

# Wdrażanie Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich we Włoszech na podstawie rozporządzenia nr 1305/2013\*

## 1. Wprowadzenie

Dla zapewnienia uporządkowanego rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej potrzebny jest program. Powinien on wskazywać cele i priorytety, ustalić tematy i podtematy oraz określić środki do ich realizacji. Wsparcie powinno być określone w sposób zrównoważony finansowo zgodnie z rozporządzeniami (UE) nr 1303, 1305 i 1306 z 2013 r.<sup>1</sup> Wdrażanie środków powinno być monitorowane. Konieczne jest raportowanie wydatków i kontrolowanie ich poprawności.

---

\*„Il programma di sviluppo rurale. L'applicazione italiana del Reg. (UE) 1305/2013” (tłumaczenie: dr Anna Kapała).

<sup>1</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające 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 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347/320 z 20 grudnia 2013 r.); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. Urz. UE L 347/487 z 20 grudnia 2013 r.); 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 347/549 z 20 grudnia 2013 r.).

Właśnie z tego powodu, w ramach realizacji strategii Europa 2020, 17 grudnia 2013 r. Parlament i Rada wydały rozporządzenie nr 1305/2013, które – podobnie jak inne równocześnie wydane rozporządzenia – zawiera szereg zasad jednakowych dla wszystkich państw członkowskich oraz określa konkretne zakresy, w ramach których każde państwo członkowskie może ustanowić szczególne zasady, odpowiednio do potrzeb swoich terytoriów, cechujących się w porównaniu z obszarami Europy również silnymi dysproporcjami naturalnymi<sup>2</sup>. Zgodnie z zasadą pomocniczości zostały następnie uznane uprawnienia Komisji, której akty wykonawcze, zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 182/2011 z 16 lutego 2011 r., zapewniają jednolite warunki wdrożenia prawodawstwa unijnego w odniesieniu do treści przepisów krajowych, zatwierdzenia i modyfikacji krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich i sposobów prezentacji rocznych sprawozdań wykonania planowanych i zrealizowanych działań.

Z jednej strony można zauważyć, że w obecnej polityce struktur rolnych państwa członkowskie mają coraz szersze zadania. Zostały im pozostawione

---

<sup>2</sup> Na temat rozporządzenia nr 1305/2013, będącego punktem odniesienia niniejszego artykułu zob. S. Masini, *I "primi" appunti sullo sviluppo rurale*, w: A. Germanò, G. Strambi (red.), *Il nuovo diritto agrario dell'Unione europea: i regolamenti 1169/2011 e 1151/2012 sull'informazione e sui regimi di qualità degli alimenti, e i regolamenti del 17 dicembre 2013 sulla PAC*, Milano 2015, s. 221; A. Germanò, E. Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino 2014, s. 252–255. Na temat poprzedniego rozporządzenia nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. – zob. L. Costato, *Il Regolamento 1257/1999*, w: idem (red.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 2003, s. 594. Na temat wspólnotowej polityki rozwoju obszarów wiejskich na okres 2007–2013, określonej w rozporządzeniu nr 1698/2005 z 20 września 2005 – zob. P. Amat Lombart, E. Muñiz Espada, *Le nuove regole comunitarie sullo sviluppo rurale nell'ambito delle priorità dell'Unione Europea e il diritto internazionale*, w: L. Costato et al. (red.), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Napoli 2011, s. 87; D. Bianchi, *La politique agricole commune (PAC). Précis de droit agricole européen*, Bruxelles 2012, s. 351. Włoska literatura na temat PROW jest bardzo skromna. Wzmianki o nim można znaleźć w tekstach prawniczych na szersze tematy, które jednak nie zajmują się kwestiami ram prawnych instrumentów wdrażania rozporządzeń w sprawie rozwoju obszarów wiejskich. Z najnowszych opracowań można wspomnieć: A. Sciaudone, *Rural areas: legal framework and implementation. National Report. Italy*, w: *Atti del XXVIII European Congress of Agricultural Law—CEDR (9–13 September 2015, Potsdam—Germany)* [w druku]. W odniesieniu do poprzedniego rozporządzenia z punktu widzenia ekonomistów zob. m.in. A. Hoffmann, *La nuova politica di sviluppo rurale*, Milano 2006; A. Fugaro, *La nuova politica di sviluppo rurale 2007–2013*, Milano 2008; F. Mantino, *Lo sviluppo rurale in Europa: politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*, Milano, 2008; a także na temat rozporządzenia nr 1305/2013 – zob. G. Brunori, *La politica di sviluppo rurale di fronte alla sfida della transizione agricola*, w: A. Germanò, G. Strambi (red.), op. cit., s. 243.

*inicjatywy promocyjne*, z uwagi na fakt, że znajdują się „bliżej” interesów podmiotów zaangażowanych. Z drugiej strony trzeba przyznać, że utracie centralności instytucji wspólnotowych, z powodu lokalizacji poszczególnych decyzji interwencji ekonomicznej, właściwych tradycyjnemu *wspólnotowemu prawu motywacyjnemu*, przeciwstawia się „ciążar” *wspólnotowego prawa regulacyjnego*. Przyjmuje ono definicje i zasady bardzo ingerujące, co powoduje, że państwa członkowskie muszą działać w obrębie jednolitych ram regulacyjnych. Dlatego można powiedzieć, że skoro krajowe motywacje polityczne mogą nabrać znaczenia (również w zakresie środków związanych z drugim filarem „środowisko i obszary”, to *zasady*, także te dotyczące wydatków, rynku i konkurencji, muszą pozostać scentralizowane.

## **2. Alternatywa przyznana przez Unię Europejską w odniesieniu do sposobu stosowania rozporządzenia nr 1305/2013**

W odniesieniu do stosowania rozporządzenia nr 1305/2013 Unia Europejska umożliwiła państwu członkowskiemu przedstawienie jednolitego programu krajowego dla całego swego terytorium i/lub zbioru regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich (art. 6). Podobnie jak w poprzednich okresach programowania, Włochy wybrały opcję przedstawienia regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW). Jest to zgodne z Konstytucją Włoch (art. 117), która przyznaje regionom kompetencje w dziedzinie rolnictwa, a także w granicach podstawowych zasad określonych przez przepisy krajowe zarządzania swoim terytorium<sup>3</sup>. W okresie 2014–2020 Włochy zdecydowały się przedstawić, oprócz 21 programów regionalnych (19 regionów i 2 autonomicznych prowincji), także Krajowy Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (KPROW).

<sup>3</sup> Na mocy art. 114 Konstytucji Republika Włoch obejmuje państwo i regiony, których jest 20 (region Trentino Alto-Adige jest podzielony na 2 autonomiczne prowincje Trento i Bolzano). Regiony są jednostkami politycznymi, a nie tylko administracyjnymi i mają kompetencje prawodawcze zgodnie z podziałem określonym w art. 117 Konstytucji Włoch na regiony o zwykłym statusie oraz regiony o statusie specjalnym. Ogólnie na temat struktury regionalnej Włoch zob. przede wszystkim już klasyczne opracowania P. Virga, *La Regione*, Milano 1949; G. Miele, *La Regione nella Costituzione italiana*, Firenze 1949; a ponadto m.in. E. Spagna Musso, *Corso di diritto regionale*, Padova 1987; T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2012. O podziale kompetencji prawodawczej między państwem a regionami w obszarze rolnictwa zob. A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, wyd. 8, Torino 2016, s. 22.

Przed omówieniem (syntetycznym) krajowego programu rozwoju obszarów wiejskich oraz (szerzej) regionalnych programów należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy z 29 grudnia 1990 r. nr 428 w sprawie przepisów dotyczących realizacji obowiązków wynikających z przynależności Włoch do Unii Europejskiej (tzw. ustawy wspólnotowej z 1990 r.), do Ministerstwa Polityki Rolnej, Żywnościowej i Leśnej (dalej powoływanego jako: ministerstwo rolnictwa) należy zadanie wydawania, w zakresie swojej kompetencji i po uzyskaniu zgody w ramach Stałej Konferencji Państwo-Regiony, środków administracyjnych wynikających wprost z przepisów rozporządzeń i decyzji wspólnotowych w celu zapewnienia ich wdrożenia na terytorium krajowym<sup>4</sup>.

Zgodnie z tymi przepisami na lata 2014–2020 został przygotowany krajowy program rozwoju obszarów wiejskich przez włoskie ministerstwo rolnictwa oraz 21 regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich przez dwadzieścia jeden włoskich regionów.

### **3. Działania przygotowawcze do opracowania włoskich programów rozwoju obszarów wiejskich**

Należy sprecyzować, że programowanie na poziomie krajowym w latach 2014–2020 rozpoczęło się już w 2013 r. równoległe z opracowaniem i przyjęciem przez Komisję Europejską przepisów wykonawczych rozporządzenia nr 1303/2013 i przebiegało w procesie stałych negocjacji między władzami europejskimi i krajowymi. W związku z tym przypomnieć należy istotne etapy, które odnoszą się głównie do zarządzania funduszami europejskimi i procedury opracowania włoskich PROW.

Przed wszystkim trzeba wspomnieć o „ustawie o stabilności” z grudnia 2013 r., określającej podział krajowych środków publicznych na działania współfinansowane przez UE w okresie programowania 2014–2020 na rzecz Regionów i Prowincji Autonomicznych, która przewidziała, że fundusz odnawialny na realizację polityk wspólnotowych<sup>5</sup> pokrywa maksymalnie 70%

---

<sup>4</sup> Art. 4 ust. 3 ustawy nr 428/1990 wymaga, by ministerialne dekrety wykonawcze przepisów wspólnotowych w dziedzinach należących do kompetencji regionów były przyjmowane w drodze porozumienia ze Stałą Konferencją do spraw stosunków między państwem, regionami i autonomicznymi prowincjami Trento i Bolzano.

<sup>5</sup> Odnawialny fundusz został utworzony przy Rachunkowości Ogólnej państwa, na podstawie ustawy: legge 16 aprile 1987 nr 183 Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli

kwot określonych w poszczególnych programach, natomiast pozostałe 30% obciąża budżety regionów i autonomicznych prowincji<sup>6</sup>.

Następnie należy wymienić Porozumienie 21 włoskich regionów, dotyczące „propozycji podziału funduszy pochodzących z EFRROW 2014–2020” które zostało zawarte 16 stycznia 2014 r., w ramach stałej Konferencji dotyczącej stosunków między państwem, regionami i autonomicznymi prowincjami Trento i Bolzano<sup>7</sup>.

Należy wreszcie wspomnieć o Umowie o partnerstwie w sprawie programowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020, które rząd włoski, podobnie jak inne państwa członkowskie, musiał przedstawić Komisji Europejskiej do 22 kwietnia 2014 r., zgodnie z art. 14 rozporządzenia nr 1303/2013<sup>8</sup>.

---

atti normativi comunitari. Wszystkie akty normatywne państwa włoskiego (ustawy, dekrety i dekrety legislacyjne) wymienione w niniejszym dokumencie są dostępne zarówno w wersji oryginalnej, jak i obowiązującej na: [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>6</sup> Art. 1 ust. 240 (zob. także ust. 241, 242 i 243) ustawy 27 dicembre 2013 n. 147 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale dello Stato (Legge di stabilità 2014).

<sup>7</sup> Por. „Porozumienie w sprawie proponowanego podziału środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) 2014–2020”, które zostało przyjęte 16 stycznia 2014 r. przez Stałą Konferencję ds. stosunków między państwem, regionami i autonomicznymi prowincjami Trento i Bolzano (dostępne na stronie internetowej Konferencji państwo-regiony: <http://www.statoregioni.it>): przyjmuje ono propozycję włoskiego ministerstwa rolnictwa, które opiera się na alokacji środków na podstawie „historycznego podejścia”, różnicując procentowy udział w krajowym i unijnym współfinansowaniu ze względu na różną zdolność wydatkowania wykazaną w regionalnych PROW w poprzednich okresach programowania i w konsekwencji „zmniejszając wspólnotowe współfinansowanie dla programów, które wykazały większą efektywność wydatków, a podnosząc je w przypadkach odwrotnych”.

<sup>8</sup> Rezolucja Komitetu Międzyresortowego ds. Programowania Gospodarczego – CIPE 18 aprile 2014 n. 18 Programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei 2014–2020: approvazione della proposta di accordo di partenariato („Gazzetta Ufficiale” nr 209 z 9 września 2014 r.), która „upoważnia” Podsekretarza Stanu w Prezydium Rady Ministrów do wysłania do Komisji Europejskiej w terminie do dnia 22 kwietnia 2014 r., przewidzianego przez rozporządzenie nr 1303/2013, wspomnianego dokumentu w celu otwarcia formalnych negocjacji”. Według art. 5 rozporządzenia 1303/2013: „1. W odniesieniu do umowy partnerstwa i każdego programu państwo członkowskie organizuje, zgodnie z jego ramami instytucjonalnymi i prawnymi, partnerstwo z właściwymi instytucjami regionalnymi i lokalnymi. Partnerstwo obejmuje także następujących partnerów: a) właściwe władze miejskie i inne instytucje publiczne; b) partnerów gospodarczych i społecznych; oraz c) właściwe podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, równouprawnienia płci i niedyskryminacji”. Tekst umowy partnerstwa Włoch jest dostępnym na: <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato>.

