

Uniwersytet Warszawski  
Wydział Prawa i Administracji  
Katedra Prawa Rolnego i Systemu Ochrony Żywności

mgr Sebastian Brodecki

**Problemy prawno-organizacyjne pomocy publicznej  
w polskim sektorze rolnym**

AUTOREFERAT  
ROZPRAWY DOKTORSKIEJ  
przygotowanej pod opieką naukową  
dra hab. prof. ucz. Konrada Bartłomieja Marciniuka

Recenzenci:

dr hab. prof. ucz. Katarzyna Leśkiewicz  
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza  
w Poznaniu

dr hab. prof. ucz. Jerzy Bieluk  
Uniwersytet w Białymstoku

Warszawa 2024

## 1. Przedmiot rozprawy z uzasadnieniem jej wyboru

Przedmiot rozprawy doktorskiej obejmuje analizę problematyki prawno-organizacyjnej instytucji pomocy publicznej w polskim sektorze rolnym na tle ogólnych reguł konkurencji. Analiza ta oparta jest na regulacjach prawa polskiego z uwzględnieniem prawodawstwa Unii Europejskiej.

Przepisy prawa krajowego w zakresie przedmiotu pracy współlistnieją wraz z przepisami prawa unijnego, z którymi uzupełniają się. Najogólniej można to opisać w ten sposób, iż prawo unijne określa warunki, w których dopuszcza się udzielenie pomocy publicznej oraz charakter takiej pomocy, natomiast prawo krajowe określa mechanizm udzielania tejże pomocy. Jednakże, jak wynika to z treści rozprawy, jest to zjawisko szczegółowo reglamentowane prawnie. Zagadnienia dotyczące pomocy publicznej są przedmiotem regulacji ochrony konkurencji w obrębie jednolitego rynku<sup>1</sup>. Niekontrolowane finansowanie poszczególnych przedsiębiorstw<sup>2</sup> mogłoby te przedsiębiorstwa zbyt umocnić i w konsekwencji zamykać lub utrudniać dostęp do danego rynku. Problematyka prawna w zakresie udzielania pomocy publicznej w sektorze rolnym jest wielopłaszczyznowa. Przede wszystkim ma za zadanie ochronę konkurencji, ale jest także ukierunkowana na realizację celów Wspólnej Polityki Rolnej. Z punktu widzenia zastosowanych przez ustawodawcę regulacji prawnych warto zwrócić uwagę na łączenie rozwiązań charakterystycznych dla prawa administracyjnego oraz prawa prywatnego. W tym kontekście mamy do czynienia ze zjawiskiem „cywilizacji” prawa administracyjnego, gdzie instytucje właściwe dotychczas prawu cywilnemu są inkorporowane do prawa administracyjnego. Udzielanie pomocy publicznej jest ingerencją państwa w rynek i stosunki prywatnoprawne. To rodzi kolejne kwestie problematyczne – w jakiej formie ta ingerencja ma następować i z użyciem jakich instrumentów prawnych. Jak słusznie wskazuje J. Jagielski i P. Gołaszewski<sup>3</sup> zjawisko cywilizacji obejmuje zarówno cywilizację administracji publicznej (w ujęciu przedmiotowym oraz podmiotowym) jak i cywilizację prawa administracyjnego (prawa materialnego, ustrojowego i procesowego). W dysertacji skoncentrowano się przede wszystkim na cywilizacji prawa administracyjnego materialnego,

---

<sup>1</sup> Wieloaspektowo opisuje to C. Banasiński, D. Wierzbowska w *Reforma prawa konkurencji Wspólnoty Europejskiej*, [w:] *Problemy zarządzania*, 3/2004 (25): 35-52, ISSN 1644-9584, Wydział Zarządzania UW

<sup>2</sup> Określenie zakresu pojęcia przedsiębiorcy ma kluczowe znaczenie dla definiowania pomocy publicznej, gdyż wraz z pojęciem działalności gospodarczej wyznacza ramy jej stosowania, o czym szerzej w *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, red. C. Banasiński, M. Kępiński, B. Popowska, T. Rabska, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2006, s. 47

<sup>3</sup> J. Jagielski, P. Gołaszewski, *O sposobach pojmowania „cywilizacji” administracji publicznej oraz prawa administracyjnego*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego*. Wrocław 2018, s. 156

gdyż zdaniem autora to ten obszar cywilizacji prawa administracyjnego ma największe znaczenie w kontekście tematyki pracy.

