na rynku mleka jest funkcja prawotwórcza, sprowadzająca się do związania skutku wpisu z dopuszczeniem podmiotów zarejestrowanych do uczestniczenia w mechanizmach wspólnej organizacji rynku mleka. Rejestr realizuje też funkcję selekcyjną, polegającą na przyznaniu szczególnego statusu podmiotowi uznanego na rynku mleka. Dopuszczenie do obrotu indywidualnych kwot mlecznych, stosownie od art. 73-74 rozporządzenia Rady o jednolitej wspólnej organizacji rynku oraz art. 22-30 ustawy o organizacji rynku mleka, wskazuje też na znaczenie legitymujące wpisu, na podstawie którego dokonać można ustalenia lub potwierdzenia, że osoba dokonująca czynności prawnej związanej z przejściem ilości referencyjnej jest uprawniona z tego tytułu¹⁵. Ze względu na wzajemne relacje między organem rejestrowym a podmiotem wpisanym, polegające – z jednej strony – na uprzednim badaniu przez organ ewidencyjny danych zgłaszanych do rejestru, a z drugiej – na obowiązku ich aktualizacji, rejestry pełnią też

¹² Zob. art. 10 i 10 a ustawy o organizacji rynku mleka.

¹³ Zob. art. 11 ustawy o organizacji rynku mleka.

¹⁴ Zob. art. 11 i 12 ustawy o organizacji rynku mleka.

¹⁵ Szerzej zob. A. Oleszko, op. cit., s. 112 i n.; Ł. Bobel, *Kwoty produkcyjne w rolnictwie a następstwo prawne...*, s. 256 i n.

funkcję kontrolną. Natomiast rejestry niepubliczne, jako uzupełniające, pełnią przede wszystkim funkcję ewidencyjną (gromadzenie określonych danych) i informacyjną (ujawnianie danych).

W odniesieniu do rynku cukru¹⁶ art. 56 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku nakazał, aby państwa członkowskie dokonywały przydziału kwoty produkcyjnej tylko przedsiębiorstwom zatwierdzonym oraz mającym siedzibę na ich własnym terytorium. W myśl art. 58 cytowanego rozporządzenia, zatwierdzenie może uzyskać przedsiębiorstwo, które wykazuje zdolność prowadzenia produkcji na skalę przemysłową, wyraża zgodę na przedkładanie w odpowiednim terminie i trybie informacji oraz poddaje się kontrolom odpowiednich organów w zakresie niezbędnym dla oceny prawidłowości funkcjonowania. Zakres informacji objętych obowiązkiem składania wskazuje na dokonywaną tą drogą kontrolę dalszych uczestników rynku, jakimi są plantatorzy buraków (trzciny) cukrowych. Zatwierdzone przedsiębiorstwo informuje bowiem o ilości buraków (trzciny) cukrowej, na które zawarto umowy dostawy, odpowiadającym im szacunkowym plonie buraków (trzciny) oraz uzysku cukru z hektara surowca. W odniesieniu do plantatorów obowiązkiem informacyjnym objęte zostały także dane dotyczące wielkości dostaw surowców.

Przepisy prawa wspólnotowego nie wskazują ani organów, ani trybu zatwierdzania, pozostawiając to w gestii prawa krajowego. Przepisy ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych stanowią, że zadania związane z zatwierdzeniem producentów w zakresie określonym przepisami Unii Europejskiej wykonuje Prezes Agencji Rynku Rolnego. W szczególności wydaje decyzje w sprawach zatwierdzenia, zawieszenia lub cofnięcia zatwierdzenia producentów cukru, izoglukozy oraz przedsiębiorstw przetwarzających te produkty. Prowadzi także rejestr przedsiębiorców zatwierdzonych. Rejestr, o którym mowa, jest jawnym rejestrem publicznym o charakterze centralnym, gromadzącym dane dotyczące zatwierdzonych przedsiębiorców z obszaru całego kraju. Wpis do rejestru dokonywany jest na wniosek zainteresowanych przedsiębiorstw, a składany jest na sformalizowanym druku umożliwiającym organowi rejestrowemu dokonanie kontroli formularzowej oraz zebranie informacji niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego i prawnego w odniesieniu od identyfikacji podmiotu ubiegającego się o wpis do rejestru, rodzaju prowadzonej lub zamierzonej działalności, lokalizacji miejsca produkcji, wielkości produkcji, a nawet tytułu prawnego do obiektów i urządzeń,