Umowa o partnerstwie zaproponowana przez Włochy po długich negocjacjach została formalnie zatwierdzona przez Komisję 29 października 2014 r.<sup>9</sup> W ciągu trzech miesięcy od „notyfikacji” umowy o partnerstwie<sup>10</sup>, a zatem do 22 lipca 2014 r., włoskie ministerstwo rolnictwa i 21 regionów musiały przedstawić Komisji swoje „projekty” programów rozwoju obszarów wiejskich, sporządzonych zgodnie z powyższą umową<sup>11</sup>.

Gdy wskazany termin został dotrzymany przez włoskie ministerstwo rolnictwa i prawie wszystkie regiony Włoch<sup>12</sup>, następny etap wymiany poglądów między Komisją Europejską a organami zarządzającymi PROW<sup>13</sup>, zgodnie z art. 29 rozporządzenia nr 1303/2013, był bardzo długi i skomplikowany. Formalne zatwierdzenie przez Komisję Europejską PROW krajowego (przygotowanego przez włoskie ministerstwo rolnictwa) oraz PROW regionalnych opracowanych przez włoskie regiony, odbyło się w rzeczywistości w okresie od maja do grudnia 2015 r., czyli prawie z rocznym opóźnieniem w stosunku do tego, co przewidują rozporządzenia europejskie<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> C(2014)8021final, Decisione di esecuzione della Commissione del 29 ottobre 2014 che approva determinati elementi dell'accordo di partenariato con l'Italia CCI 2014IT16M8PA001, Bruxelles. Na ten temat następna uchwała Komitetu Międzyresortowego ds. Programowania Gospodarczego – CIPE z 28 gennaio 2015 nr 8, sull'Accordo di partenariato per la programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei 2014–2020 – Presa d'atto („Gazzetta Ufficiale” nr 24 z 23 kwietnia 2015 r.).

<sup>10</sup> Na podstawie art. 26.4 rozporządzenia nr 1303/2013.

<sup>11</sup> W rozporządzeniach nr 1303/2013 i 1305/2013 mówi się o „przekazaniu”, „przedstawieniu” (*submit* w wersji angielskiej) Komisji umowy partnerstwa i programu rozwoju obszarów wiejskich. Ta terminologia jest powtórzona we włoskich aktach administracyjnych wykonawczych (uchwały CIPE i Regionów). Przekazywanie danych przez państwo i przez włoskie regiony do Komisji Europejskiej odbywa się za pomocą systemu elektronicznego do wymiany oficjalnych danych dotyczących zarządzania funduszami strukturalnymi między państwami członkowskimi a Komisją Europejską (System for Fund Management in the European Union – SFC 2014), uregulowanego przez rozporządzenie wykonawcze Komisji z 25 lutego 2014 r. nr 184 (na podstawie art. 74.4 rozporządzenia nr 1303/2013). Zob. na <https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/about-sfc2014>.

<sup>12</sup> Nie dotrzymał terminu np. region Piemont, który w tym czasie był zajęty wyborami regionalnymi.

<sup>13</sup> Art. 66 rozporządzenia nr 1305/2013. Na temat Instytucji zarządzającej zob. *infra* w tekście.

<sup>14</sup> Por. badanie przeprowadzone przez Centrum Rady Narodowego Orderu doktorów Agromów i Leśnictwa (wł. Centro studi del Consiglio dell'Ordine Nazionale dei dottori Agronomi e Forestali (CONAF), Piani regionali di sviluppo rurale 2014–2020: elaborazione, analisi e comparazione, del dicembre 2014, dostępne na: [http://www.conaf.it/sites/default/files/PSR%202014%20-2020%20elaborazione,%20analisi%20e%20comparazione\\_0.pdf](http://www.conaf.it/sites/default/files/PSR%202014%20-2020%20elaborazione,%20analisi%20e%20comparazione_0.pdf).

Ewidentnie, oprócz wewnętrznej złożoności procedur zatwierdzania PROW, o których mowa w cytowanym art. 29, wydłużone terminy wynikały również z opóźnienia, z jakim Unia Europejska wydała rozporządzenie ustanawiające zasady wykonania rozporządzenia nr 1305/2013. Zostało ono wydane 17 lipca 2014, a opublikowane 31 lipca 2014 r.<sup>15</sup>, czyli później niż przewidziany termin przekazywania PROW do Komisji, tj. 22 lipca 2014 r., jak wspomniano powyżej.

#### 4. Relacja między rozporządzeniem nr 1305/2013 a Programami Rozwoju Obszarów Wiejskich

Konieczne jest dalsze sprecyzowanie, będące podstawą do wyjaśnienia treści programów (krajowych i regionalnych) rozwoju obszarów wiejskich. Podczas gdy dyrektywy, zgodnie z ich definicją w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), muszą zostać wdrożone przez państwa członkowskie w terminie wskazanym przez Unię Europejską, rozporządzenia mają zastosowanie powszechne i są wiążące w całości (art. 288 TFUE), więc powinny być *stosowane*, tak jak są sformułowane. Jednak została przewidziana możliwość ewentualnych krajowych działań implementacyjnych lub został wyraźnie przyznany państwom członkowskim wybór pomiędzy kilkoma sposobami działania. Dalszą konsekwencją jest to, że państwa członkowskie nie mogą interweniować przez środki regulacyjne, które powtarzałyby przepisy rozporządzeń unijnych, aby uniknąć interpretacji krajowych wprowadzających w błąd<sup>16</sup>.

Rozporządzenie nr 1305/2013, ze względu na jego charakter, jest tym aktem prawnym, do którego należy się odnieść dla określenia celów rozwoju

---

<sup>15</sup> 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), Dz. Urz. UE L 227/18 z 31 lipca 2014 r.

<sup>16</sup> Por. w tym znaczeniu orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 10 października 1973 r., sprawa 34/73, *Variale c. Amm. it. finanze*. Por. także orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 11 stycznia 2001 r., C-403/98, *Azienda Agricola Monte Arcosu*, które potwierdza: „Należy zauważyć, że jeśli w wyniku samego charakteru rozporządzeń i ich funkcji w systemie źródeł prawa wspólnotowego, przepisy tych rozporządzeń, zazwyczaj mają natychmiastowy skutek w krajowych porządkach prawnych, *bez konieczności przyjęcia przez organy krajowe środków wykonawczych*, niektóre jego przepisy mogą jednak wymagać, w celu ich wykonania, przyjęcia środków przez państwa członkowskie” (punkt 26) [kursywa autorów].

obszarów wiejskich, które Unia Europejska zamierza zrealizować, jak również dla identyfikacji problemów i priorytetów.

Podobnie należy odnieść się do niego dla określenia obowiązkowej treści PROW. Z tych powodów wystarczające jest przywołanie: art. 2 – jeżeli chodzi o różne *definicje* niezbędne do interpretacji przepisów prawnych zawartych w rozporządzeniu; art. 4 – w odniesieniu do *celów* wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, jakie Unia Europejska i jej państwa członkowskie muszą realizować; art. 5 – dotyczącego sześciu priorytetów, a także art. 5 – w zakresie programów tematycznych, wskazanych z odesłaniem do rozporządzenia nr 1303/2013, który je wyodrębnił i zdefiniował w art. 9 i art. 10 w sprawie Wspólnych Ram Strategicznych (WRS); art. 8 – w odniesieniu do elementów, które muszą być zawarte w każdym PROW; Tytuł III (art. 13–44) oraz załącznika VI, w odniesieniu do finansowanych działań. Rozporządzenie nr 1305/2013, jest regulacją, która określa podział kosztów (art. 58–63), sposób monitorowania wdrażania programu oraz roczne sprawozdanie (art. 67–75), a także sposób realizacji płatności i kontroli wydatków (art. 62).

Natomiast podprogramy przewidziane w zależności od konkretnych potrzeb terytoriów są określone w PROW regionów Włoch (art. 7 rozporządzenia nr 1305/2013). Niniejszy artykuł, jednak nie koncentruje się na analizie treści PROW, ale na procedurze zatwierdzania i wdrażania PROW we Włoszech w celu zbadania jego charakteru prawnego. Należy stwierdzić również, że każdy PROW został przygotowany po przedłożeniu programów rozwoju obszarów wiejskich, o których mowa w załączniku I do rozporządzenia wykonawczego nr 808/2014 Komisji w sprawie realizacji rozporządzenia nr 1305/2013<sup>17</sup>, i że zgodnie z dyrektywą 2001/42/WE z 27 czerwca 2001 r., każdy PROW został przygotowany z uwzględnieniem strategicznej oceny

---

<sup>17</sup> Rozporządzenie wykonawcze nr 808/2014 stanowi, że treść PROW musi być sformułowana w następujący sposób: 1. Nazwa programu rozwoju obszarów wiejskich (PROW); 2. Państwo członkowskie lub region administracyjny; 3. Ewaluacja *ex ante*; 4. Analiza mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń („analiza SWOT”) i określenie potrzeb; 5. Opis strategii; 6. Ocena uwarunkowania *ex ante*; 7. Opis ram wykonania; 8. Opis wybranych działań; 9. Plan ewaluacji zawierający określone sekcje; 10. Plan finansowania; 11. Plan wskaźników; 12. Dodatkowe finansowanie krajowe; 13. Elementy niezbędne do oceny pomocy państwa; 14. Informacje na temat komplementarności; 15. Rozwiązania dotyczące wdrażania programu; 16. Działania podjęte w celu zaangażowania partnerów; 17. Krajowa sieć obszarów wiejskich; 18. Ocena *ex ante* w zakresie weryfikowalności, możliwości kontroli i ryzyka wystąpienia błędu; 19. Przepisy przejściowe; 20. Podprogramy tematyczne. Każda sekcja zawiera szczegółowe wskazówki do punktów.



oddziaływania na środowisko, zgodnie ze schematem odpowiadającym ewaluacji *ex ante*, wyznaczonym przez rozporządzenie nr 1305/2013 dla prawidłowego formułowania programów rozwoju obszarów wiejskich<sup>18</sup>.

## 5. Krajowy Program Rozwoju Obszarów Wiejskich we Włoszech

Ministerstwo rolnictwa opracowało program krajowy w celu wdrożenia niektórych środków określonych w rozporządzeniu nr 1305/2013, uznając za niezbędne przyjęcie jednolitych kryteriów finansowania we Włoszech, głównie pod kątem ich wpływu na środowisko i oddziaływania społecznego na całym terytorium Włoch. Należy zauważyć, że krajowy PROW jest we Włoszech nowością, gdyż w poprzednich okresach (2000–2006 i 2007–2013) nie było dopuszczalne jednoczesne występowanie PROW regionalnych i krajowego, z wyjątkiem Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich<sup>19</sup>.

Jeżeli chodzi o krajowy Program, są cztery szczególne działania odnoszące się do kwestii strategicznych dla całego kraju: inwestycje w infrastrukturę nawadniania<sup>20</sup>, przechowalnictwo, stosowanie i rozwój zasobów genetycznych w rolnictwie<sup>21</sup>, zarządzanie ryzykiem w gospodarstwie<sup>22</sup> i współpraca<sup>23</sup>.

Odpowiedzialnym za skuteczne, efektywne i prawidłowe zarządzanie i wdrażanie tych działań jest, na podstawie art. 66 rozporządzenia nr 1305/2013, „instytucja zarządzająca”. Krajowy PROW tę rolę wyznacza Departamentowi Polityki Europejskiej i Międzynarodowej oraz Rozwoju Ob-

---

<sup>18</sup> Należy pamiętać, że w istocie strategiczna ocena oddziaływania na środowisko występuje jednocześnie w procesie ewaluacji *ex ante*, a zatem stanowi integralną część procesu zatwierdzania PROW. Dlatego też każdy program, który został zatwierdzony przez Komisję, przedstawia, w jego początkowej części, ewaluację *ex ante* (art. 55 ust. 4 rozporządzenia nr 1303/2013). W opracowywaniu PROW także włoskie ministerstwo rolnictwa i regiony uwzględniły wszystkie europejskie regulacje wykonawcze rozporządzeń nr 1303 i nr 1305 z 2013 r., a w szczególności, oprócz wspomnianego powyżej rozporządzenia nr 808/2016, rozporządzenie delegowane nr 807/2014 Komisji z 11 marca 2014 r. uzupełniające niektóre przepisy rozporządzenia nr 1305/2013.