Regulacje prawne dotyczące pomocy publicznej w sektorze rolnym charakteryzują się dualizmem. Przede wszystkim mają za zadanie nie dopuścić do sytuacji, w której jeden podmiot dominuje na rynku lub w skrajnej sytuacji jest jego jedynym uczestnikiem, a z drugiej zaś strony mają nie dopuścić do sytuacji, w której rynek nie dostarcza konsumentowi pożądanej ilości danego produktu o określonej jakości. Jednocześnie państwo musi uwzględniać trzy perspektywy, które zdaniem Komisji Europejskiej wyznaczają co do zasady jej (pomocy publicznej) stosowanie: (1) zasady pomocy udzielanej przez państwo muszą pozostawać w zgodzie z ogólnymi zasadami polityki konkurencji, (2) zasady pomocy państwa w sektorze rolnym muszą istnieć w korelacji ze wspólną polityką rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz (3) przepisy dotyczące wsparcia w rolnictwie muszą być zgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami Unii Europejskiej. Te trzy perspektywy są fundamentem unijnej polityki dotyczącej pomocy publicznej w sektorze rolnym, która funkcjonuje na zasadzie „reguła-wyjątek”. C. Banasiński wskazuje w tym aspekcie na system tzw. wyjątku prawnego<sup>4</sup>. Regułą jest, że pomoc publiczna jest zabroniona na mocy samego Traktatu, jednakże są dopuszczalne wyjątki – zwłaszcza tam, gdzie pomoc tego typu może być uzasadniona.

Instytucja pomocy publicznej w sektorze rolnym ma charakter dynamiczny, zmieniają się jej kierunki oraz instrumenty, którymi jest ona realizowana – np. plany strategiczne. Autor dostrzegł w tym zakresie lukę w piśmiennictwie<sup>5</sup> i widział tu konieczność podjęcia badań. Były podejmowane próby systemowego ujęcia tematu pomocy publicznej w rolnictwie, ale nie sprowadzono ich dotychczas do kompleksowego opracowania. Tym samym autor poddał analizie regulacje prawne pomocy publicznej w aspekcie jej umiejscowienia w ramach ogólnych reguł konkurencji. Jednocześnie autor zauważa, że materia, o której traktuje praca jest zagadnieniem bardzo rozległym. Dlatego też praca ma charakter przekrojowy.

## 2. Cele badawcze oraz hipotezy naukowe

Pierwszym celem badawczym było ustalenie czym jest oraz czym się charakteryzuje instytucja pomocy publicznej w sektorze rolnym. Wymagało to wskazania, które instrumenty prawne regulują pomoc publiczną w sektorze rolnym. Realizacja tego zadania była niezbędna

---

<sup>4</sup> C. Banasiński, D. Wierzbowska, *Reforma prawa...* op.cit. s.36

<sup>5</sup> Dotychczas najbliższej tematyce dysertacji pisał dr Paweł Popardowski w swojej rozprawie doktorskiej pt. „Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej” wydanej przez Wydawnictwo INP PAN w 2019 r.

biorąc pod uwagę fakt, iż pomoc publiczna, jako że udzielna jest przez państwo lub ze źródeł publicznych, jest niezwykle silnym ekonomicznie i społecznie czynnikiem oddziaływującym na rynek rolny. Z uwagi na jej charakter może go stymulować bądź wręcz przeciwnie – zniekształcać. Natomiast niewłaściwie ukierunkowana czy wadliwie skonstruowana pomoc publiczna może w sposób bezpośredni lub pośredni stać się elementem systemu pomocy społecznej państwa, zamiast realizować cele gospodarczo-rozwojowe.

Drugim celem badawczym była odpowiedź na pytanie co sprawia, że rolnictwo zostało uznane przez prawodawcę unijnego za sektor wyjątkowy, innymi słowy na czym polega wyjątkowość tego sektora. Jak pomoc publiczna powinna oddziaływać na sektor rolny, tzn. jaki cel ma zostać osiągnięty i czym musi się charakteryzować „pożądana” czy też dopuszczalna pomoc publiczna w sektorze rolnym. Odpowiedzi na te pytania były o tyle istotne, że zgodnie z Traktatem o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej udzielanie wszelkiej pomocy przez państwo lub ze źródeł państwowych jest zabronione. Przewidziane zostały jednak pewne wyjątki, do których zaliczony został sektor rolny.

Trzecim celem badawczym było wykazanie korelacji występującej pomiędzy pomocą publiczną a Wspólną Polityką Rolną. Realizacja tego celu pozwala zrozumieć w jaki sposób dochodzi do kształtowania pomocy publicznej w sektorze rolnym oraz realizacji jakich wartości ma ona służyć. Ważnym aspektem w tym zakresie jest szerokie wykorzystywanie przez prawodawcę unijnego oraz organy nadzorujące instrumentów typu *soft law*. Stanowią one *de facto* formę oceny np. programów pomocowych, gdyż wyprzedzająco określają jakie formy pomocy publicznej zostaną uznane za dozwolone.

