

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych
Katedra Prawa Rolnego i Systemu Ochrony Żywności

mgr Wiktoria Osdoba

***Podstawy normatywne nowej regulacji Rynku Rolnego
w Unii Europejskiej***

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Promotor: Prof. dr hab. Paweł Czechowski

Recenzenci: Prof. UMCS dr hab. Beata Jeżyńska, UMCS
Dr hab. Przemysław Litwiniuk, SGGW

Warszawa 2019

1. Tematyka rozprawy

Celem rozprawy jest przedstawienie mechanizmów prawnych regulacji rynków rolnych funkcjonujących w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, z uwzględnieniem jej ewolucji. Wspólnotowa koncepcja jednolitego rynku rolnego została poddawana kolejnym modyfikacjom i zmierza do: racjonalizacji wielkości produkcji rolnej, poprawy konkurencyjności produktów, uwzględniania bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentów, ochrony środowiska naturalnego oraz spójnego rozwoju obszarów wiejskich. W maju 2004 r. Polska w wyniku uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej włączona została w struktury wsparcia Wspólnej Polityki Rolnej. Integracja z Unią Europejską stanowiła dla sektora rolnego wyzwanie i zarazem szansę na bardziej dynamiczny rozwój. Wyzwaniem było przystąpienie do jednolitego rynku europejskiego i konieczność konkurowania z krajami Europy Zachodniej. Rozwój prawa europejskiego, a w szczególności prawa rolnego w Unii Europejskiej, pozwala na wskazanie instrumentów prawnych, które stanowiły najważniejsze etapy ewolucji tego prawa. Jednym ze zbiorów takich mechanizmów prawnych jest organizacja rynku rolnego w Europie. Jednolite zasady na nim obowiązujące były i są reformowane, nie tylko po to, aby dostosować się do współczesnych wyzwań rynkowych, lecz także aby zapewnić odpowiedni poziom konkurencyjności rolnictwa oraz bezpieczeństwo żywnościowe dla konsumentów.

2. Konstrukcja rozprawy

Rozprawa podzielona jest na cztery główne rozdziały. Pierwszy rozdział przedstawia kluczowe regulacje prawne obowiązujące na rynku rolnym w Unii Europejskiej i ich wpływ na unormowania prawa polskiego. Szczególnym przedmiotem rozważań w tej części pracy stało się zagadnienie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Celem tej części dysertacji było przedstawienie propozycji zmian WPR w kontekście rozwoju polskiego rolnictwa i zmian warunków rynkowych a co istotne dostosowaniu regulacji prawnych do homogenicznego rynku Unii

Europejskiej. Poruszono również zagadnienie finansowania WPR. Wspólna Polityka Rolna jest finansowana z budżetu Unii Europejskiej. Wydatki na nią należą do obowiązkowych wydatków budżetowych, wynikających bezpośrednio z regulacji unijnych aktów prawnych. W tym kontekście dokonano oceny obowiązujących przepisów w zakresie jednolitego rynku rolnego.

Rozdział drugi stanowi przegląd najważniejszych regulacji polskich dotyczących rynków rolnych dostosowujących je do nowych potrzeb wynikających z integrowania polskiego porządku prawnego z prawem Unii Europejskiej (UE). Dokonano prezentacji wybranych polskich rynków rolnych w oparciu o regulacje obowiązujące w Polsce przed i po akcesji do UE. Przy omawianiu i analizie regulacji przeanalizowano formy wsparcia rynków rolnych przewidziane w przepisach krajowych i UE. W tej części pracy szczególną uwagę zwrócono na instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej mające wpływ na polskie regulacje prawne takie jak, przykładowo płatności bezpośrednie. Poza formami wsparcia, jakie oferuje WPR, przedstawiono krajowe wsparcie rynków rolnych realizowane w drodze *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*. Ponadto, w omawianym rozdziale, określono perspektywy rozwoju rynków rolnych.