<sup>19</sup> Dlatego można powiedzieć, że są dwa programy *krajowe*, ponieważ na okres 2014–2020 przewidziana jest Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich, na podstawie art. 54 rozporządzenia 1305/2013 i art. 12 rozporządzenia wykonawczego nr 808/2014 Komisji.

<sup>20</sup> Na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1305/2013 „Inwestycje w środki trwałe”.

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 28 rozporządzenia nr 1305/2013 „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne”.

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 36–39 rozporządzenia nr 1305/2013.

<sup>23</sup> Zgodnie z art. 35 rozporządzenia nr 1305/2013.

szarów Wiejskich włoskiego ministerstwa rolnictwa. Instytucją zarządzającą jest zatem ten sam organ, który uczestniczył w procesie negocjacji z Komisją Europejską do momentu formalnego przyjęcia Programu i który nadal współpracuje z Komisją na etapie jego realizacji (i ewaluacji *ex post*).

Zgodnie z art. 65 rozporządzenia nr 1305/2013 Krajowy PROW jako agencję płatniczą środków pomocy udzielanej przez EFRROW<sup>24</sup> wyznacza Agencję Płatniczą w Rolnictwie (AGEA)<sup>25</sup> oraz jako jednostkę certyfikującą (niezależną od instytucji zarządzającej i agencji płatniczej<sup>26</sup>) przedsiębiorstwo Pricewaterhousecoopers SA<sup>27</sup>.

22 lipca 2014 r. Ministerstwo rolnictwa przedstawiło Komisji projekt Krajowego PROW opracowanego zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym nr 808/2014 Komisji. Projekt został przyjęty przez Komisję „w celu przyznania wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich”, decyzją wykonawczą (C2015) 8312 z 20 listopada 2015 r. zgodnie z art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013<sup>28</sup>. Zatwierdzenie

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 7 rozporządzenia nr 1306/2013.

<sup>25</sup> AGEA, jako „agencja płatnicza” jest także „organem koordynującym” regionalne agencje płatnicze, zwłaszcza w odniesieniu do finansowania na pierwszym poziomie. Została ona utworzona na mocy dekretu legislacyjnego z 27 maja 1999 r. nr 165 [“Soppressione dell’AIMA e istituzione dell’Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59]. Por. stronę <http://www.agea.gov.it/portal/page/portal/AGEAPageGroup/HomeAGEA/home>. Należy dodać, że AGEA może wykonywać na podstawie delegacji także część funkcji regionalnych agencji płatniczych, co upraszcza procedury dla beneficjenta, który może zwrócić się do jednego urzędu w celu uzyskania informacji i pomocy (tak krajowy PROW pkt 15.5). Na temat agencji płatniczych zob. ponadto rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 907/2014 z 11 marca 2014 r., uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro (Dz. Urz. UE L 255/18 z 28 sierpnia 2014 r.).

<sup>26</sup> Na temat wymagań, jakie musi spełniać jednostka certyfikująca oraz sposobu jej wyboru przez państwo członkowskie, zob. art. 9 rozporządzenia 1306/2013, powołanego w art. 65 rozporządzenia 1303/2013. Według prawa unijnego wydatkowanie pieniędzy publicznych wymaga, aby budżety były „zatwierdzone” przez niezależną instytucję. W przypadku PROW jednostka certyfikująca poświadczająca rejestry księgowe regionu również w odniesieniu do rozporządzenia nr 1305/2013.

<sup>27</sup> Została ona wybrana w przetargu publicznym i została „akredytowana” przez Komisję. Zob. <http://www.pwc.com/it/it.html>.

<sup>28</sup> Tekst decyzji wykonawczych Komisji Europejskiej nie jest publiczny ani nie jest w pełni dostępny: można przeglądać stronę internetową Rejestru dokumentów Komisji Europejskiej (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=search&language=it>) w celu odnalezienia danych dokumentu oraz przedmiotu, ale aby uzyskać dostęp do treści, należy wysłać specjalny wniosek, wypełniając formularz opublikowany na stronie. W przypadku PROW włoskich regionów, decyzje wykonawcze Komisji są zwykle załączone do uchwał Regionalnego Komitetu

PROW krajowego zostało ogłoszone przez włoskie ministerstwo rolnictwa poprzez publikację szczegółów decyzji Komisji i tekstu PROW na stronach internetowych ministerstwa rolnictwa i Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

Zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 1305/2013 oraz art. 4 rozporządzenia wykonawczego nr 808/2014 Komisji, programy mogą być modyfikowane przez państwa członkowskie poprzez przedstawienie Komisji wniosku o zmianę w programie, z zastrzeżeniem pewnych wyjątków przewidzianych w tym samym art. 4. Również w tym przypadku Komisja podejmuje decyzję i zatwierdza wnioski w drodze aktu wykonawczego<sup>29</sup>.

## 6. Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich regionów włoskich: proces przygotowania projektu PROW

Programy 21 włoskich regionów również zostały sporządzone zgodnie ze schematem załączonym do rozporządzenia wykonawczego nr 808/2014 Komisji<sup>30</sup>, w efekcie czego programy regionalne opracowywane są według tego samego wzoru, różniąc się zasadniczo w niewielu postanowieniach. Niniejsze rozważania będą odnosić się głównie do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich Toskanii, miejsca zamieszkania autorów niniejszych rozważań oraz siedziby Instytutu Prawa Rolnego Międzynarodowego i Porównawczego, będącego jednostką naukową Krajowej Rady Badawczej, w którym autorzy pracują<sup>31</sup>.

---

Wykonawczego lub Rady Regionalnej, w drodze których „odnotowuje się” formalne zatwierdzenie PROW. Dlatego zostały one opublikowane w Biuletynie Urzędowym regionu oraz na stronie internetowej regionu poświęconej programowaniu rozwoju obszarów wiejskich, a zatem są tam dostępne. Należy jednak pamiętać, że ze względu na objętość dokumentu PROW czasem nie publikuje się w „Biuletynie” załącznika do uchwały, ale podawana jest wyraźna informacja o jego opublikowaniu na stronie internetowej regionu. Na ten temat zob. również *infra* w tekście.

<sup>29</sup> Ostatnia zmiana PROW krajowego została zatwierdzona przez Komisję Europejską 15 czerwca 2016 r. decyzją C(2016) 3757. Numer odniesienia włoskiego PROW krajowego nadany przez Komisję (*CCI-Code Commun d'Identification*) 2014IT06RDNP0001 i określa PROW podczas całego okresu programowania: jest to kod identyfikacyjny, który w systemie SFC2014, składa się z: r. (2014), kodu kraju (IT), Dyrekcji Generalnej (06), Funduszu strukturalnego (RP: EAFRD), rodzaju (NP: National Programme), numeru identyfikacyjnego, który wyróżnia dokument (001).

<sup>30</sup> Por. *supra*, przyp. 17.

<sup>31</sup> Zostanie jednak zwrócona uwaga w przypisie na wszelkie odrębne przepisy w innych PROW regionalnych, jeżeli będzie to konieczne lub przydatne, w celu wykazania „autonomii” w działaniu włoskich regionów.

Projekty PROW włoskich regionów na lata 2014–2020 zostały przedłożone Komisji Europejskiej 22 lipca 2014 r.<sup>32</sup> Od tego dnia rozpoczął się etap negocjacji z Komisją Europejską, po którym Programy zostały ostatecznie zatwierdzone. Dokładniej rzecz ujmując, każdy włoski region przygotował własny projekt PROW i przekazał Komisji do zatwierdzenia<sup>33</sup>.

W Toskanii opracowanie projektu PROW zostało powierzone Dyrekcji Generalnej „Konkurencyjności systemu regionalnego i rozwoju umiejętności”<sup>34</sup> pod nadzorem politycznym asesora do spraw rolnictwa. W ramach powyższej Dyrekcji Generalnej został formalnie wyodrębniony „organ zarządzający” PROW<sup>35</sup>, który utrzymywał relacje z DG AGRI w zakresie wszystkiego, co było potrzebne do ostatecznego zatwierdzenia projektu Programu przez Komisję. Należy dodać, że przed przedłożeniem do Komisji projektu PROW został on zatwierdzony przez Regionalny Komitet Wykonawczy (wł. Giunta Regionale<sup>36</sup>) na wniosek asesora ds. rolnictwa<sup>37</sup>.

Na podstawie art. 65 rozporządzenia nr 1305/2013 region Toskanii wyznacza jako instytucję płatniczą Regionalną Agencję Płatniczą w Rolnictwie

---

<sup>32</sup> Każdy PROW włoskiego regionu ma swój kod identyfikacyjny (CCI), który odróżnia się tylko końcową numeracją. Na temat zastosowanego kryterium nadania kodu zob. *supra*, przyp. 29. Kod PROW regionu Toskanii to: 20143IT06RDP010.

<sup>33</sup> Por. na temat sposobu „notyfikacji” Komisji, *supra*, przyp. 11.

<sup>34</sup> Projekt PROW Toskanii, notyfikowany Komisji Europejskiej 22 lipca 2014 r., był przygotowany przez Dyrekcję Generalną „Konkurencyjności systemu regionalnego i rozwoju systemu umiejętności” (DG) oraz Oddział koordynujący (AC) „Rozwój obszarów wiejskich” [por. uchwałę Regionalnego Komitetu Wykonawczego (GR) nr 616 z 21 lipca 2014 r.]. Należy jednak pamiętać, że w nowej legislacji regionalnej, a w szczególności od dnia 1 sierpnia 2015 r., zmienił się system organizacyjny regionu Toskanii w celu zmniejszenia kosztów, w wyniku którego dyrekcje generalne zostały zniesione (pozostawiono tylko dyrektora generalnego), podczas gdy zostało utworzonych 13 dyrekcji, w tym jedna o nazwie „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”, którą kieruje Instytucja Zarządzająca PROW (por. plan organizacji urzędów, zatwierdzony uchwałą GR nr 251 z 9 marca 2015 r.). Dokładniej, tekst ostatniej zmiany PROW Toskanii, zatwierdzony przez Komisję Europejską 3 sierpnia 2016 r., wskazuje jako instytucję zarządzającą „Region Toskania/ Dyrekcja Rolnictwa i Rozwoju/ Sektor jednostki zarządzającej EFRROW. Działania dla konkurencyjności gospodarstw rolnych”. Wszystkie akty regionalne wymienione w niniejszym artykule można znaleźć na: <http://www.regione.toscana.it/regione/leggi-atti-e-normative/atti-regionali>.

<sup>35</sup> Zob. decyzję Regionalnego Komitetu Wykonawczego nr 25 z 7 lipca 2014 r. O opracowaniu projektu PROW przez DG „Konkurencyjność systemu regionalnego i rozwoju systemu umiejętności” zdecydował Komitet Wykonawczy uchwałą nr 7 z 18 marca 2013 r.

<sup>36</sup> Jest to organ zarządu regionu, odpowiednik zarządu województwa (przyp. tłumacza).

<sup>37</sup> Uchwała Regionalnego Komitetu Wykonawczego nr 616 z 21 lipca 2014 r.

Regionu Toskanii<sup>38</sup> (ARTEA), a jako jednostkę certyfikującą – spółkę Deloitte&Touche SA<sup>39</sup>, wybraną w drodze przetargu publicznego, zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 1306/2013. Wyodrębnienie powyższych instytucji w PROW 2014–2020 zostało dokonane w celu uwzględnienia obowiązku narzuconego w art. 65 rozporządzenia nr 1305/2013.

Każdy PROW powinien zawierać określone dane, przede wszystkim ewaluację *ex ante*, o której mowa w art. 55 rozporządzenia nr 1303/2013, z odpowiednią analizą SWOT i identyfikacją potrzeb, jakie program zamierza spełnić w określonych strefach geograficznych nim objętych<sup>40</sup>. Jest to wykonanie art. 8 rozporządzenia nr 1305/2013, który stanowi, że „analizę przeprowadza się zgodnie z priorytetami unijnymi w zakresie rozwoju obszarów wiejskich”.

Należy odnotować, że każdy PROW musi zawierać opis strategii, jaką ma realizować, z wykazaniem spełnienia warunków wymienionych w ust. 2 tego samego art. 8 rozporządzenia nr 1305/2013. W tym zakresie jest szczególnie istotne, z jednej strony, sformułowanie planu ewaluacji, o którym mowa w art. 56 rozporządzenia nr 1303/2013, ze wskazaniem środków wystarczających do zaspokojenia potrzeb, które zostały zidentyfikowane, oraz w celu zapewnienia właściwego monitorowania i oceny<sup>41</sup>, a z drugiej – sformułowanie planu finansowania<sup>42</sup>.