Czwartym celem badawczym była analiza dokumentów o charakterze strategicznym określających kierunki oraz formy pomocy publicznej w sektorze rolnym. Realizacja tego celu pozwoliła pokazać ewolucję prawno-organizacyjną instytucji pomocy publicznej w rolnictwie oraz odpowiedzieć na pytania, co leżało u podstaw jej wyodrębnienia.

Piąty cel badawczy dotyczył określenia wpływu gospodarki na rozwiązania prawne w zakresie pomocy publicznej w sektorze rolnym. Możliwe to było poprzez analizę modelu finansowania oraz instytucji prawnych o charakterze ekonomicznym kształtujących pomoc publiczną w sektorze rolnym. Jest to o tyle istotne, że pomoc publiczna w sektorze rolnym jest jednym z najważniejszych aspektów planowania finansowego Unii Europejskiej. Na przestrzeni wielu okresów finansowych na rolnictwo przeznaczano średnio ok. 40% całego budżetu UE.

Szósty cel badawczy, tj. analiza warstwy instytucjonalnej, czyli analiza instytucji i organów odpowiadających w Polsce za wykonywanie zadań z zakresu pomocy publicznej w

sektorze rolnym, opierał się na analizie podstaw oraz metod działania agencji rządowych wykonujących kompetencje państwa w tym zakresie. Zasadnym zatem było szukanie odpowiedzi na pytanie jak należy traktować i czym w gruncie rzeczy są agencje rządowe, poprzez które Państwo wychodzi poza swoje pierwotne kompetencje administracyjnoprawne i wkracza w stosunki i regulacje prawa prywatnego, stając się aktywnym uczestnikiem rynków rolnych.

Siódmym i ostatnim celem badawczy była analiza działań interwencyjnych państwa w zakresie pomocy publicznej w rolnictwie pod kątem odpowiedzi na pytanie, jakie instrumenty pomocy publicznej są wykorzystywane w sektorze rolnym. Realizacja tego celu pokazała jak państwo poza działaniami w sferze imperium działając w sferze dominium kształtuje sektor rolny. Pomoc publiczna jest instytucją, której udzielanie jest silnie regulowane przez prawo unijne, jednakże państwo członkowskie dysponuje szerokim spektrum akceptowanych instrumentów interwencyjnych. Przykładem mogą być zróżnicowane plany strategiczne państw członkowskich.

### **3. Metody badawcze**

Zastosowane w pracy metody badawcze wynikały z przyjętego przedmiotu oraz celów badań. Pierwszą i podstawową metodą badawczą wykorzystaną w pracy była metoda dogmatyczna. Wybór tej metody odpowiadał podstawowej materii badawczej pracy, czyli normom (instytucjom, instrumentom, przepisom) prawnym z różnych dziedzin prawa, m.in. rolnego, konkurencji, cywilnego, unijnego oraz administracyjnego. W ograniczonym zakresie i pomocniczo do metody dogmatycznej została również wykorzystana metoda prawnoporównawcza. Dodatkowo w pracy została wykorzystana także ekonomiczna analiza prawa, w zakresie ekonomicznych instrumentów oraz skutków określonych działań. Wielowymiarowość oraz obszerność zagadnienia badawczego jakim jest pomoc publiczna w polskim sektorze rolnym na tle ogólnych reguł konkurencji rodziła konieczność wyjścia poza nauki prawne. Specyfika regulacji leżąca u jej podstaw zdaniem autora w pełni uzasadniała analizę zagadnienia uzupełniająco wskazując na ekonomiczne aspekty przedmiotowej regulacji. W pracach nad rozprawą wykorzystano źródła prawa polskiego (w tym historyczne) oraz prawa Unii Europejskiej. Zebrano i przeanalizowano reprezentatywne dla tematu pracy wyroki sądownictwa europejskiego oraz polskiego. Podstawą prowadzenia prac badawczych była również literatura przedmiotu, obejmująca prace prawnicze, opracowania ekonomiczne oraz internetowe źródła informacji.

#### 4. Struktura pracy

Praca składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów merytorycznych oraz podsumowania i wniosków, a także załączonego wykazu literatury. Każdy rozdział zawiera podrozdziały, aby układ pracy był przejrzysty i rzeczowy merytorycznie. Kolejność rozdziałów została dobrana tak, aby korelowała z tytułem pracy i pytaniami badawczymi. Każdy rozdział zawiera podsumowanie najważniejszych wątków i wniosków w nim analizowanych.