W rozdziale trzecim poddano przeglądowi i analizie funkcjonowanie poszczególnych podmiotów publicznych zajmujących się rynkiem rolnym. Przedstawiono krótki zarys historyczny oraz stan aktualny działalności agencji interwencyjnych, poczynając od Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych a kończąc na Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. Uwzględniono wzajemny wpływ wspomnianych podmiotów na realizację działania interwencjonizmu w rolnictwie i obszarach wiejskich w Polsce, a w konsekwencji zwrócono uwagę, iż mnogość instytucji nie sprzyjała sprawnej koordynacji ich działania.

Rozdział czwarty poświęcono zbadaniu regulacji międzynarodowych *in abstracto* i *in concreto* w odniesieniu do postanowień VIII Rundy Urugwajskiej GATT/WTO mającej znaczenie przełomowe w kontekście rynków rolnych. Po raz pierwszy negocjacjami objęto analizę handlu artykułami rolnymi, w szczególności negocjacjami objęto zdominowaną dotychczas przez protekcjonizm państwowy sferę handlu artykułami rolnymi i wypracowano w tym zakresie porozumienia

mające wpływ na reformę WPR. Dokonano również przeglądu istotnych porozumień międzynarodowych mających zasadnicze znaczenie w kwestii harmonizacji regulacji dotyczących obrotu towarami, tj. umowa Gospodarczo-Handlowa (CETA) oraz Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP) i ich wpływu na krajowy rynek. Szczególną uwagę poświęcono szansom i zagrożeniom dla rolnictwa i konsumentów związanym z wprowadzeniem umowy pomiędzy UE a USA. Wskazano na zakłócenia równowagi, które mogą pojawić się na rynku unijnym na skutek eksportu amerykańskiego czy na możliwość obniżenia standardów towarów w UE.

W zakończeniu wskazano postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda* w zakresie zmian funkcjonowania rynku rolnego mających wpływ na ewolucję i potrzebę stworzenia nowej regulacji rynków rolnych w Unii Europejskiej.

3. Metody badawcze oraz analizowana literatura

Podstawę badań stosowanych w rozprawie dotyczących krajowych regulacji odnośnie rynków rolnych stanowi metoda formalno-dogmatyczna zarówno źródeł prawa (akty normatywne – ustawy, rozporządzenia, zarządzenia itd.), jak również źródła poznania prawa (literatura, dorobek doktryny). Tematyka pracy uwzględnia metodę prawnoporównawczą w zakresie prawodawstwa europejskiego i polskiego. W dysertacji zastosowano również metodę teoretycznoprawną prowadzącą do ustalenia zakresu poszczególnych norm prawnych. W dysertacji posłużono się metodą historycznoprawną ukazującą zmiany w prawie, jakie miały miejsce na przestrzeni ostatnich kilku lat. Metodę tę wykorzystano przy analizie pojęcia rynku rolnego w prawie, ale także przy prezentacji ewolucji WPR, jak również przy analizie ewolucji stanowisk UE w negocjacjach najważniejszych porozumień mających wpływ nie tylko na rynki rolne ale na całą WPR. Prowadzone badania podlegały krytycznej analizie i wykładni powszechnie obowiązujących przepisów w zakresie wyznaczonym przez wskazane porządki prawne.

Bibliografia pracy obejmuje wiodące pozycje polskie i obcojęzyczne. W rozprawie przedstawiono także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości oraz polskich sądów.