¹⁶ Aktualną organizację rynku cukru omawia I. Lipińska, *Przemiany na wspólnotowym rynku cukru w nowych warunkach gospodarczych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 193-207.

w których działalność ma być prowadzona. Rejestr zatwierdzonych producentów cukru pełni zatem funkcję prawotwórczą i selekcyjną, wywołując dla zarejestrowanych skutki prawne w postaci dopuszczenia do uczestniczenia w mechanizmach wspólnej organizacji rynku cukru. Z uwagi na zakres gromadzonych i ujawnianych w rejestrze danych oraz możliwość ich wykorzystywania dla innych potrzeb związanych z kontrolą wielkości produkcji, pełni też funkcje informacyjną i ewidencyjną.

3. Przejawem gospodarczej reglamentacji związanej z kwotowaniem produkcji jest uzależnienie dopuszczalności wprowadzenia do obrotu produktów spełniających określone wymagania jakościowe potwierdzane formalnymi certyfikatami lub świadectwami jakości, nabywanymi od producentów na podstawie umów określonego rodzaju (typu) oraz treści¹⁷.

Postanowienia art. 117 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku oraz art. 21-22 ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych wprowadzają obowiązek certyfikowania chmielu oraz produktów chmielowych wytwarzanych w uznanych rejonach upraw chmielu. Produkcja chmielu podlega szczególnej reglamentacji, polegającej na utrzymaniu czystości odmian oraz odpowiedniej, potwierdzonej jakości surowca. Stąd obowiązkiem ewidencyjnym objęte zostały dane dotyczące powierzchni i miejsca upraw oraz ilości chmielu dostarczanego przez producentów i grupy producentów, ilości chmielu wykorzystanego przez browary z własnych plantacji oraz ilość wyprodukowanych zizomeryzowanych produktów chmielowych. Organem właściwym do prowadzenia wskazanych ewidencji jest wojewódzki inspektor Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Z uwagi na wymogi jakościowe obowiązujące przy produkcji chmielu, prowadzona jest także ewidencja świadectw równoważności na chmiel i produkty chmielowe pochodzące z importu, a organem ewidencyjnym jest w tym zakresie Główny Inspektor Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

Reforma rynku surowca tytoniowego wprowadziła zasadnicze zmiany w zakresie kontroli produkcji¹⁸. Rezygnując – po upływie okresu przej-

¹⁷ Na konieczność utrzymywania wysokich standardów produkcyjnych wskazują też najnowsze przepisy wspólnotowe; zob. postanowienia art. 113-118 Tytułu II Rozdziału I rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku ustalające normy handlowe dla produktów rolnych.

¹⁸ Założenia reformy rynku surowca tytoniowego omawia Ł. Bobeł, *Z problematyki prawnej organizacji rynku surowca tytoniowego w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*. „Prawo i Administracja”, t. III, Piła 2004, s. 198-201.

ściowego – z limitowania produkcji, utrzymane zostały jednak szczególne procedury kontroli produkcyjnej sprowadzające się przede wszystkim do zachowania i poprawy jakości produkcji. Zagadnienia te regulują przepisy rozporządzenia Rady (EWG) nr 2075/92 w sprawie wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego¹⁹. Stosownie do art. 17 powołanego rozporządzenia, państwa członkowskie mają obowiązek podjąć wszelkie środki konieczne do weryfikacji i zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnotowych dotyczących wytwarzania produktów tytoniowych. Przepisy polskiej ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych nałożyły na uczestników rynku surowca tytoniowego złożone obowiązki rejestrowe. Przedsiębiorcy (osoby fizyczne, prawne oraz jednostki nieposiadające osobowości prawnej) zamierzające prowadzić działalność w zakresie pierwszego przetworzenia surowca tytoniowego zobowiązane są do uzyskania wpisu do rejestru publicznego prowadzonego przez właściwego ze względu na miejsce prowadzenia działalności dyrektora terenowego oddziału Agencji Rynku Rolnego. Wpis do rejestru, stosownie od treści art. 26 ust. 1 ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych, stanowi warunek prowadzenia działalności w zakresie pierwszego przetworzenia surowca tytoniowego. Ze względu na to, że ustawa upoważniła tylko pierwszych przetwórców do zawierania z producentami umów na uprawę surowca, wpis od rejestru przesądza także o dopuszczalności zawierania stosownych umów.