Rozdział pierwszy („Istota i znaczenie pomocy publicznej w sektorze rolnym”) stanowi wstęp do analizy przewodniego wątku pracy oraz dalszych szczegółowych rozważań na temat problematyki i znaczenia pomocy publicznej w sektorze rolnym. W rozdziale tym przede wszystkim wskazano czym charakteryzuje się pomoc publiczna oraz jej regulacje, podkreślając szczególną pozycję sektora rolnego w systemie ochrony konkurencji. Wyjaśniono także podstawowe zagadnienia, które są niezbędne do podjęcia dalszych rozważań.

W rozdziale drugim („Źródła prawa oraz szczególne regulacje dot. sektora rolnego w systemie pomocy publicznej”) omówiono źródła prawa pierwotnego oraz pochodnego Unii Europejskiej. W tym aspekcie oraz w ujęciu całościowego problemu pomocy publicznej w sektorze rolnym szczególnej uwadze poddano dokumenty określane mianem *soft law*. Omówiono także formalnoprawne ramy dla pomocy publicznej oraz ograniczenia stosowania ogólnych reguł konkurencji w odniesieniu do rolnictwa, tj. art. 40 i 42 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W rozdziale tym poruszono także kwestię wykładni prawa konkurencji dokonywanej przez Komisję Europejską oraz kwestie „cywilizacji” prawa administracyjnego – zjawiska przenikania i uzupełniania się metody cywilistycznej i administracyjnej w ramach systemu pomocy publicznej.

Rozdział trzeci („Kierunki oraz formy pomocy publicznej w sektorze rolnym na tle przepisów prawa pierwotnego oraz prawa pochodnego Unii Europejskiej”) koncentruje się na formach pomocy, które stanowią o jej efektywności. Najważniejszą osią, wokół której kształtowana jest pomoc publiczna w sektorze rolnym jest Wspólna Polityka Rolna, którą przedstawiono tak w ujęciu historycznym jak i współczesnym. Praca wskazuje także na dokumenty typu *soft law*, które obok aktów *stricte* normatywnych wpływają na realizację celów Wspólnej Polityki Rolnej – w tym zwłaszcza wytyczne w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich, pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych, pomoc *de minimis* oraz pomoc dla organizacji i grup producenckich.

Rozdział czwarty („Postępowanie w przedmiocie udzielenia pomocy publicznej w sektorze rolnym”) zawiera omówienie aspektów proceduralnych postępowań w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Analizie poddano poszczególne etapy notyfikacji programów pomocowych oraz postępowania przed Komisją Europejską. Wskazano także na istotę nadzoru nad przyznawaniem pomocy publicznej oraz jej sprawozdawczości.

Rozdział piąty („Pomoc publiczna w sektorze rolnym jako element polityki rozwoju. Podstawy prawne finansowania pomocy publicznej w sektorze rolnym oraz kierunki jej udzielania (wybrane elementy)”) zawiera omówienie dokumentów programowych rozwoju obszarów wiejskich, planów strategicznych, które formułują cele rozwojowe stanowiąc tym samym istotny fragment ogólnych strategii rozwojowych. Analiza dokumentów w ujęciu współczesnym i historycznym pozwala spojrzeć na ewolucję celów Wspólnej Polityki Rolnej, które stanowią fundament stosowania pomocy publicznej w sektorze rolnym. Omówione zostały także fundusze strukturalne wspierające sektor rolny i będące źródłem finansowania pomocy publicznej w sektorze rolnym.

Rozdział szósty („Pomoc państwa jako forma interwencjonizmu w sektorze rolnym”) porusza interwencyjny charakter pomocy publicznej, którego państwo dokonuje przy użyciu wyspecjalizowanych podmiotów (państwowych osób prawnych). W zakresie sektora rolnego w Polsce są to Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, które poddane zostały analizie pod kątem struktury, kompetencji oraz instrumentów prawnych oddziaływujących na sektor rolny.

## **5. Wnioski oraz postulaty**

Na podstawie poczynionych w rozprawie ustaleń i rozważań interpretacyjnych przedstawiono zasadnicze wnioski i postulaty.