4. Hipotezy i pytania badawcze

Tło prawno-ekonomiczne analizowanej problematyki skłania do prowadzenia badań nad przyszłością rozwiązań prawnych rynku rolnego w Unii Europejskiej. Zmieniające się z każdym nowym okresem finansowania, rozporządzenia europejskie dotyczące rynku rolnego nie sprzyjają stabilności rozwoju poszczególnych instrumentów prawnych ani funkcjonowania gospodarczego. W pracy wyodrębniono następujące hipotezy badawcze:

1. Występują znaczące niespójności prawa europejskiego i krajowego w obszarze rynków rolnych. Regulacje europejskie wyprzedzały unormowania polskie na początku okresu harmonizacji. Następnie przyjęto w krajowym porządku prawnym stosowanie przepisów Wspólnej Polityki Rolnej. W tym czasie uwidoczniły się w regulacjach prawnych dysfunkcje dotyczące niektórych rynków rolnych. Przykładem takiego rynku jest rynek owoców, gdzie przez pewien czas obowiązywały regulacje unijne i krajowe w dużym stopniu wykluczające się. Problem tkwił w przepisach intertemporalnych. Dwutorowość unormowań – regulacja europejska i regulacja krajowa – nie służyła rozwojowi rynku rolnego. Problemem staje się włączanie do części wspólnej kolejnych rynków, jak chociażby rynku jedwabników. Brak jasnych przepisów przejściowych powoduje kolizje unormowań krajowych i europejskich. Czynione w tym zakresie starania od 2007 r. – zapoczątkowane rozporządzeniem Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) – i przeorientowanie podejścia do regulacji rynku rolnego na regulacje tzw. horyzontalne nie zawsze przynosiły oczekiwany efekt.

2. Zasady finansowania rynku rolnego w poszczególnych państwach UE nie są na równym poziomie, a co za tym idzie – występuje nierównomierny rozwój produkcji

w poszczególnych sektorach. Finansowy podział środków oraz liczba stosowanych instrumentów prawnych są zróżnicowane w zależności od sektora rynku. Rynki bardziej masowe, jak np. rynek mięsa czy zbóż, są narażone na zwiększone ryzyko wahań koniunktury związanych z masowością produkcji, a w konsekwencji – na znaczne oddziaływanie na konkurencyjność rolnictwa. Dlatego niejednokrotnie opisywane instrumenty prawne muszą być stosowane w kontekście uwarunkowań krajowych, a co za tym idzie – mogą się różnić w poszczególnych państwach.

3. W ramach Wspólnej Polityki Rolnej rynek rolny stanowi istotny mechanizm interwencjonizmu państwowego. Konstrukcja jednolitego rynku rolnego oparta jest na pomocy publicznej w odniesieniu do najbardziej strategicznych produktów. Oddziałuje ono zarówno na rynek wewnętrzny (jak: skup interwencyjny, dopłaty do prywatnego przechowania, system cen rolnych, nadzwyczajne środki interwencyjne w przypadku chorób odzwierzęcych), jak i na handel międzynarodowy (cło, certyfikaty, limity ilościowe, normy jakościowe itp.). Mechanizmy te w kolejnych okresach finansowania ulegały zmianom. W miarę upływu lat intensywność interwencjonizmu państwowego uległa zmniejszeniu. Przykładami mogą być rynek mleka lub rynek cukru, na których został zniesiony system kwotowania. Jednocześnie postęp technologiczny, rozwój niekorzystnych zjawisk klimatycznych czy choroby zwierząt wymuszają poszukiwanie nowych instrumentów wsparcia publicznego na rynku rolnym. Dlatego interwencjonizm, a czasami nawet protekcjonizm (np. zasada preferencji europejskiej), można uznać za immanentną cechę rynku rolnego w Unii Europejskiej.

4. Zmiana ewolucji systemu funkcjonowania rynku rolnego. obejmuje nie tylko instrumenty prawne, które są na rynku rolnym, lecz także podmioty administracji publicznej, które uczestniczą w tym procesie. Zmiany te można zaobserwować na poziomie zarówno europejskim, jak i krajowym. Przykładem może być występująca w Polsce ewolucja funkcjonowania podstawowych agencji wykonawczych – Agencji Rynku Rolnego, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. W obrocie międzynarodowym można również dostrzec ewolucję w funkcjonowaniu rynku rolnego. Wynika ona przede wszystkim z umów międzynarodowych, takich jak: Kompleksowa Umowa Gospodarczo-Handlowa, umowa o partnerstwie gospodarczym między Unią

Europejską a Japonią, umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Republiką Korei. Wkraczanie na nowe rynki w zmienionych warunkach prawnych będzie wymagało nie tylko wypracowania nowych instrumentów prawnych, lecz przede wszystkim wykształcenia takiego rodzaju administracji publicznej, która będzie nadzorowała funkcjonowanie takich rynków.