Kolejnym rejestrem publicznym na rynku tytoniu jest prowadzony przez właściwego ze względu na miejsce położenia plantacji dyrektora terytorialnego oddziału regionalnego Agencji Rynku Rolnego, rejestr podmiotów posiadających prawo do uzyskania płatności, zwany w ustawie rejestrem producentów²⁰. Prawo do płatności producenci surowca tytoniowego uzyskują bądź z mocy samej ustawy (zgodnie z zasadą ochrony rynku zamkniętego z uprawnieniami przysługującymi producentom historycznym, czyli tym, którzy wytwarzali w okresach referencyjnych), bądź na podstawie decyzji właściwego organu administracji. Wpis od rejestru przedsiębiorców ma zatem charakter deklaracyjny, potwierdzający fakt uzyskania prawa do płatności. Rejestr nie pełni funkcji prawotwórczej, a jedynie ewidencyjną, informacyjną, ochronną i selekcyjną. Dopuszczenie do obrotu płatności – stosownie do art. 33b ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych – wskazuje też na znaczenie legitymujące wpisu, na pod-

¹⁹ Rozporządzenie Rady z 30 czerwca 1992 r., Dz. Urz. WE, L 215, z 30 lipca 1992 r.

²⁰ Zob. art. 33c ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych.

stawie którego dokonać można ustalenia lub potwierdzenia, czy osoba dokonująca czynności prawnej związanej z przejściem prawa do płatności jest uprawnioną z tego tytułu.

4. Analiza przepisów kształtujących obowiązki rejestracyjne producentów rolnych wytwarzających w reżimie produkcji limitowanej skłania także do uwzględniania znaczenia danych rejestrowych dla potrzeb informacji rolniczej. Bez względu na to, czy mamy do czynienia z rejestrem publicznym, czy niepublicznym, dane stąd pochodzące są gromadzone oraz przekazywane odpowiednim organom krajowym – a za ich pośrednictwem także wspólnotowym – w celu oceny stanu rynku oraz skuteczności wdrożonych instrumentów rynkowych. Wynikające w związku z tym obowiązki wpisują się w sferę obowiązków rejestrowych producentów rolnych. Niektóre z regulacji branżowej organizacji rynków rolnych właśnie w ten sposób dokonują kontroli wolumenu produkcji konkretnego produktu lub grupy produktów.

Na rynku skrobi ziemniaczanej²¹ kontrola przestrzegania limitów produkcyjnych dokonywana jest w ramach obiegu informacji rolniczej. Ujmując zagadnienie w pewnym uproszczeniu, mechanizm ukształtowany został w ten sposób, że Prezes Agencji Rynku Rolnego gromadzi dane wynikające z decyzji o przyznanych kwotach produkcyjnych skrobi ziemniaczanej dla poszczególnych producentów. Tak uprawnieni producenci informują w ściśle określonych terminach, o ilości ziemniaków przeznaczonych na produkcję skrobi zakupionych po cenie minimalnej, ilości skrobi, do której nie wypłacono premii produkcyjnej, oraz ilości skrobi ziemniaczanej, która powinna być wyeksportowana bez refundacji. Nadto producenci skrobi przedkładają wykaz umów kontraktacji zawartych z plantatorami ziemniaków skrobiowych. Zgromadzone w ten sposób dane Prezes Agencji Rynku Rolnego przedkłada ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych oraz Komisji Europejskiej²².