Celem regulacji prawnych traktujących o pomocy publicznej w sektorze rolnym jest wytyczenie granic w jakich dopuszczalne jest stosowanie odmiennych reguł (od ogólnych reguł konkurencji) zezwalających na stosowanie pomocy publicznej. Regulacje te wyznaczają sferę, poza którą działania państwa stanowią naruszenie ogólnych reguł konkurencji. W zakresie sektora rolnego dochodzi do zderzenia rygorystycznych reguł służących ochronie konkurencji z działaniami państwa w formie pomocy publicznej, podporządkowanej realizacji polityki rolnej. Z uwagi na niejednorodną strukturę, charakter oraz rolę sektora rolnego i produkcji rolnej w gospodarce każdorazowo, w zależności od aktualnie pożądanego celu, może ona przybierać inną formę, tj. opierać się na różnych instrumentach prawnych. Jest ona zatem zmienna i elastyczna. Może być realizowana długofalowo i opierać się na np. wieloletnich planach lub

przyjąć formę działań interwencyjnych. Pomoc publiczna opiera się na zespole norm regulujących ochronę konkurencji na jednolitym rynku. Niekontrolowane finansowanie poszczególnych podmiotów lub grup podmiotów mogłoby je nadmiernie uprzywilejowywać i w konsekwencji zamykać lub utrudniać dostęp do danego rynku. Dlatego też najważniejszym celem przepisów o pomocy publicznej jest ochrona konkurencji na jednolitym rynku z uwzględnieniem innych celów traktatowych, takich jak Wspólna Polityka Rolna. Na styku tych dwóch polityk, tj. polityki rolnej oraz polityki konkurencji, dochodzi do sytuacji, w której nakładają się na siebie niekiedy odrębne cele, realizowane przy pomocy odrębnych instrumentów. Wówczas to na prawodawcy, czy to unijnym czy to krajowym, ciąży obowiązek wskazania, które cele zamierza osiągnąć. Musi przy tym użyć tych instrumentów pomocy publicznej, które w jak najmniejszym stopniu naruszać będą ogólne reguły konkurencji. W tym miejscu szczególnie uwidacznia się funkcja państwa w obszarze wspierania gospodarki. Sam system gospodarczy, który oparty jest na społecznej gospodarce rynkowej, nakłada na państwo obowiązek realizacji funkcji wsparcia gospodarki, której oczekiwanym efektem ma być realizacja założonych celów gospodarczych i społecznych. Wynika to z relacji jakie zachodzą pomiędzy rozwojem gospodarki a uzyskiwanym efektem społecznym. Jak podkreśla A. Borkowski wydaje się słuszne stwierdzenie, że realizacja niektórych kategorii pomocy publicznej jest w społecznej gospodarce rynkowej uzasadnioną pozytywną funkcją państwa wobec gospodarki — w rozumieniu teorii prawa, czyli jako zespół skutków gospodarczych powodujących ciąg pozytywnych konsekwencji społecznych<sup>6</sup>.

W literaturze podkreśla się rolę bezpieczeństwa żywnościowego, które w ramach unijnej polityki obejmuje wszystkie etapy łańcucha żywnościowego, od produkcji po konsumpcję<sup>7</sup>. Rolnictwo, będące kluczowym elementem polityki bezpieczeństwa żywności, jest wysoce wrażliwym sektorem gospodarki. Należy je postrzegać przez pryzmat środowiskowy, społeczny, ekonomiczny, a także polityczny. Między innymi z tego też względu objęte jest ono silnym interwencjonizmem, wręcz niekiedy protekcjonizmem, poprzez który państwo stara się korygować zjawiska uznane za niekorzystne. Prawodawca dostrzega, że ogólne mechanizmy rynkowe nie są wystarczające, by chronić rolnictwo, które w zderzeniu z ogólnymi zasadami rynku wymaga działań wspierających i korygujących.

Analiza dokumentów źródłowych pozwoliła wykazać, że pomoc publiczna na tle ogólnych reguł konkurencji funkcjonuje na zasadzie reguła-wyjątek. Odnosi się to do relacji

---

<sup>6</sup> A. Borkowski, *Pomoc publiczna jako funkcja państwa wobec społecznej gospodarki rynkowej*, Przegląd Prawa I Administracji CIII Wrocław 2015, ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS No 3695, s. 23

<sup>7</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/food-safety\\_pl](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/food-safety_pl)



ogólnych reguł konkurencji względem szczególnych reguł konkurencji w rolnictwie. Prawodawca unijny wyodrębnił w sposób normatywny politykę sektorową dla rolnictwa w postaci Wspólnej Polityki Rolnej. Jest to wyjątkowe rozwiązanie, gdyż posiada ona autonomicznie określone cele oraz wyodrębnione prawne i ekonomiczne instrumenty ich realizacji. W ten sposób cele określone w art. 39 TFUE WPR ma realizować w sposób kompleksowy. W zakresie pomocy publicznej przyjęto, że ochrona konkurencji w rolnictwie jest jednym z elementów tworzących Wspólną Politykę Rolną a działania prawodawcy mają służyć realizowaniu jej celów. Artykuł 42 TFUE wskazuje, że zakres stosowania ogólnych reguł konkurencji do produkcji i obrotu produktami rolnymi jest determinowany przez cele Wspólnej Polityki Rolnej, co wprost oznacza preferencyjny charakter unijnej polityki rolnej w ramach systemu ochrony konkurencji. Dzięki takiemu rozwiązaniu wpływające korzystnie na realizację celów Wspólnej Polityki Rolnej działania mogą zostać uznane za dopuszczalne pomimo możliwości zakłócenia konkurencji na danym rynku. Jednakże prawodawca unijny artykułowi 42 TFUE nadał jedynie charakter kierunkowy oraz kompetencyjny. Nie wskazuje on enumeratywnie, które z ogólnych reguł konkurencji mają mieć zastosowanie w sektorze rolnym a które nie. To uprawnienie na poziomie prawa pochodnego przyznane zostało Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu.