5. Instrumenty prawne funkcjonujące na jednolitym rynku europejskim mają zróżnicowany charakter pod względem oddziaływania na zasady wolnego rynku. Oznacza to istnienie mechanizmów, u podłoża których leży protekcjonizm, jak np. zasada preferencji europejskiej. Inne mechanizmy to wspomniany już interwencjonizm państwowy ze skupem interwencyjnym oraz systemem cen. Nie można jednak nie zauważyć instrumentów, które, oddziałują na rynek, ale są przyjmowane dobrowolnie przez państwa członkowskie. Przykładem takich instrumentów są regulacje dotyczące wspierania rynku mleka czy owoców i warzyw w profilaktyce żywieniowej dzieci w szkołach. Ta niespójność instrumentów, które co do zasady mają tworzyć, jednolity, horyzontalny rynek rolny, wymaga zmian. W pracy przedstawiono także wnioski *de lege ferenda*, których celem jest skonsolidowanie mechanizmów prawnych stosowanych na rynku rolnym w Europie.

6. Kolejna hipoteza zakłada, że system rynku rolnego w Unii Europejskiej w dużym stopniu uzależniony jest od uwarunkowań międzynarodowych. W tym zakresie znaczenie mają porozumienia (takie jak GATT) czy działalność WTO. Można zaobserwować, że duża część zmian na rynku unijnym dotyczy unormowań wprowadzanych w tych kompleksowych umowach międzynarodowych. Część regulacji jest wprost recypowana do prawa europejskiego. Dlatego system rynku rolnego w Unii Europejskiej należy analizować w kontekście postanowień międzynarodowych i jego pozycji na rynku globalnym.

5. Tezy rozprawy

Tezy sformułowane poniżej odnoszą się do postawionych we wstępie hipotez badawczych i je potwierdzają poprzez zastosowane metody badawcze.

1. Wskazano istotne braki w spójności prawa europejskiego i krajowego w obszarze rynków rolnych. Wynika to z tego, że regulacje europejskie wyprzedzały unormowania polskie. Występowanie zarówno regulacji europejskich, jak i krajowych w tym samym sektorze powoduje swoisty „chaos prawny”. W tym zakresie *de lege ferenda* należy zawsze wyraźnie określać przepisy intertemporalne odnoszące się do danego sektora. Mimo jednolitego podejścia w rozporządzeniach europejskich można znaleźć sekcje poświęcone instrumentom występującym tylko w poszczególnych sektorach. Dobrym tego przykładem jest rynek wina.
2. Nierównomierny rozwój produkcji w poszczególnych sektorach rynku rolnego występuje z powodu różnych zasad finansowania poszczególnych instrumentów prawnych obowiązujących w poszczególnych państwach. W kontekście nowej perspektywy finansowej UE, czyli po 2020 r., kiedy przewidywane środki na WPR mają zostać zmniejszone, należy już teraz postulować zdefiniowanie zasad przyznawania pomocy dla poszczególnych rynków rolnych. Finansowy podział środków oraz liczba stosowanych instrumentów prawnych różnią się w zależności od danego sektora rynku.
3. W ramach WPR rynki rolne są istotnym mechanizmem interwencjonizmu państwowego. W konstrukcji rynku rolnego UE zakłada się występowanie pomocy publicznej, która co do zasady na wolnym rynku powinna być stosowana incydentalnie. Regulacje odnoszące się do jednolitego rynku rolnego są w tym zakresie przykładem unormowań o charakterze ingerencji państwa w obrót produktami rolnymi. Opiera się on nie tylko na pomocy finansowej, ale także na tworzeniu instrumentów prawnych, które bezpośrednio oddziałują na rynek, takich jak system cen rolnych, licencje eksportowe, pozwolenia importowe, limity ilościowe.
4. Występuje ewolucja systemu funkcjonowania rynku rolnego. Widoczna dziś ewolucja zarządzania rynkiem rolnym wymaga nie tylko znajomości prawa europejskiego i krajowego, lecz także wprowadzenia odpowiednich regulacji przez państwa, z którymi Unia Europejska podpisała umowy międzynarodowe. Zmiany dotyczą zarówno instrumentów prawnych obowiązujących na rynku rolnym, jak i podmiotów administracji publicznej, które uczestniczą w tym procesie.