Podobnie ukształtowany został mechanizm kontroli na rynku suszu paszowego. Przy rezygnacji z dodatkowych obowiązków rejestrowych,

²¹ Na temat organizacji rynku skrobi zob. Ł. Bobel, *Kwoty na produkcję skrobi ziemniaczanej – wybrane zagadnienia prawne*, w: *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska. Księga pamiątkowa dla uczczenia 90 rocznicy urodzin prof. Wiktora Pawlaka*, red. R. Budzinowski, Poznań 2004, s. 13 i n.

²² Zob. art. 36 ust. 2-38 ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji rynków rolnych. Na rynku cukru obowiązki przekazywania informacji rynkowych obciążają producentów cukru, którzy przekazują Prezesowi Agencji Rynku Rolnego dane o wielkości produkcji cukru i arealu upraw buraków; zob. art. 32 ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji rynków rolnych.

nadzór nad przestrzeganiem mechanizmów limitowania produkcji realizowany jest przez odpowiednio ukształtowany system kontroli prowadzonych na zlecenie Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz obieg uzyskanych tą drogą informacji rynkowych. Systematyczne kontrole obejmują liczbę i wielkość powierzchni działek ewidencyjnych, z których pochodzą pasze oraz liczbę zawartych przez przedsiębiorstwo przetwórcze umów dostawy zielonki. Kopie sprawozdań przedkładane są Prezesowi Agencji Rynku Rolnego. Przedsiębiorstwo przetwórcze zobowiązane jest do przedkładania danych o ilości zapasów suszu paszowego oraz ilości produktu wprowadzonej do obrotu. Dane te są przekazywane i gromadzone przez ministra właściwego do spraw rynków rolnych oraz Komisję Europejską.

5. Dotychczasowe rozważania prowadzą do pewnych spostrzeżeń natury ogólnej. Sytuację prawną przedsiębiorców rolnych kształtują w szerokim zakresie przepisy prawa wspólnotowego dotyczące wspólnej organizacji rynków rolnych, na podstawie których wdrożone zostały zasadnicze instrumenty sterowania wydzielonymi rynkami oraz przepisy krajowych ustaw szczególnych, dostosowujących polskie ustawodawstwo do obowiązujących mechanizmów wspólnej polityki rolnej. Powołane przepisy tworzą złożony system ewidencji rolniczej, nakładając na wytwórcę rolnego zróżnicowane obowiązki rejestracyjne oraz ustalając związane z tym skutki prawne, daleko wykraczające poza ustalone dla innych przedsiębiorców, funkcjonujących w nierolniczej sferze działalności gospodarczej²³. Dla potrzeb produkcji reglamentowanej prowadzone są przede wszystkim rejestry publiczne, do których wpis z reguły przesądza dopuszczeniu do uczestniczenia w reżimie produkcji limitowanej. Rejestry niepubliczne, tworzące poszerzone zbiory informacji uzupełniających dane rejestrowe rejestrów publicznych, pozwalają na ocenę sytuacji gospodarczej producentów objętych wpisami. Rejestry rolnicze, funkcjonujące w reżimie produkcji limitowanej, to z reguły rejestry administracyjne, rozproszone między różnymi agendami administracji publicznej oraz innymi uczestnikami rynku. Istniejące zróżnicowanie świadczy o tym, że w sferze ewidencjonowania producen-

²³ T. Sawecki dokonał zestawienia rejestrów publicznych obowiązujących na dzień 1 stycznia 2005 r. Spośród 279 rejestrów publicznych niemal 40 dotyczy producentów rolnych i ich działalności wytwórczej; zob. T. Sawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005, s. 413-439. Zob. też opinię Rzecznika Generalnego przedstawioną 3 maja 2005 r. przy rozpatrywaniu przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości sprawy *Jersey Produce Marketing Organization Ltd v. The States of Jersey, Jersey Potato Export Marketing Board*, sygn. akt C-293/02 (2005), ECR I-9543, pkt 18, 20-21, 27, 47, 78-79, 115, 135-140, 147.

tów rolnych i ich działalności, zwłaszcza w ramach kwot produkcyjnych, nie pojawiają się tendencje integracyjne wskazujące na zamiar łączenia rejestrów, a co najmniej poddania ich wspólnym regułom rejestrowym.