Omawiana regulacja reguł konkurencji w sektorze rolnym odbywa się zasadniczo na trzech płaszczyznach, tj. (1) rozporządzeniem 1308/2013<sup>8</sup> w zakresie produktów objętych wspólną organizacją rynku produktów rolnych, (2) rozporządzeniem 1184/2006<sup>9</sup> w zakresie produkcji i obrotu produktami rolnymi pozostającymi poza wspólną organizacją rynków rolnych, (3) oraz w poszczególnych aktach prawa pochodnego ustanawiających programy pomocowe dla rolnictwa w zakresie dopuszczalności udzielenia pomocy państwa. Najważniejszym wnioskiem w tym aspekcie jest to, że te akty prawa w swojej istocie prowadzą się do ustanowienia wyłączeń w stosowaniu generalnych reguł konkurencji w zakresie sektora rolnego. Dochodzi zatem do sytuacji, w której następuje pełne uznanie w sektorze rolnym reżimu ochrony konkurencji z jednoczesnym ich złagodzeniem lub niekiedy wręcz wyłączeniem.

W oparciu o przeprowadzają w pracy analizę ustalono, że przedmiotowe wyłączenia odnoszą się w głównej mierze do art. 101 TFUE, czyli zakazu zawierania antykonkurencyjnych porozumień, praktyk i decyzji. W ramach tej kategorii wyłączeń wskazać należy na art. 2 ust. 1 rozporządzenia 1184/2006 oraz art. 209 ust. 1 rozporządzenia 1308/2013, które wprost

---

<sup>8</sup> Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 671 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz.U. L 214, 4.8.2006, s.7 z późn. zm.

stanowią, że art. 101 TFUE nie ma zastosowania do tych porozumień, decyzji i praktyk, które są niezbędne do realizacji celów WPR. Kluczowe w tych przepisach jest wskazanie na „niezbędność”, gdyż zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości należy wykazać związek danego działania z realizacją celów WPR wskazanych w art. 39 TFUE. Należy tu jednak podkreślić, że te wyłączenia wynikają wprost z samych rozporządzeń, a ciężar udowodnienia naruszenia art. 101 ust. 1 TFUE spoczywa na stronie lub organie zarzucających takie naruszenie. Drugą kategorię stanowią wyłączenia dążące do wzmocnienia współdziałania producentów rolnych na etapie produkcji, przetwarzania i obrotu produktami rolnymi. Prawodawca unijny dostrzega tu słabość sektora rolnego, gdyż rozdrobnione rolnictwo tradycyjne nie jest w stanie konkurować ze zorganizowanymi uprzemysłowionymi uczestnikami produkcji rolnej. Dopuszcza się zatem *a priori* na podstawie art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 1184/2006 oraz art. 209 ust. 2 rozporządzenia 1308/2013 porozumienia rolników, ich zrzeszenia lub związki oraz inne formy zorganizowanego współdziałania w zakresie produkcji, sprzedaży (z wyłączeniem zmywy cenowej) lub wspólnego korzystania z urządzeń do przechowywania, obróbki lub przetwarzania produktów rolnych, o ile nie prowadzą one do naruszenia celów WPR. Ciężar udowodnienia naruszenia art. 101 ust. 1 TFUE spoczywa na stronie lub organie zarzucających naruszenie – a zatem można postawić tezę, że w przedmiotowych kategoriach działań na skutek takiej regulacji wszelkie działania ograniczające konkurencję uznaje się *a priori* za dozwolone, o ile nie zostanie udowodnione stanowisko przeciwne. Trzecią kategorię wyłączeń stanowią działania podejmowane na skutek poważnych zakłóceń na rynkach rolnych. Uprawnienie to wynika z treści art. 222 rozporządzenia nr 1308/2013, który zezwala na podejmowanie uzgodnień pomiędzy przedsiębiorstwami w sytuacji wystąpienia zakłóceń podażowych i popytowych na rynkach produktów rolnych. Ich celem jest minimalizowanie negatywnych zjawisk na tych rynkach i mogą być stosowane na podstawie wydawanych przez Komisję aktów prawnych określających zakres przedmiotowy wyłączenia ze wskazaniem obszaru i czasu jego stosowania<sup>10</sup>.