W związku z tym można zauważyć znaczną zbieżność określeń zawartych w PROW 21 włoskich regionów. Największe zróżnicowanie pomiędzy programami włoskich regionów nie dotyczy określenia 20 działań, które każdy region musi koniecznie uwzględnić zgodnie z priorytetami ustalonymi

---

<sup>38</sup> ARTEA, utworzona ustawą regionalną z 10 listopada 1999 r. nr 60, jest agencją płatniczą regionu Toskanii środków przewidzianych przez prawo unijne. Była ona wyznaczona jako agencja płatnicza również w poprzednich okresach programowania rozwoju obszarów wiejskich. Jak już wspomniano, AGEA (krajowa agencja płatnicza) spełnia funkcję koordynacji regionalnych agencji płatniczych, co ma głównie odniesienie do I filaru, a nie do II filaru dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich. ARTEA jest w stanie „odczytywać” tzw. pliki gospodarstw rolników regionu, umieszczone w rolniczej bazie danych Krajowego Systemu Informacji Rolniczej (SIAN), o której mowa *infra*, przyp. 66 i 67.

<sup>39</sup> Na temat jednostki certyfikującej regionu Toskanii zob. <http://www.deloitte.com/it/it.html>.

<sup>40</sup> Szerzej na temat treści PROW regionu Toskanii zob. <http://www.regione.toscana.it/psr-2014-2020/testo-e-misure-psr>. PROW krajowy i PROW włoskich regionów są dostępne na stronie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich: <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1>.

<sup>41</sup> Art. 8 ust. 2 lit. g rozporządzenia nr 1305/2013.

<sup>42</sup> Art. 8 ust. 2 lit. h rozporządzenia nr 1305/2013.

przez Unię<sup>43</sup>, ale raczej „podprogramów tematycznych”. Mogą być one wprowadzone w PROW w celu realizacji specyficznych potrzeb danego obszaru. W sposób ogólny te podprogramy są wymienione w art. 7 rozporządzenia nr 1305/2013 i odnoszą się do: a) młodych rolników; b) małych gospodarstw; c) obszarów górskich; d) krótkich łańcuchów dostaw; e) kobiet na obszarach wiejskich; f) łagodzenia skutków zmiany klimatu i przystosowania się do niej oraz różnorodności biologicznej. Każde działanie główne może być zatem uzupełnione działaniami skierowanymi na zaspokojenie jednej lub więcej potrzeb występujących w obszarze objętym programem<sup>44</sup>.

Określenie poddziałań, jako dopełnienia 20 działań określonych przez Unię, jest szczególnie istotne w celu sformułowania przez regiony opisu rodzaju przedsięwzięcia, które ma być zrealizowane przez beneficjentów w ramach uzyskanej pomocy finansowej.

W istocie PROW regionalny na lata 2014–2020<sup>45</sup> nie może ograniczać się do opisu działania, jego treści, logiki interwencji oraz specyficznych i przekrojowych celów, ale musi również wskazać kwotę wsparcia i „formę” wkładu<sup>46</sup>, i warunki kwalifikowalności beneficjentów<sup>47</sup>, a także definiować – i to jest najważniejszy aspekt – kryteria wyboru ubiegających się o realizację działania. Jeżeli chodzi o projekt PROW regionu Toskanii, po jego opracowaniu przez Instytucję zarządzającą i przed jego formalnym przekazaniem Komisji został on zatwierdzony, jak już wspomniano, przez

---

<sup>43</sup> Działania określone przez Unię Europejską wskazane są w rozdziale I, tytule II rozporządzenia nr 1305/2013, w art. 13 i art. 44.

<sup>44</sup> Tak np. w PROW regionu Toskanii działanie „Transfer wiedzy i działalność informacyjna” (art. 14 rozporządzenia 1305/2013) jest uzupełnione poddziałaniem „Wsparcie działań aktywizacyjnych kształcenia zawodowego i umiejętności” i „Wsparcie na międzynarodowe wymiany krótkookresowe w sektorze rolnym”.

<sup>45</sup> Tak zresztą także krajowy PROW 2014–2020.

<sup>46</sup> Np., i co do zasady, na rachunku kapitałowym jako procent kosztów kwalifikowanych lub w wysokości ustalonej przy uwzględnieniu standardowych kosztów operacji (tzw. system premii). W ten sposób w regionie Toskania jest przewidziane „Repertorium premii wspierających” PROW 2014–2020, który pokazuje obliczenia przygotowane przez Regionalny Instytut Planowania Gospodarczego Toskanii (IRPET) w stosunku do standardowego założeniu dodatkowych kosztów i utraconych dochodów, które należy stosować jako punkt odniesienia do obliczania płatności w ramach poszczególnych działań Programu „zobowiązania rolno-klimatyczno-środowiskowe”, „Ochrona i zrównoważone użytkowanie zasobów genetycznych w rolnictwie”, „rolnictwo ekologiczne”, „płatności wyrównawcze na obszarach o ograniczeniach naturalnych lub innych szczególnych ograniczeniach”.

<sup>47</sup> Np. w odniesieniu do PROW regionu Toskanii i działania „transfer wiedzy” możliwymi beneficjentami są akredytowane agencje szkoleniowe w systemie tokańskim w rozumieniu ustawy regionalnej: legge regionale 26 luglio 2002 n. 32.

Regionalny Komitet Wykonawczy. Należy jednak podkreślić, że projekt PROW, przed jego przedstawieniem regionalnemu organowi zarządzającemu, został poddany *wewnętrznej weryfikacji* przez właściwe urzędy regionu zarówno pod kątem jego zgodności z prawem, jak i dopuszczalności wydatków. W ten sposób uchwałą Regionalnego Komitetu Wykonawczego nr 616 z 21 lipca 2014 r. region Toskanii zatwierdził projekt PROW do przesłania Komisji Europejskiej<sup>48</sup>. Należy mieć na uwadze, że uchwały Regionalnego Komitetu Wykonawczego są aktami administracyjnymi i jako takie są publikowane w „Urzędowym Biuletynie” aktów regionalnych oraz na stronie internetowej regionu<sup>49</sup>.

## 7. Zatwierdzenie projektu regionalnego PROW przez Komisję Europejską

Od momentu zatwierdzenia przez organ regionalny projekt PROW regionalnego przedkładany jest Komisji Europejskiej. *Ostateczny projekt* PROW Toskanii, który zakończył fazę oficjalnych negocjacji z Komisją, został jej przedłożony 6 maja 2015 r. i zatwierdzony decyzją wykonawczą Komisji nr 3507 z 26 maja 2016 r. Jest to decyzja w sprawie finansowania w rozumieniu art. 76 rozporządzenia nr 1303/2013, a po jej notyfikacji państwu członkowskiemu (we Włoszech – odpowiedniemu regionowi), stanowi ona zobowiązanie prawne dla Unii Europejskiej na mocy rozporządzenia finansowego UE<sup>50</sup>. Przyjęcie projektu regionalnego PROW przez Komisję jest odnotowy-

---

<sup>48</sup> W innych regionach zatwierdzenie jest kompetencją Rady Regionalnej. Na przykład w regionie Marche Zgromadzenie prawodawcze zatwierdziło PROW 2014–2020, w celu przedłożenia Komisji Europejskiej, decyzją administracyjną nr 108 z 17 lipca 2014 i po zatwierdzeniu przez Komisję, decyzją wykonawczą C(2015)5345 z 28 lipca 2015, decyzją administracyjną nr 3 z 15 września 2015 r.

<sup>49</sup> Zgodnie z art. 9 i 9-bis dekretu legislacyjnego: decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 „Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, regiony są zobowiązane do publikacji w odpowiednich bazach danych online swoich aktów administracyjnych w ramach sekcji zatytułowanych „Transparenta amministrazione”. Dlatego akty administracyjne publikowane w „Urzędowym Biuletynie Regionalnym” są publikowane również w takich bazach danych. W przypadku regionu Toskanii, zob. w szczególności ustawę regionalną: legge regionale n. 23 del 23 aprile 2007, art. 18.

<sup>50</sup> Tak art. 76 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013, który powołuje art. 84 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii i uchylające

wane przez odpowiedni region specjalną uchwałą. W regionie Toskanii była to uchwała Regionalnego Komitetu Wykonawczego nr 788 z 4 sierpnia 2015 r.

Należy dodać, o czym zresztą już wspomniano<sup>51</sup>, że możliwe jest wprowadzanie zmian do PROW, na podstawie art. 65 rozporządzenia nr 1305/2013 i art. 4 rozporządzenia wykonawczego nr 808/2014 Komisji<sup>52</sup>. W regionie Toskanii modyfikacja odbywa się według zwykłej procedury od opracowania przez właściwy urząd regionalny, przez niezbędne kontakty z DG AGRI, zatwierdzenie przez Regionalny Komitet Wykonawczy, aż do powiadomienia Komisji Europejskiej i dokonania przez nią zatwierdzenia. Ostatnia modyfikacja tokańskiego PROW została przyjęta przez Komisję 3 sierpnia 2016 r.<sup>53</sup>

Warto zauważyć, że każdy PROW wynika z kombinacji dwóch etapów normatywnych: na poziomie regionu wyrażającego się w „projekcie”, a na poziomie Komisji Europejskiej polegającego na „zatwierdzeniu”. Dlatego można powiedzieć, że każdy PROW jest aktem normatywnym *złożonym*<sup>54</sup>, w tworzeniu którego uczestniczą dwa odrębne podmioty, region i Komisja. Przy czym bardziej znacząca jest rola Komisji, ponieważ to do niej należy ostateczna czynność zatwierdzenia, koniecznego do uzyskania dostępu do finansowania<sup>55</sup>.

W związku z tym warto przypomnieć ustalenia włoskiej Rady Stanu w wyroku z 18 grudnia 2006 r. nr 7584, według której program rozwoju obszarów wiejskich zatwierdzony przez Komisję jest podstawowym źródłem

---

rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1605/2012, zwane „rozporządzeniem finansowym” (Dz. Urz. UE L 298 z 26 października 2012 r.).

<sup>51</sup> Zob. *supra*, pkt 5.

<sup>52</sup> W istocie, dopuszczona jest możliwość, że PROW regionalny realizowany jest w odniesieniu np. do działania/ lub poddziałania w pierwszym momencie nieuwzględnionego, i jest zmieniany pod kątem zredagowania działań/poddziałań już sformułowanych, pod warunkiem jednak, że odpowiednie ogłoszenie („bando”) nie zostało jeszcze opublikowane online. Ta sama możliwość dopuszczalna jest dla wdrożenia i/lub zmiany PROW krajowego.

<sup>53</sup> Również region Toskanii wykorzystał możliwość zmiany PROW (na podstawie art. 11 rozporządzenia nr 1305/2013 i art. 4 rozporządzenia wykonawczego nr 808/2014 della Commissione) przedkładając propozycję zmiany Komisji do zatwierdzenia, które następnie zostało wydane decyzją wykonawczą nr 5174 (2016) del 3 agosto 2016 „Decisione di esecuzione della Commissione che approva la modifica del programma di sviluppo rurale della Regione Toscana (Italia) ai fini della concessione di un sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale CCI: 2014IT06RDRP010”.

<sup>54</sup> Mówi się o „złożonych aktach” zawsze wtedy, gdy w ich formułowaniu uczestniczy wielość podmiotów. Są one zatem wyrazem próby konkurencyjnych sił.

<sup>55</sup> Nie należy zapominać ponadto, że ostateczna forma PROW jest rezultatem (niekiedy długich i skomplikowanych) negocjacji między regionem a Komisją.



wypłaty środków finansowych i nie może być realizowany w sposób, który ograniczałby zakres świadczeń, określonych przez ten program<sup>56</sup>.

PROW 2014–2020 każdego regionu, po jego zatwierdzeniu przez Komisję Europejską, jest publikowany w „Biuletynie Urzędowym” aktów regionalnych. PROW zatwierdzony i opublikowany staje się skuteczny z dniem jego publikacji w „Biuletynie”<sup>57</sup>. Dla regionu Toskanii opublikowano go w Dodatku do „Biuletynu” nr 33 z 19 sierpnia 2015 r. oraz na portalu internetowym regionu<sup>58</sup>. Po publikacji PROW w Biuletynie następuje etap jego wykonania, a mianowicie przygotowania tzw. ogłoszeń, określających wymagania i kryteria uczestnictwa wnioskodawców działań lub poddziałań PROW, czyli skorzystania z pomocy w nich wskazanej.