Tendencja ta pozostaje w sprzeczności z wynikającą z rozporządzenia o jednolitym wspólnym rynku koncepcją upraszczania ram prawnych Wspólnej Polityki Rolnej. Uwzględniając charakter kwot produkcyjnych oraz ich reglamentacyjną funkcję, system rejestrów można i należy uprościć oraz – przynajmniej w pewnym stopniu – ujednoczyć. Pozwoli to na zmniejszenie zakresu obowiązków rejestracyjnych producentów rolnych, a tym samym przyczyni się do usprawnienia funkcjonowania rynku przez ograniczenia sytuacji niedopełniania, nierzetelnego czy niezupełnego realizowania obowiązków rejestrowych. Poprawi też przejrzystość obowiązujących instrumentów rynkowych, a w konsekwencji usprawni nadzór nad ich przestrzeganiem oraz ocenę stanu rynku.

REGISTERS AND THE IMPLEMENTATION OF COMMON AGRICULTURAL POLICY – LEGAL ISSUES

S u m m a r y

The main aim of the paper is to assess the effects of registers and to determine their function in the sphere of agricultural production under quotas or limitations.

Production limitation requires that both public and non-public registers are kept. The main function of public registers is the creation of legal effects for producers and operators participating in a regime of common market organisation under quotas as the entry into registers constitutes a legal prerequisite for the operators to gain access to instruments of CMO. The registers play also a selective role among economic entities by giving only to some of them a special status resulting from the fact that production quotas have been assigned to them. Non-public registers provide for an extensive set of data which allows for an assessment of the economic situation of registered producers, particularly with regard to the level of quota utilisation.

Registers of agricultural producers functioning in the limited production regime are usually kept at various public administration agencies, dispersed, however, among public bodies and other market players. The variety of bodies administering particular registers confirms the conclusion that there is no tendency or even intention to combine or integrate those registers, or, at least, to subject them to one common registration procedure. And yet, the nature of production quotas is such that the registering obligations could be simplified and unified. This would limit their scope and consequently improve the smooth functioning of the market. Further, the transparency of market instruments would improve the process of their supervision and would facilitate market assessment.

LA PROBLEMATICA DEI REGISTRI LEGATI ALL'ATTUAZIONE DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Riassunto

L'obiettivo dell'articolo è soprattutto quello di valutare gli effetti della registrazione e di determinare le funzioni dei registri condotti per la produzione agricola sottoposta alle limitazioni quantitative.

Per tali produzioni vengono utilizzati due tipi di registri: pubblici e non-pubblici. La funzione principale dei registri pubblici è quella legislativa che si riconduce al collegamento dell'effetto della registrazione all'ammissione del soggetto registrato ai meccanismi dell'organizzazione comune di mercato del prodotto limitato. I registri pubblici realizzano anche la funzione selettiva che consiste nell'attribuzione ai soggetti legittimati alle quote produttive uno status particolare economico. I registri non-pubblici creano invece ampie banche dati che permettono la valutazione della situazione economica dei produttori registrati e soprattutto dello stato di utilizzazione dei limiti produttivi concessi.

I registri agricoli funzionanti nell'ambito del regime delle produzioni limitate sono di solito registri amministrativi tenuti da diversi livelli delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti del mercato. Una tale varietà rende chiaro il fatto che nell'ambito della registrazione della produzione limitata non emergono tendenze di integrazione e di unificazione dei registri o almeno di unificazione delle relative regole. Tuttavia, prendendo in considerazione il carattere delle quote di produzione e la loro funzione di razionamento gli obblighi legati alla registrazione si possono e si devono semplificare. La semplificazione permetterà di limitare il loro ambito e, di conseguenza, di rendere più effettivo il funzionamento del mercato. Grazie alla semplificazione verrà migliorata anche la trasparenza degli strumenti di mercato vigenti, il controllo sul loro utilizzo e la valutazione dello stato di andamento del mercato.