Ważnym wnioskiem płynącym z analizy tych rozporządzeń jest to, iż ustawodawca unijny nie przewidział możliwości stosowania wyłączeń w zakresie nadużywania pozycji dominującej na rynku, określonej w art. 102 TFUE. Pozycja dominująca sama w sobie nie stanowi naruszenia unijnego prawa konkurencji, ale wymaga szczególnej odpowiedzialności za dopilnowanie, aby działania podmiotu o takiej pozycji nie zakłócały konkurencji<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> maksymalnie na okres 12 miesięcy – w układzie 6 + 6

<sup>11</sup> przykładami takich działań są m.in. ustalanie cen poniżej poziomu kosztów (tzw. ceny drapieżne), narzucanie wygórowanych cen, sprzedaż wiązana (łączona) oraz odmowa współpracy z niektórymi kontrahentami

Przeprowadzona w pracy analiza wykazała, że ze wszystkich rozwiązań normatywnych dotyczących reguł konkurencji w odniesieniu do sektora rolnego pomoc publiczna realizowana na podstawie art. 107-109 TFUE ma zakres najszerszy i najbardziej dynamiczny. Dzieje się tak dlatego, że za pośrednictwem instrumentów *soft law* dokonuje się kształtowanie prawa pomocy publicznej na tle ogólnych reguł konkurencji w formie oceny Komisji poszczególnych programów pomocowych. W tym zakresie nie przewidziano generalnego wyłączenia stosowania reguł konkurencji w sektorze rolnym. Pomocowe działania państwa co do zasady mają charakter działań pozarynkowych, ale mimo to wymaga się od nich stosowania mechanizmów ochronnych znanych z ogólnych reguł konkurencji. Całościowa konstrukcja tych rozwiązań ukierunkowana jest na utrzymanie zgodności pomiędzy celami Wspólnej Polityki Rolnej a celami prawa konkurencji. Komisja dokonując oceny danego środka pomocowego bada czy przyczynia się on do realizacji celów unijnej polityki rolnej. W praktyce pozytywną ocenę może otrzymać nawet środek pomocowy naruszający zasady konkurencji o ile realizuje cele Wspólnej Polityki Rolnej.

Analiza krajowych regulacji zagadnień instytucjonalnych w zakresie działań i dystrybucji pomocy publicznej w sektorze rolnym wskazuje na szczególną rolę jaką sprawuje Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Są to podmioty o szczególnym charakterze. Na ich czele stoją odpowiednio Prezes Agencji oraz Dyrektor Generalny, będący organami administracji publicznej działającymi poprzez wydawane decyzje administracyjne. Jednocześnie jako organy wykonawcze tych podmiotów zawierają oni umowy cywilnoprawne działając w sferze dominium. Podkreślić należy, że działania w obu strefach służą realizacji zadań w zakresie pomocy publicznej. Podmioty te są formami organizacyjnymi odpowiadającymi potrzebie dostosowania działalności administracyjnej i jej form organizacyjnych do realizacji zadań publicznych w sferze gospodarczej. Jak wskazuje M. Wierzbowski i A. Wiktorowska na przykładzie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>12</sup> stanowią one przykład państwowej osoby prawnej typu fundacyjnego, będący szczególnym typem zakładów administracyjnych wykonujących określone zadania administracyjne. Podmioty te są eklektycznymi osobami prawnymi i stanowią przykład komercjalizacji form ustrojowych rządowej administracji gospodarczej, przez co też istnieje trudność w dostrzeganiu w nich form decentralizacji administracji<sup>13</sup>. Na tle

---

<sup>12</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Inne jednostki organizacyjne w systemie administracji publicznej, [w:] M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 1996, s. 60

<sup>13</sup> P. Bieś, Prawnoustrojowe podstawy funkcjonowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Zeszyty Naukowe DWSPiT, grudzień 2011, nr 4, s.235