---

<sup>56</sup> Jeszcze bardziej jednoznaczne niż wyrok w odniesieniu do znaczenia treści projektu PROW *zatwierdzonego* przez Komisję, jest orzeczenie Rady Stanu, sekcja VI, z 14 stycznia 2005 r., nr 2566. Przedmiotem sprawy była kwestia wykluczenia uczestnika planu inwestycyjnego rolno-przemysłowego PROW 2000–2006 w Veneto, ponieważ proponowana inwestycja została uznana za niedopuszczalną, odnosiła się ona bowiem do obrotu i przetwarzania produktów pochodzących z państw trzecich. Jednak dodatkowy dokument prawny PROW Veneto dotyczący działania 7 poprawy przetwórstwa i marketingu produktów rolnych nie doprecyzował, że proponowane inwestycje nie obejmują surowców pochodzących spoza UE. Powyższe wyjaśnienie powinno było być zawarte, zgodnie z art. 28.1 rozporządzenia nr 1257/99 wówczas obowiązującym. Pomimo tych wyraźnych różnic między tekstem rozporządzenia nr 1257/99 a sformułowaniem zawartym w PROW 2004–2006 regionu Veneto i zatwierdzonym przez Komisję, Rada Stanu stwierdziła, że „Dokument programowy rozwoju obszarów wiejskich regionu Veneto, obejmujący uzupełniający dokument prawny, którego niezgodność z art. 28 rozporządzenia nr 1257/99 jest omawiana, został przedłożony, zgodnie z art. 44.2 tego samego rozporządzenia, Komisji Wspólnot Europejskich, która decyzją z 20 września 2000 r., zatwierdziła go. *Wynika z tego, że taki Dokument, przejęty następnie w ogłoszeniu, jest opatrzony poświadczeniem zgodności z rozporządzeniem 1257/99, pochodzącym od organu wspólnotowego, wyraźnie w tej kwestii właściwego, który wyklucza z góry (biorąc pod uwagę obowiązkowy charakter decyzji Komisji, równoważnej aktom Wspólnoty wymienionym w art. 249 TWE) każde orzeczenie organu administracji wewnętrznej o naruszeniu prawa wspólnotowego, będący przesłanką wyłączającą brak zastosowania, bez względu na zakres działań, które są przyznane tej instytucji*”. Innymi słowy, PROW w wersji, która została zatwierdzona przez Komisję, jest aktem wiążącym, który nie może być realizowany w sposób odmienny niż ten wskazany w tym samym PROW, właśnie dlatego, że został on „zatwierdzony” przez Komisję.

<sup>57</sup> Nie jest możliwe odwołanie się przeciwko PROW, ponieważ jako akt programowania nie może w sposób bezpośredni naruszać słusznych interesów ani praw podmiotowych osób trzecich.

<sup>58</sup> Por. <http://www.regione.toscana.it/psr-2014-2020>. PROW regionu Toskanii, tak jak innych regionów Włoch, są dostępne na stronie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich: <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1>.

## 8. Wykonanie PROW regionalnego: sporządzenie ogłoszeń i wniosków dla wnioskodawców działań

Wraz z odnotowaniem przez region faktu zatwierdzenia jego PROW rozpoczyna się najbardziej delikatna faza realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich: otwarcie dla tych, którzy ubiegają się o realizację działań, stając się w ten sposób „beneficjentami” obiecaney pomocy. W systemie PROW Toskanii Regionalny Komitet Wykonawczy przygotowuje i przyjmuje uchwałę, w której określa kryteria przyznawania wsparcia w odniesieniu do każdego działania/poddziałania z PROW. Oczywiście kryteria mogą się różnić w zależności od zakresu działania i poddziałania, tak więc uchwały Komitetu ich dotyczące są odrębne i różne dla każdego działania i poddziałania. Warto jednak odnotować, że w Toskanii Regionalny Komitet Wykonawczy wydał również decyzję nr 4 z 7 kwietnia 2014 r., w drodze której zdefiniowano „procedurę zatwierdzania ogłoszeń dla przyznawania finansowania” przewidzianego we wszystkich aktach planowania regionalnego<sup>59</sup>, do której muszą się dostosować kierownicy w formułowaniu poszczególnych ogłoszeń.

Zasadniczo decyzja ta stanowi, że „dekret wykonawczy, który zatwierdza ogłoszenie o udzielenie dotacji finansowych na rzecz osób trzecich [...] musi znaleźć swoją podstawę prawną, w akcie programowania [...], a także w uchwale Komitetu Wykonawczego”, w której określony jest „dla każdej linii działania” szereg elementów wyraźnie wymienionych, wśród których warto wspomnieć: wymagania kwalifikacyjne uczestników; rodzaj finansowania; maksymalną wysokość przyznawanej pomocy oraz procent dofinansowania; koszty kwalifikowalne; kryteria oceny wniosków o finansowanie i kryteria ustalania punktacji przypisanej każdemu parametrowi oceny. Zatwierdzenie ogłoszeń dla realizacji działań lub poddziałań PROW Toskanii odbywa się zatem w drodze dekretu kompetentnej władzy wykonawczej (kierownika), ale taki dekret jest wydawany dopiero pod koniec wskazanej ścieżki proceduralnej, która przewiduje – jak wspomniano – wcześniejszą i specyficzną uchwałę Regionalnego Komitetu Wykonawczego<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Należy jednak zauważyć, że cytowana decyzja nr 4/2014 dotyczy wszystkich możliwych ogłoszeń dotyczących wypłaty funduszy regionalnych, a nie tylko tych związanych z PROW.

<sup>60</sup> Np. przed wydaniem w 2016 r. ogłoszenia do poddziałania 10.1 PROW „Płatności rolno-środowiskowe-klimatyczne”, Regionalny Komitet Wykonawczy wydał uchwałę nr 216 z 22 marca 2016, w której ustanowił zbiór szczegółowych przepisów.

Kryteria dostępu i kryteria wyboru są przekazywane przez *ogłoszenia publiczne*, jeżeli działania są skierowane do określonych kategorii podmiotów prywatnych, albo za pomocą *instrumentów objętych przepisami o zamówieniach publicznych* dekretu z 12 kwietnia 2006 r. nr 163 (Kodeks zamówień publicznych), jeżeli działania są skierowane do podmiotów prawa publicznego<sup>61</sup>.

Kryteria wyboru różnią się w zależności od działania/poddziałania, które ma być finansowane i mogą mieć charakter możliwie jak najbardziej obiektywny lub mogą przewidywać ocenę jakości przedstawionego projektu, przyjmując w konsekwencji metody oceny różne w związku z różnym stopniem swobody wyboru<sup>62</sup>.

Należy wspomnieć, że w oczekiwaniu na formalne zatwierdzenie PROW przez Komisję, Toskania<sup>63</sup>, po uzyskaniu nieoficjalnego powiadomienia o adekwatności swojego Programu, zdecydowała się przystąpić do wydania aktów zabiegających o zainteresowanie kandydatów niektórymi poddziałaniami, aby nie stracić funduszy UE, których termin wykorzystania upływał w 2015 r. Powszechnie określane są one jako *pre-bandi* („przedogłoszenia”) lub „ogłoszenia warunkowe”, w których dopuszczenie do finansowania było wyraźnie *uwarunkowane* formalnym zatwierdzeniem Programu przez Komisję.

Jednakże należy powtórzyć, że po przekroczeniu tego momentu przejściowego, który wystąpił w stosunku do PROW 2014–2020 i który powinien był objąć również rok 2014, kierownik właściwego sektora przygotował, zgodnie z kryteriami ustalonymi przez Komitet Wykonawczy (w sposób ogólny decyzją nr 4/2014, a w szczególności w drodze uchwały wydanej specjalnie w odniesieniu do pojedynczego działania/poddziałania) i dla każdego oddzielnego działania i poddziałania zawartego w Programie 2014–2020, obwieszczenia lub „ogłoszenia”, które także podlegają wewnętrznej weryfikacji legalności i stabilności finansowej oraz ocenie „politycznej” rządu regionalnego, a następnie je zatwierdził.

---

<sup>61</sup> Np. PROW Toskanii w zakresie działania M01 „Transfer wiedzy i działalność informacyjna” wyróżnia wśród beneficjentów również pracowników zatrudnionych lub świadczących usługi w tym samym regionie: w tym przypadku i zgodnie z art. 14 rozporządzenia nr 1305/2013, konieczne jest odwołanie się do instrumentów, uregulowanych przepisami w zakresie zamówień publicznych.

<sup>62</sup> Np. agencja płatnicza (ARTEA) sporządza ranking na podstawie wyników, odnoszących się do danych już znanych z pliku gospodarstwa (o nim zob. poniżej, w przyp. 67) lub danych z oświadczeń własnych kandydata. Jeżeli dane cechują się pewnym zakresem dowolności, region Toskanii ustalił, że ranking w odniesieniu do tych danych jest wynikiem analizy i decyzji właściwej komisji oceniającej.

<sup>63</sup> Również inne regiony włoskie postąpiły jak region Toskania.

Informacja o wydaniu „ogłoszenia” ukazuje się na stronie internetowej regionu ze wskazaniem sposobu (także lub wyłącznie online) i terminu, odpowiednio, w jaki i do którego zainteresowane strony mogą przedstawić swoje wnioski<sup>64</sup>. Z tego wynika, że ogłoszeń jest tyle, ile działań/poddziałania, które region zamierza zaplanować<sup>65</sup>.

W regionalnym akcie uchwalającym „ogłoszenia” we wstępie lub preambule znajdują się przepisy stanowiące „podstawę prawną”, na której opiera się ogłoszenie. Są to, poza przepisami unijnymi w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, PROW regionalny i wszystkie powiązane akty regionalne. Ponadto każde ogłoszenie zawiera odniesienia do podstawowego rozporządzenia nr 1305/2013 i innych przepisów (rozporządzeń lub dyrektyw) UE niezbędnych/ istotnych/ przydatnych dla lepszego „zrozumienia” działania/poddziałania zaplanowanego, jak również do ewentualnego odpowiedniego ustawodawstwa krajowego lub prawodawstwa regionalnego<sup>66</sup>, a także oczywiście główne punkty PROW.

---

<sup>64</sup> Zgodnie z dekretem legislacyjnym: decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, ogłoszenie, jako że zalicza się do kategorii „aktów przyznania subwencji, dotacji, wsparcia i udzielania korzyści ekonomicznych dla osób prywatnych i podmiotów publicznych i prywatnych”, podlega obowiązkowi publikacji. Publikacja stanowi warunek prawny skuteczności przepisu.

<sup>65</sup> Tytułem przykładu liczby ogłoszeń, które są wydawane zob. w odniesieniu do regionu Toskanii i jego PROW 2014–2020 wykonującego rozporządzenie nr 1305/2013, następujące uchwały Regionalnego Komitetu Wykonawczego dotyczące poddziałania: Delibera n. 950 del 06-10-2015. Indirizzi per la emissione del bando sottomisura 8.4; Delibera n. 953 del 06-10-2015. Indirizzi per la emissione del bando sottomisura 8.3; Delibera n. 6 del 12-01-2016. Disposizioni attuative finanziarie per il “Pacchetto giovani” e per la sottomisura 7.3 “Banda ultra larga”; Delibera n. 216 del 22-03-2016: Indicazioni per l’attuazione del PSR 2014-2020” sottomisura 10.1 “Pagamento per impegni agro-climatici-ambientali”; Delibera n. 234 del 22-03-2016: PSR 2014-2020 Incremento della dotazione finanziaria del bando della sottomisura 8.3 “Sostegno alla prevenzione dei danni arrecati alle foreste da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici”; Delibera n. 327 del 18-04-2016: Disposizioni per l’attuazione della misura 10 “Pagamenti per impegni agro-climatico-ambientali”, sottomisura 10.2 “Sostegno alla conservazione delle risorse genetiche in agricoltura”; Delibera n. 328 del 18-04-2016 Modifiche ed integrazione alla DRG 1133/2015 Disposizioni per l’attivazione della sottomisura 16.1 Delibera della Giunta regionale n. 327 del 18-04-2016: “Sostegno per la costituzione e la gestione dei gruppi operativi del PEI in materia di produttività e sostenibilità in agricoltura”.

<sup>66</sup> Np. ogłoszenie regionu Toskanii, „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej dla młodych rolników – Pakiet Młodych – 2015”, zatwierdzone dekretem nr 2841 z 19 czerwca 2015 r., powołuje m.in. ustawę regionalną z 23 czerwca 2003 n. 30 Disciplina delle attività agrituristiche e delle fattorie didattiche in Toscana (<http://www.regione.toscana.it/imprese/bandi-per-finanziamenti/bandi-di-agricoltura>).