Przykładem tych ostatnich może być zmiana funkcjonowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dawnej Agencji Rynku Rolnego) i Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Polsce. Postulatem *de lege ferenda* dotyczącym regulacji występujących w Polsce jest stworzenie klarownych zasad rozdzielających kompetencje Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a także doprecyzowania rozwiązań prawnych dotyczących trybu postępowania tych organów w realizacji należących do nich zadań. W sferze prawnogospodarczej i prawnorolnej wpływ integracji europejskiej jest powszechny w stosunku do krajowych rozwiązań prawnych. Wpłynęła ona nie tylko na proces dostosowania prawa krajowego do prawa unijnego, lecz także na rozwój nowych instytucji i mechanizmów prawnych związanych m.in. z interwencjonizmem w polskim rolnictwie. Warto tu zaznaczyć, że mnogość instytucji i ich przekształcenia nie sprzyjały sprawnej koordynacji ich funkcjonowania. Co więcej, nadal wymagają one dostosowania.

5. System tworzący rynek rolny Unii Europejskiej jest w znacznym stopniu uzależniony od uwarunkowań międzynarodowych. Chodzi tu o porozumienia takie jak GATT, czy działalność WTO. Spora część zmian na rynku unijnym odnosi się do unormowań wprowadzanych w tych kompleksowych umowach międzynarodowych. Za pomocą prawa europejskiego oddziałują one bezpośrednio na rynki krajowe oraz kształt poszczególnych instrumentów prawnych. Część regulacji jest bezpośrednio adaptowana do prawa europejskiego. W związku z tym system rynku rolnego w Europie funkcjonuje w kontekście postanowień międzynarodowych i pozycji rynku rolnego UE na rynku globalnym.

6. Potrzeba ujednoczenia instrumentów prawnych stosowanych w europejskim rynku rolnym to najważniejszy postulat *de lege ferenda* wskazany w dysertacji. Ważne, aby homogeniczny rynek był oparty na jednolitych zasadach i spójnym prawie, gdyż zapewnia to najbardziej efektywne funkcjonowanie rynków rolnych. W ostatnich latach funkcjonowania WPR pojawiło się wiele instrumentów mających charakter interwencyjny. Łączy je wspólna cecha, czyli ingerencja w wolny rynek, a różni – intensywność nasilenia stopnia ingerencji i ocena oczekiwanych efektów. Mimo że może to nie być łatwe i szybkie, należałoby postulować *de lege ferenda* uproszczenie WPR.

Należy jasno sformułować wniosek, że powołane rozporządzenie o jednolitej organizacji rynku rolnego w przyszłej perspektywie powinno być gruntownie zmienione, tak aby postulat wyrażony w tytule tego aktu w rzeczywistości odpowiadał jednolitości regulacji.

Mając na uwadze jednolity rynek rolny, nadal nie jest jasny status relacji rozporządzenia 1308/2013 i polskiej ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych. Rozbieżności występujące między tymi aktami są rozstrzygane na korzyść rozporządzenia, jednak *de lege ferenda* ustawa ta wymaga nowelizacji.