polskiego systemu społeczno-gospodarczego działania tych instytucji w odniesieniu do indywidualnych gospodarstw rolnych pełnią bardziej funkcję socjalną niż rozwojową czy uprzemysławiającą. Poszczególne środki pomocy, programy czy także narzędzia kontroli w wielu przypadkach kierunkują strumień pomocy nie do osób zajmujących się rzeczywiście produkcją rolniczą a do osób, które są raczej posiadaczami rolnymi (tj. nie są tzw. aktywnymi rolnikami). W konsekwencji pomoc publiczna w polskim sektorze rolnym dla wielu odbiorców indywidualnych stanowi bardziej rodzaj świadczenia socjalnego aniżeli rozwojowego<sup>14</sup>. Analizując kierunki oraz cele dystrybucji pomocy publicznej można by odnieść wrażenie, że gdyby nie pomoc publiczna w tym sektorze to część z rolników popadłaby zwyczajnie w ruinę. A zatem, w tym zakresie, nie realizuje ona (pomoc publiczna) celu gospodarczego a socjalny. Można zaryzykować twierdzenie, że w ten sposób odciążony zostaje budżet państwa na wydatki socjalne poprzez odpowiednio ukierunkowaną pomoc publiczną ze środków UE. Z pewnego punktu widzenia jest to poniekąd korzystne zjawisko dla budżetu, gdyż w efekcie ogranicza zubażanie tej grupy społeczeństwa. Powoduje to natomiast dalsze pytanie jako temat odrębnej analizy, jaka powinna być rola pomocy publicznej w kształtowaniu sektora rolnego i czy nie należałoby wyraźnie oddzielić sektora rolnego jako części sektora gospodarki od sektora pomocy społecznej.

Konkluzja rozważań nad pomocą publiczną w sektorze rolnym wskazuje, że jest ona (pomoc publiczna) instytucją wielopłaszczyznową i niejednorodną, pełniąc tak naprawdę wiele funkcji. Służy nie tylko wspieraniu dochodów rolniczych, ale także przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego oraz realizuje cele środowiskowe, socjalne czy kulturowe. Wyodrębnienie rolnictwa z reżimu ochrony konkurencji przy jednoczesnej ich synergii przesądza o złożoności takiego rozwiązania. Bez wątplenia pomoc państwa w sektorze rolnym podporządkowana jest Wspólnej Polityce Rolnej, będąc jednym z narzędzi jej realizacji. Dokonuje się to zarówno poprzez przepisy Traktatu oraz akty normatywne prawa pochodnego, jak również poprzez instrumenty o charakterze *soft law*. Pomoc publiczna realizuje unijną politykę rolną nie tylko w zakresie produkcyjnym, ale także społecznym, kulturowym oraz środowiskowo-ekologicznym. Zwłaszcza ten ostatni aspekt jest w aktualnym okresie finansowym szczególnie akcentowany i zdecydowanie przeważa nad pozostałymi.

---

<sup>14</sup> Jak podaje GUS na ok. 1,3 mln indywidualnych gospodarstw rolnych jedynie dla 400 tys. dochody z rolnictwa stanowią więcej niż 50 proc. budżetu; emerytury i renty miały największe znaczenie dla 200 tys. gospodarstw a blisko 600 tys. rolników utrzymywało się głównie z pracy poza rolnictwem. W zakresie powierzchni gospodarstw 74 proc. z nich stanowią gospodarstwa o powierzchni do 10 ha (jest ich blisko milion), ale operują one na zaledwie 25 proc. użytków rolnych (<https://www.farmer.pl/finanse/podatki-rachunkowosc/z-czego-zyje-polska-wies-i-ilu-jest-tzw-rolnikow-z-marszalkowskiej,143843.html>)

Przedstawione analizy i wnioski nie wyczerpują złożoności tematu. Rola pomocy publicznej w sektorze rolnym jest tak istotna, a jednocześnie tak podatna na zmiany (w zakresie kierunków i celów), że zawsze będzie stanowić ciekawy temat do badań naukowych. Regulacje prawne dotyczące pomocy publicznej w sektorze rolnym mają dynamiczny charakter, gdyż ewoluują wraz ze zmianami zachodzącymi we Wspólnej Polityce Rolnej. Dodatkowym wyzwaniem jest zróżnicowanie instrumentów realizacji celów WPR<sup>15</sup>, będące konsekwencją jej ostatniej reformy. Wspólna Polityka Rolna na lata 2023-2027 umożliwiła państwom członkowskim stosowanie indywidualnych rozwiązań opartych na krajowych planach strategicznych. Należy zatem zakładać, że takie zróżnicowanie form pomocy publicznej stosowanych przez państwa członkowskie spowodować będzie, że ocena wzajemnej relacji pomocy publicznej w sektorze rolnym do ogólnych reguł konkurencji będzie coraz bardziej złożona.

---

<sup>15</sup> dziesięć kluczowych celów WPR to: zapewnienie rolnikom godziwych dochodów; zwiększenie konkurencyjności; poprawa pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym; przeciwdziałanie zmianie klimatu; dbanie o środowisko; zachowanie krajobrazów i różnorodności biologicznej; wsparcie wymiany pokoleń; dynamiczny rozwój obszarów wiejskich; ochrona jakości żywności i zdrowia; promowanie transferu wiedzy i innowacyjności.