W regionie Toskanii wnioski zainteresowanych są przesyłane drogą elektroniczną<sup>67</sup> do ARTEA. Instruuje ona wnioskodawców, również za pomocą tzw. dokumentów firmowych, do dostępu do których jest uprawniona<sup>68</sup>. Sporządza listę wniosków dopuszczonych do finansowania w oparciu o dostępne fundusze oraz niedopuszczonych z powodu braku dostępnych funduszy, a także wnioski niezaakceptowane. Określone kryteria wyboru są istotne w momencie oceny. Mogą być one, jak już zostało powiedziane, wyznaczone w różny sposób, w zależności od działania lub poddziałania. Wybór, co do zasady, dokonywany jest z uwzględnieniem *odpowiednich kwalifikacji wnioskodawcy, jakości projektów przedstawionych, efektywności logistycznej i operacyjnej wnioskodawcy*<sup>69</sup> oraz *rzetelności finansowej projektu*. I to właśnie na tym etapie oceny mogą stać się istotne inne regulacje unijne<sup>70</sup> lub

---

<sup>67</sup> We Włoszech etap wykonania PROW, a zatem przyznania środków publicznych za pośrednictwem publikacji ogłoszeń, jest całkowicie i wyłącznie wykonywany za pomocą systemów informatycznych, zarówno na poziomie regionalnym, jak i krajowym. Oznacza to, że udział w ogłoszeniu odbywa się elektronicznie, za pomocą formularzy dostępnych na platformach agencji płatniczych. Platformy te są skoordynowane z Krajowym System Informacji Rolniczej (SIAN: <http://www.sian.it/portale-sian/home.jsp>), w ramach którego utworzono (1999) ewidencję gospodarstw. Platformie SIAN została przypisana funkcja uproszczenia procedur administracyjnych w relacji między administracją publiczną oraz poszczególnymi rolnikami indywidualnymi, została ona bowiem zintegrowana z różnymi regionalnymi systemami informacyjnymi (zob. Dekret legislacyjny (decreto legislativo) z 30 kwietnia 1998 r. n 173).

<sup>68</sup> Dekretem legislacyjnym z 29 marca 2004 r. nr 99 zostały przewidziane i uregulowane sposoby dostępu do Platformy SIAN przedsiębiorców rolnych (art. 13 i 14). Dostęp następuje poprzez tzw. Kartę Rolnika, czyli elektroniczny dokument tożsamości, w którym są zawarte dane niezbędne nie tylko do identyfikacji posiadacza na podstawie przyznanego tzw. unikalnego kodu tożsamości gospodarstw rolnych (CUAA), lecz także pozwalające na wykorzystanie Karty w całym systemie zarządzania informacjami powiązanych z określoną usługą krajową. Posiadacz Karty ma *plik gospodarstwa*, w którym znajdują się dane z bazy SIAN, czyli dane dotyczące przedsiębiorstwa rolnego. Dostęp do pliku gospodarstwa – który pozwala szybko edytować i aktualizować dane – zostało przyznany indywidualnemu rolnikowi i agencjom płatniczym, a także autoryzowanym ośrodkom pomocy rolnej (CAA). Należy podkreślić, również mając na uwadze cel niniejszej pracy, że system umożliwiał potwierdzenie dotacji i pomocy przyznawanych rolnikom, dzięki kontroli krzyżowej między wnioskami o pomoc a identyfikacją działek rolnych poszczególnych gospodarstw. O Karcie rolnika i plikach gospodarstwa zob. A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, s. 127; M. Benozzo, *Fascicolo aziendale e Carta dell'agricoltore e del pescatore. Commento all'art. 13 D.Lgs. 99/2004*, „Nuove leggi civili commentate” 2004, s. 952.

<sup>69</sup> Np. będzie brana pod uwagę liczba wykwalifikowanych pracowników i regularnie przeszkalanych.

<sup>70</sup> Np., co należy rozumieć przez „uprawę ekologiczną” (rozporządzenie nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r.) i jakie są wymagania, które rolnicy muszą spełnić, aby uzyskać wpis do odpowiedniego rejestru regionalnych producentów żywności ekologicznej.

przepisy prawa krajowego<sup>71</sup>, w uzupełnieniu do kryteriów wyraźnie określonych w PROW regionalnym i powoływanych w ogłoszeniu.

Lista dopuszczonych wniosków (ranking) i potencjalnie podlegających finansowaniu (jak również tych wykluczonych i tych niekwalifikujących się) w Toskanii jest ogłaszana przez opublikowanie w „Biuletynie”, na stronie internetowej regionu oraz na stronie jednostki płatniczej ARTEA<sup>72</sup>. Ogólnie ogłoszenie przewiduje, że publikacja listy wniosków dopuszczonych i odrzuconych w powyższy sposób zastępuje osobiste powiadomienie i zwalania z obowiązku indywidualnego powiadomienia. Data „publikacji” listy oznacza *dies a quo* dla wszelkich roszczeń kwestionujących prawomocność<sup>73</sup>.

W związku z tym oczywiste jest, jak istotną rolę odgrywa pozycja wnioskodawcy zajmowana w rankingu, czy znajduje się wśród tych, którzy nie mają dostępu do finansowania ze względu na brak środków finansowych dostępnych w regionie dla danego działania/poddziałania, czy raczej wśród tych, którzy nie mają prawa dostępu z powodu braku spełnienia określonego wymogu<sup>74</sup>.

Właśnie w celu zminimalizowania możliwości wystąpienia błędu konieczne jest podkreślenie, że w Toskanii w przypadku, gdy instytucja oceniająca uzna za konieczne odrzucenie wniosku, przed wydaniem odpowiedniego zarządzenia powiadamia wnioskodawcę o przyczynach braku przyjęcia wniosku oraz wskazuje termin (zazwyczaj 10 dni) na złożenie uwag i/lub uzupełnienie dokumentów<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> Jak np. rozróżnienie między „posiadaniem” i „zatrzymaniem” jest istotne w przypadku dotacji, ze względu na charakter prawa, które wnioskodawca posiada na gruntach do niego nie należących.

<sup>72</sup> Dekret zatwierdzający ranking czasami zawiera odniesienie do „warunkowych przyjęć”, w przypadku konieczności sprawdzenia spełnienia wymagań dotyczących uczestników (na przykład warunku dotyczącego „aktywnego rolnika”).

<sup>73</sup> Znaczenie miałby fakt, czy dany środek naruszył prawo lub uzasadniony interes. W istocie włoski system prawny zna – podobnie jak francuski – rozróżnienie między prawami podmiotowymi i uzasadnionymi interesami, przypisując ich sądowe dochodzenie odpowiednio sądom administracyjnym i sądom powszechnym. Ale na temat jurysdykcji administracyjnej w przypadku zakwestionowania rankingu, zob. *infra*, w tekście.

<sup>74</sup> Np. wiek powyżej 40 lat, limit określony przez przepisy wspólnotowe dotyczący dostępu do dotacji dla młodych rolników.

<sup>75</sup> Zasadniczo regulacja regionu Toskanii jest transpozycją do systemu regionalnego art. 10 bis ustawy z 7 sierpnia 1990 r. nr 241 (legge 7 agosto 1990 n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), według której w postępowaniu na wniosek strony prowadzący postępowanie przed formalnym wydaniem decyzji negatywnej niezwłocznie informuje strony o przyczynach odrzucenia wniosku, dając im 10 dni na przedłożenie pisemnych uwag i odpowiednich dokumentów.

Dopiero po spełnieniu tej procedury i ocenie uwag i wszelkich ewentualnych dokumentów przedstawionych przez wnioskodawcę instytucja podejmuje decyzję o odrzuceniu wniosku. Lista wniosków odrzuconych oczywiście zawiera wzmiankę o przepisach unijnych dotyczących rozwoju obszarów wiejskich oraz norm PROW, na których jest oparty. Nie zawsze jest tu podany termin, w którym odwołanie może być wniesione, ponieważ jest on wskazany w uchwale o przyjęciu ogłoszenia<sup>76</sup>. Adresat decyzji odmownej ma prawo do jej zaskarżenia. W sprawach dotyczących procedury konkursowej jest dozwolone tylko odwołanie do regionalnego sądu administracyjnego w terminie prawnie określonym<sup>77</sup> lub odwołanie nadzwyczajne do głowy państwa w terminie 120 dni od daty powiadomienia lub uzyskania pełnej wiedzy<sup>78</sup>.

W istocie, w myśl art. 7 ust. 4 dekretu ustawodawczego z 2 lipca 2010 r. nr 104 lub kodeksu postępowania administracyjnego<sup>79</sup>, zakwestionowanie rankingu i ewentualnego wykluczenia nie należy do kompetencji sądów powszechnych, ale sądów administracyjnych<sup>80</sup>. Należy podkreślić fakt, że dzięki

---

<sup>76</sup> Dla Toskanii, wskazanie terminu odwołania jest określone w dekreście wykonawczym, przez który zatwierdzone jest ogłoszenie („bando”).

<sup>77</sup> Co do zasady termin wynosi 30 dni od notyfikacji środka lub od uzyskania o nim w jakikolwiek sposób pełnej wiedzy. Na temat procedury administracyjnej zob. V. Lopilato, E. A. Quaranta (red.), *Il processo amministrativo*, Milano 2011.

<sup>78</sup> Jest to alternatywny środek odwoławczy do odwołania się do regionalnego sądu administracyjnego (TAR), dlatego jeśli zostało wniesione odwołanie do sądu administracyjnego, nie jest dopuszczalne wniesienie odwołania nadzwyczajnego do prezydenta Republiki. Decyzje sądowe, zarówno w przypadku TAR, jak i w przypadku odwołania i nadzwyczajnego odwołania do Prezydenta Republiki, mogą być zaskarżone w wyższej instancji. Ustawa regionalna z 27 kwietnia 2009 nr 19 regionu Toskanii ustanowiła stanowisko „Rzecznika” na podstawie art. 56 statutu regionu. Rzecznik wykonuje swoje obowiązki niezależnie, nie podlega kontroli hierarchicznej ani funkcjonalnej. Rzecznik zapewnia przede wszystkim ochronę niesądowną w przypadkach niewłaściwego administrowania, działając wobec właściwych organów administracji.

<sup>79</sup> Zob. art. 7 ust. 4 dekretu legislacyjnego (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104) „Do ogólnej jurysdykcji sędziów administracyjnych należą spory dotyczące czynów, działań lub zaniechań władz publicznych, w tym odnoszące się do odszkodowania za naruszenie słusznych interesów i innych pochodnych praw majątkowych, także prowadzonych niezależnie”.

<sup>80</sup> Zob. np. wyrok Rady Stanu, Sekcja V z 21 listopada 2007 r. nr 5937. Rada Stanu orzekła w sprawie odwołania od wyroku Regionalnego Sądu Administracyjnego (TAR) w regionie Marche z 27 stycznia 2006 r. nr 4. Wyrok dotyczył odwołania się od rankingu, który wyłączył z finansowania z regionalnego PROW z poddziałania „Młodzi rolnicy” osoby niemające 40 lat w chwili wydania ogłoszenia, które uzyskały ten wiek po wydaniu uchwały regionalnej, zwiększającej dostępność środków finansowych, a tym samym liczbę beneficjentów. Art. 4 poprzedniego rozporządzenia nr 817/2004 określał, że warunki dotyczące pomocy w podejmowaniu

skardze regionalna instytucja zarządzająca może uświadomić sobie, że jej decyzja jest błędna. W ten sposób w jej następstwie może dokonać tzw. samoobrony, dokonując na własną rękę poprawy/zmiany/uzupełnienia decyzji.

## 9. Umowa o udzielenie dofinansowania

„Ogłoszenie” w różnych jego elementach jest aktem administracyjnym, aktem poprzedzającym konkretną realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich każdego regionu Włoch. Zgodnie z warunkami w „Ogłoszeniu” ten, kto został „dopuszczony”, zawiera z Regionem<sup>81</sup> „umowę przyznania” (czasami nazywaną także „umową koncesyjną”; wł. *contratto di concessione*), w której są przewidziane działania, jakie „beneficjent” będzie musiał zrealizować, termin ich realizacji i kwota dofinansowania otrzymana po ich wykonaniu<sup>82</sup>.

Problem, który tu się pojawia, wiąże się z użyciem słowa „umowa”, odnoszącym się do „natury” stosunku między instytucją publiczną a „beneficjentem”, które nastęrcza wątpliwości co do zasadności jego zastosowania. Można zadać pytanie, czy jest to stosunek o charakterze negocjacyjnym, w którym podmiot „kontraktuje” z organem publicznym niektóre działania i z którym „negocjuje” świadczenie, mające pokryć koszty wynikające z przyjętych zobowiązań, czy jest to przystąpienie do warunków ustalonych przez normę prawną, którą instytucja publiczna, wykonując swoje uprawnienia, przełożyła w formie ogłoszenia.

---

działalności przez młodych rolników muszą być spełnione w chwili podjęcia indywidualnej decyzji o przyznaniu wsparcia, którą zdaniem sądów administracyjnych była w tym przypadku uchwała nr 472/2004 z 27 kwietnia 2004 r. Regionalnego Komitetu Wykonawczego regionu Marche, określająca liczbę beneficjentów, którzy w 27 kwietnia 2004 r. nie ukończyli jeszcze 40 lat. Należy zauważyć, że obecnie, na podstawie art. 2 lit. n) nowego rozporządzenia 1305/2013, ważną datą, odnoszącą się do wieku, jest „chwila składania wniosku”. Wyroki regionalnych sądów administracyjnych i Rady Państwa cytowane w niniejszym opracowaniu są dostępne na stronie włoskiego sądownictwa administracyjnego: <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

<sup>81</sup> W Toskanii „umowa przyznania” jest zawierana przez kierownika właściwego sektora.

<sup>82</sup> Np. ogłoszenie „Zintegrowane projekty łańcuchów dostaw” na 2015 r., zatwierdzone dekretem z 26 maja 2014 r. nr 2359, w którym „umowa o przyznanie dotacji” jest określona jako „akt zawarty między wnioskodawcą a kompetentnym podmiotem, poprzez który jest przyznawana pomoc i wkład na uruchomione poddziałania oraz podsumowywane są zasady, które normują stosunki oraz zobowiązania między stronami”. Płatność następuje z reguły po realizacji projektu. Dopuszczalne są też zaliczki, odroczenia, rozszerzenia, wariacje, ale w drodze decyzji, którą w Toskanii, wydaje kierownik właściwy miejscowo.



Skoro działania, jakie mają być wykonane oraz kwota wsparcia są jasno określone w ogłoszeniu, to w tym kontekście „beneficjent” jedynie „przystępuje” do tego, co region proponuje. Oczywiście inaczej jest w kwestii określenia czasu wykonania działań, który może być ustalony w drodze porozumienia między regionem a beneficjentem<sup>83</sup>.

W związku z tym wydawałoby się, że w przypadku PROW istnieje proste przystąpienie wnioskodawcy do postanowień Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz rozporządzenia unijnego, które są dla niego swoistą gwarancją, że administracja publiczna udzieli mu wsparcia finansowego, jeżeli wykona on czynności określone w ogłoszeniu.

W zasadzie, poza instytucją prawną *umowy adhezyjnej* uregulowanej we włoskim kodeksie cywilnym, w umowie (regionalnej) przyznania pomocy finansowej nie występuje proste oświadczenie wnioskodawcy o charakterze adhezyjnym o przyjęciu zobowiązań, sformułowanych w ramach PROW, w zamian za ustalone świadczenie. Występują w niej natomiast klauzule o charakterze typowo umownym, przynajmniej jeżeli chodzi o potwierdzenie przez podpisanie kluczowych punktów wzajemnych zobowiązań. Wynikają z tego dwie konsekwencje. Po pierwsze, możliwe jest zastosowanie przepisów kodeksu cywilnego (które regulują stosunki „prywatne”) w celu uzupełnienia, w razie potrzeby, regulacji stosunków między podmiotem prywatnym a regionem<sup>84</sup>. Po drugie, w zakresie wszelkich sporów właściwe są sądy powszechne<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Możliwe są też zmiany i odroczenia, ustalone w Toskanii, z kierownikiem właściwym miejscowo.

<sup>84</sup> Są to zasady dotyczące zdolności do czynności prawnych, zawarcia umowy, wad oświadczeń woli i ogólnie całej regulacji art. 1321 i n. kodeksu cywilnego, a zatem regulacji podstawowej, zgodnie z którą strony, mając umowę o mocy prawnej, są związane jej treścią (z wyjątkiem możliwości przewidzianej na rzecz administracji publicznej, skorzystania z samoobrony).

<sup>85</sup> Cyt. wyrok regionalnego sądu administracyjnego (TAR) Umbria, Sez. I, 29 gennaio 2015 n. 56; Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 20 luglio 2011 n. 15867, na temat „cofnięcia” pomocy z powodu niedopełnienia obowiązków przez beneficjenta. Kwestia wymaga pogłębienia. Art. 133 kodeksu postępowania administracyjnego w literze z-sexies (wprowadzonej przez ustawę: legge 24 dicembre 2012 n. 234 dettante Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea) przypisuje wyłącznej jurysdykcji sądów administracyjnych „spory odnoszące się do aktów i środków udzielania pomocy publicznej z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE oraz spory, odnoszące się do aktów i środków podjętych w celu wykonania decyzji o zwrocie pomocy w art. 14 rozporządzenia nr 659/1999 Rady z 22 marca 1999 r., niezależnie od formy i podmiotu, który ją przyznał”. Według Rady Państwa na Konferencji Plenarnej z 20 listopada 2013 r. nr 37, włoski ustawodawca w odniesieniu do odpowiednich środków publicznych istotnych dla prawa wspólnotowe-

Podsumowując, należy stwierdzić, że „umowa przyznania” wpisuje się w te rodzaje umów między podmiotami prywatnymi a administracją publiczną, które włoska doktryna prawna zalicza do kategorii nazwanej „umów publicznoprawnych”<sup>86</sup>. W istocie zasady działań i poddziałań, które są przedmiotem stosunku z regionem dla zarządzania obszarem w ramach PROW, wyrażone są w klauzulach o charakterze umownym lub porozumienia i powstają nie tyle podczas wykonywania negocjacyjnej autonomii przez beneficjenta, ile w wykonywaniu władzy publicznej organu regionalnego. Tak więc PROW charakteryzuje się etapem proceduralno-administracyjnym, po którym następuje etap umowno-prywatny, który rozpoczyna się tam, gdzie pierwszy kończy. Jednak aspekt publiczny pierwszego etapu wpływa na drugi, tak że regulacja stosunku, który powstaje na podstawie „umowy przyznania”, może zawierać, i to w sposób uzasadniony, pewne odstępstwa od ogólnego reżimu (prywatnoprawnego) umów.

---

go, wyznaczył jako właściwe sądy administracyjne *tylko* w sporach odnoszących się do „pomocy państwa, która nie była notyfikowana” i do „odzyskania pomocy niezgodnej”, pozostawiając sądom powszechnym wszystkie inne kwestie związane z udzieleniem lub wycofaniem (z powodu braku dopełnienia przez beneficjenta) dotacji publicznych (Rada Stanu z 29 stycznia 2014 r., nr 6). Por. również orzeczenie sądu kasacyjnego, sekcje połączone, z 25 stycznia 2013 r., nr 1776, który potwierdził możliwość dochodzenia praw beneficjenta przed sądami powszechnymi, gdy spór dotyczy fazy wykonawczej realizacji dotacji i niedopełnienia obowiązków. Por. również orzeczenie Rady Stanu, Sekcja VI, z 20 grudnia 2012 r. nr 6575, według którego „adresat finansowania lub dotacji publicznych korzysta w stosunku do agencji płatniczej z pozycji uzasadnionego interesu (jeżeli chodzi o uprawnienia administracji publicznej anulowania aktu przyznania z powodu wad prawnych lub wycofania z powodu sprzeczności z interesem publicznym), jeżeli chodzi o prawo podmiotowe (odnośnie do konkretnej wypłaty kwot finansowania lub zabezpieczenia kwot na ten cel już otrzymanych lub należnych), ze skutkiem rozpoznania przez sąd powszechny sporów wniesionych w celu uzyskania należnych kwot (niewypłaconych) lub zaskarżenia administracji, która wykorzystując instytucję odstąpienia, cofnięcia lub rozwiązania, wycofała finansowanie lub dotację na podstawie rzekomego naruszenia przez odbiorcę, zobowiązania wynikającego z przepisów prawa lub aktów przyznania danej pomocy”.

<sup>86</sup> Na temat określenia charakteru i regulacji umów zawartych między beneficjentami płatności przyznanych na mocy PROW oraz władzami regionalnymi może być użyteczne opracowanie G. Barbagallo, E. Follieri, G. Vettori (red.), *Gli accordi fra privati e Pubblica Amministrazione e la disciplina generale del contratto*, Napoli 1995 (recenzowany przez A. Germanò, *Segnalazione di letture utili*, „Rivista di Diritto Agrario” 2001, I, s. 321), w odniesieniu do art. 11 ustawy: legge 7 agosto 1990 n. 241 dettante „Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”. Zob. także F. Bruno, *La gestione „negoziata” del territorio e dell’ambiente: i contratti territoriali e la politica di sviluppo rurale dell’Unione europea*, „Contratto e impresa (Europa)” 2003, s. 612. Por. także J.-F. Struillou, *Nature juridique des mesures agri-environnementales: adhésion volontaire à un statut ou situation contractuelle?*, „Revue de Droit Rural” 1999, s. 510.

Przestrzeganie zobowiązań przewidzianych w działaniu/poddziałaniu jest weryfikowane – w regionie Toskanii – przez kontrole administracyjne dokumentacji dołączonej do Systemu Informacyjnego agencji płatniczej, a także za pomocą kontroli na miejscu w trybie art. 49 rozporządzenia wykonawczego UE nr 809 z 17 lipca 2014 r. W Toskanii wniosek o płatność należy złożyć w ARTEA, która go ocenia i podejmuje decyzję w sprawie przyjęcia lub odrzucenia.

Jeżeli decyzja odmowna zostanie odrzucona lub jeśli jej *quantum* nie jest akceptowane przez beneficjenta, może on ją zakwestionować, jak zostało powiedziane (są to bowiem prawa podmiotowe wynikające z umowy) przed sądami powszechnymi. Do kompetencji ARTEA należy ewentualne odzyskanie środków już wypłaconych, jeżeli zostanie stwierdzone naruszenie zobowiązań<sup>87</sup>.

## 10. Charakter prawny Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich

W celu ustalenia, czy charakter prawny instrumentu planowania, jakim jest PROW, zalicza się do aktów o charakterze *soft law* czy *hard law*, należy na wstępie wyjaśnić pojęcie *soft law* lub „prawa miękkiego” (wł. *diritto morbido*, fr. *droit mou*). Termin ten bowiem jest dwuznaczny. Może obejmować, w prawie unijnym, białe księgi, zielone księgi, deklaracje i komunikaty instytucji UE. W tym przypadku są to narzędzia, za pomocą których opracowuje się i przygotowuje przyszłe przepisy, będące dyrektywami lub rozporządzeniami, czyli *hard law* Unii Europejskiej.

W ramach prawa unijnego powyższy termin może dotyczyć też tzw. wytycznych, okólników. Stanowią one narzędzia, za pomocą których instytucje wspólnotowe wspierają swoją interpretacją dyrektywy i rozporządzenia, czyli właściwe stosowanie prawa unijnego *hard law*<sup>88</sup>. Z powyższego jasno wyni-

---

<sup>87</sup> Na temat właściwości sądów powszechnych, zarówno w przypadku przyznania wsparcia i dotacji, jak i w przypadku cofnięcia finansowania z powodu niedopełnienia przez beneficjenta zobowiązań, wynikających z aktów przyznających wsparcie zob. *supra*, przyp. 84, w którym są powołane orzeczenia Rady Stanu, Plenarnej Konferencji z 20 listopada 2013 r. nr 37, i sądu kasacyjnego, Sezioni Unite, z 25 stycznia 2013 r. nr 1776.

<sup>88</sup> Do tej kategorii mogą również zaliczać się „zalecenia”, które nie są wiążące, a same w sobie nie przyznają praw, na które jednostki mogą powoływać się przed sądami krajowymi. Jednakże „ponieważ zalecenia nie mogą zostać uznane za akty niemające żadnych skutków prawnych, sądy krajowe są zobowiązane do uwzględnienia ich w rozwiązywaniu sporów przed-

ka, że wyżej wymieniona funkcja tych przepisów, które określono terminem *soft law*<sup>89</sup>, umiejscawia je w różnej relacji do obowiązkowych norm UE, ujętych w formie dyrektyw i rozporządzeń. W pierwszym przypadku prawo miękkie posiada *pre-law function*, w drugim – prawo miękkie spełnia *post-law function*<sup>90</sup>.

Dalszą konsekwencją tego wyraźnego związku z twardym prawem wspólnotowym jest to, że prawo miękkie z *pre-law function* nie ma mocy wiążącej, czyli normatywnej, natomiast miękkie prawo z funkcją *post-law function*, z uwagi na jego wyjaśniającą rolę, ma moc normatywną, choć osłabioną. Zasadniczo oba nie mają mocy wiążącej, tak że można by stwierdzić, że obie klasyfikacje *soft law*, a przede wszystkim prawo miękkie z *pre-law function*, są *non-law*, czyli nie są prawem<sup>91</sup>. W końcowym wniosku można zatem stwierdzić, że przepisy prawa miękkiego charakteryzują się brakiem charakteru prawdziwie normatywnego<sup>92</sup>.

---

łożonych im, zwłaszcza gdy zalecenia są pomocne w interpretacji przepisów krajowych przyjętych w celu zapewnienia ich realizacji lub stanowią uzupełnienie obowiązujących przepisów wspólnotowych o charakterze wiążącym”: por. Trybunał Sprawiedliwości z 13 grudnia 1989 r., sprawa 322/88, *Grimaldi vs. Fonds des maladies professionnelles de Bruxelles*.

<sup>89</sup> Na poziomie krajowym do kategorii prawa miękkiego mogą być przypisane, np. przepisy wydane przez tzw. niezależne organy od „Kodeksów samoregulacji” wydawanych przez organizacje zawodowe w tworzeniu *best practices*, do przepisów technicznych, czyli aktów „wynegocjowanych”, których moc regulacyjna „bardziej lub mniej intensywna” jest określona „przez mniejsze lub większe wykorzystanie sankcji, zaliczających się tradycyjnie do monopolu państwa”: w ten sposób, R. Bin, *Soft law, no law*, w: A. Somma (red.), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino 2009, s. 33.

<sup>90</sup> Autorzy stosują terminologię L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, Oxford–Portland 2004. Por. także A. Poggi, *Soft law nell’ordinamento comunitario*, w: *L’integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Padova 2007, s. 369. Należy wziąć pod uwagę również inne przepisy prawa miękkiego, które są klasyfikowane wraz z ich *para-law function* w tym sensie, że są alternatywą dla tradycyjnego ustawodawstwa zwykłego, ale w praktyce akt uważany za *para-law function* może spełnić zadania *pre-law function*, podczas gdy instrument uważany za *post-law function* okazuje się pełnić swoją funkcję *soft law* z *para-law function*. Na ten temat zob. także E. Mostacci, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova 2008; A. Di Robilant, *Genealogies of soft law*, „American Journal of Comparative Law” 54, 2006, s. 499; K. W. Abbot, E. D. Snidal, *Hard vs. soft law: alternatives, complements, and antagonists in international governance*, „Minnesota Law Review” 2010, s. 706.

<sup>91</sup> Por. o tym aspekcie R. Bin, *Soft law, no law*, s. 31.

<sup>92</sup> Np. przepisy kodeksu odnoszące się do przetwarzania danych osobowych w ramach wykonywania działań dziennikarskich zgodnie z ustawą z 31 grudnia 1996 nr 675 (legge 31 dicembre 1996 n. 675) zostały uznane przez sąd kasacyjny (np. w wyroku z 11 października 2006 r. n. 21732) jako odnoszące się „do pozaprawnych nakazów lub regulacji wewnętrznej, a nie do aktów normatywnych”.

Po wyjaśnieniu różnicy między tymi dwiema kategoriami pozostaje do oceny charakter prawny i rola PROW. Nie ma wątpliwości, że PROW, jako akt składający się z projektu przedstawionego przez państwo członkowskie (w przypadku Włoch – włoskie ministerstwo rolnictwa i regiony) oraz jego przyjęcia przez Komisję, jest *wiążący* dla wszystkich podmiotów – instytucji regionalnych i wnioskodawców działań/poddziałań wskazanych w ogłoszeniu. Wprawdzie PROW nie jest aktem normatywnym wyrażonym w formie ustawy, ale jest aktem wykonawczym rozporządzenia unijnego, czyli aktu będącego prawem bezpośrednio i powszechnie obowiązującym. Dlatego PROW można uznać za źródło prawa, z uwagi na fakt, że jest wiążący i ma charakter regulacyjny, ponieważ wykonuje przepisy rozporządzenia unijnego. PROW jest zatem aktem normatywnym drugiego stopnia i jako taki nie jest *soft law*, ale zawsze *hard law*<sup>93</sup>.

Należy sprecyzować, że użytego powyżej terminu „regulacyjny” w odniesieniu do PROW nie należy łączyć z aktem legislacyjnym Unii Europejskiej. Określenie „regulować” użyte powyżej należy raczej rozumieć tak, jak rozumiane jest rozporządzenie w prawie włoskim. Według włoskiej literatury prawniczej rozporządzenie, choć formalnie jest aktem administracyjnym, ale o treści normatywnej skutecznej *erga omnes*, a więc jest aktem normatywnym, klasyfikującym się jako akt *drugiego stopnia*, ponieważ wykonuje, wdraża i uzupełnia normę podstawową<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Chociaż nie dotyczy to ściśle problemu omawianego tutaj, warto zwrócić uwagę, że orzecznictwo i włoska doktryna wyraziły w odniesieniu do ogólnych planów zagospodarowania, że gminy są zobowiązane do działania w poszanowaniu państwowej ustawy planistycznej (ustawa nr 1150/1942, zmieniona przez ustawę 19 listopada 1968 r. nr 1187). Dokładniej rzecz biorąc, ogólny plan zagospodarowania określa m.in. podstawowe linie urbanistycznego planowania całej gminy, której ustalenia będą realizowane w szczegółowym planowaniu. Przepisy ogólnego planu zagospodarowania nie mają znaczenia aktu o charakterze administracyjnym, ponieważ w ustalaniu dużych linii rozwoju obszarów miejskich w poszanowaniu ustawy planowania, mają charakter norm ze skutkiem *erga omnes*, tzn. względem wszystkich tych, których plan urbanistyczny dotyczy, i jako takie mają moc normatywną drugiego stopnia.

<sup>94</sup> Por. na ten temat A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto. Artt. 1–9 del codice civile. Disposizioni sulla legge in generale*, Bologna–Roma 2011. Autor potwierdza, że w ustawodawstwie włoskim „rozporządzenie” jest aktem administracyjnym, wykonawczym ustawy i zawierającym przepisy szczegółowe (s. 433). Innymi słowy, w niektórych obszarach jest „możliwość odróżnienia prawdziwej i właściwej funkcji legislacyjnej od pomocniczej funkcji regulacyjnej, mającej na celu zapewnienie dyscypliny wykonawczej, lub uzupełniającej, dla której lepiej nadaje się kompetencja organu administracyjnego różnie wyodrębnionego i działającego na podstawie przepisów proceduralnych, umożliwiających zwracanie większej uwagi na aspekty techniczne i szczegóły konfrontowanych problemów” (s. 602). Środki w ten sposób wydawane są nazywane – w języku włoskim – „rozporządzeniami” i cechują się mniejszą mocą normatywną”

Można dojść do analogicznego wniosku, wychodząc od koncepcji czysto formalnej. PROW państwa członkowskiego i regionów, niezależnie od charakteru prawnego aktu, w którym program jest sformułowany na poziomie krajowym i na poziomie regionalnym, został zatwierdzony przez Komisję Europejską w drodze decyzji *wykonawczej*, czyli aktu prawnego niebędącego „ustawodawczym”, ponieważ nie został przyjęty w drodze procedury legislacyjnej przewidzianej w art. 289 ust. 3 TFUE. Jest to jednak akt prawnie wiążący państwa członkowskie we wszystkich aspektach<sup>95</sup>. PROW tworzy jeden korpus z powyższą decyzją, która jest właśnie decyzją *wykonawczą*.

Jeśli wziąć pod uwagę proces tworzenia PROW państwowego i PROW regionalnych na lata 2014–2020 z perspektywy krajowej, okazuje się, że nie zostały one przyjęte w drodze aktów ustawodawczych, odpowiednio, państwa lub regionów<sup>96</sup>, ale aktów wydanych przez organy administracji publicznej – włoskie ministerstwo rolnictwa i Regionalny Komitet Wykonawczy (lub Radę Regionalną) – i na mocy uprawnień administracyjnych.

W ten sposób dochodzi się do wniosku analogicznego do tego powyżej sformułowanego w odniesieniu do decyzji wydanej na poziomie unijnym. Tak jak wskazana decyzja, która nie jest aktem legislacyjnym, ale *normatywnym* wykonawczym, podobnie PROW Włoch i włoskich regionów nie są aktami legislacyjnymi, ale jednak są wiążącymi aktami prawnymi. Innymi słowy, jest to *akt normatywny* drugiego stopnia<sup>97</sup>. Dlatego nie można w żaden

---

(s. 602). W związku z tym rozporządzenia należą do kategorii *wtórnych źródeł* prawa. Na ten temat zob. również G. U. Rescigno, *L'atto normativo*, Bologna 1998.

<sup>95</sup> W tym kontekście warto przypomnieć, że Traktat „konstytucyjny” z 2004 r., ostatecznie nieprzyjęty, zmieniał nazwy głównych aktów prawnych Unii (art. 32) i w zakresie „aktów ustawodawczych” (art. 33) mówił o „ustawie europejskiej” (z oczywistym odniesieniem do aktów określonych starym terminem jako „rozporządzenie”), o „europejskiej ustawie ramowej” (z oczywistym odniesieniem do aktów nazywanych „dyrektywą”), natomiast w odniesieniu do „aktów o charakterze nieustawodawczym” (art. 34), mówił o „rozporządzeniach europejskich” (w odniesieniu do aktów określonych starym terminem jako „decyzja”, oraz w art. 36 określanych jako „akty wykonawcze”).

<sup>96</sup> Należy przypomnieć, że włoskie regiony mają, w istocie, także *kompetencję prawodawczą* w określonych dziedzinach, w tym w rolnictwie.

<sup>97</sup> Jeżeli chodzi o włoski system prawny ponownie rozważyć należy relację między „ustawą” a „rozporządzeniem”. Regulacja zasadnicza zawarta jest w „ustawie”, która ze swej natury jest aktem regulacji zasad. Regulacja szczegółowa natomiast jest zawarta w „rozporządzeniu”, które jest aktem typu regulacji szczegółowej. W takiej sytuacji jest zrozumiałe, że różne „systemy” (ustawa i rozporządzenie) nie mogą pozostawać rozdzielone, ale są one w rzeczywistości powołane do przenikania się, „zasady” są bowiem przewodnie zarówno w ustawie, jak i w rozporządzeniach. Regulacja zasad i szczegółowe przepisy są zatem w relacji wzajemnej współzależności i uzupełniania. Ustawa jest więc podstawową regulacją wyższej rangi, która pozostaje

sposób stwierdzić, że PROW nie jest prawem (*no-law*). Przeciwnie, należy sformułować wniosek końcowy, że ze względu na jego normatywny charakter należy on do ogólnej kategorii *hard law*, aczkolwiek drugiego stopnia.

## **IMPLEMENTATION OF RURAL AREAS DEVELOPMENT PROGRAMMES IN ITALY PURSUANT TO REGULATION EU NO 1305/2013**

### **S u m m a r y**

The article deals with Rural Areas Development Programmes (RADP) in Italy implemented pursuant to Regulation EU No 1305/2013. Apart from 21 regional RADPs envisaged for the period 2014–2020, the Italian Ministry of Agriculture has prepared one national programme as well. In the article, special focus is put on the adoption and implementation procedures of these Programmes, to determine their legal character. The Tuscan region has been selected for a case study, and the procedures of the submission, adoption and notification of Programmes to the European Commission, the character of the regional legislative acts as well as the procedures necessary to follow at the implementation stage regarding the formulation of ‘notifications’ or ‘announcements’ of individual ‘actions’ leading to the next step when funds are allocated in by way of ‘agreements’ have been analysed. The analysis of the legal character of the RADPs in the context of their broad division into ‘soft law’ and ‘hard law’, suggests that they should be classified as hard law.

## **IL PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE. L’APPLICAZIONE ITALIANA DEL REG. (UE) 1305/2013**

### **R i a s s u n t o**

L’articolo ha come oggetto l’applicazione nello Stato italiano del Reg. Ue n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR. Nel periodo di programmazione 2014–2020, oltre ai ventuno Programmi di sviluppo rurale (PSR) regionali, l’Italia ha scelto di presentare anche un Programma di sviluppo rurale nazionale, redatto dal Ministero dell’agricoltura. Il presente scritto focalizza l’attenzione non sull’esame del contenuto dei PSR, ma sulla procedura di approvazione e di attuazione dei PSR in Italia al fine di indagarne la natura giuridica. In particolare, come caso di studio è stato scelto il PSR della Regione Toscana, del

---

walaby całkowicie nieskuteczna bez szczegółowej regulacji. Ta ostatnia jest regulacją wtórną, ale w ramach systemu, w którym spełnia ona swoją funkcję uszczegółowienia. W przypadku PROW „regulacją zasadniczą” jest rozporządzenie wspólnotowe nr 1305/2013; „regulacją szczegółową” jest Program rozwoju obszarów wiejskich, bez którego rozporządzenie wspólnotowe pozostawałoby czystą abstrakcją.

quale si prendono in considerazione le procedure di presentazione, di adozione e di notifica alla Commissione europea, la natura degli atti giuridici regionali, nonché la fase attuativa relativa alla formulazione di “bandi” corrispondenti alle diverse “misure” del PSR e alla conseguente assegnazione delle risorse tramite “contratti”. Volendo tentare di inquadrare la natura giuridica dello strumento programmatico del PSR nell’ampia ripartizione degli atti di *soft law* e di *hard law*, l’analisi condotta induce a propendere per la scelta di quest’ultima categoria: il PSR sembra infatti qualificabile come una fonte di diritto di natura sub-legislativa, ovvero un atto normativo di esecuzione.